EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.1.2018
COM(2018) 44 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om tillämpningen av direktiv 94/80/EG om rösträtt och valbarhet vid kommunala val

1. 1. INLEDNING

Europas framtid vilar på medborgarnas förmåga att upprätthålla de gemensamma värderingar som binder dem samman: demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter. Fria och rättvisa val är ett grundläggande uttryck för demokrati och vid val inom EU måste de högsta demokratiska standarderna följas. Som kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker förklarade i sitt tal om tillståndet i unionen i september 2017[1] är nu rätt tillfälle att bygga ett mer enat, starkare och mer demokratiskt EU med siktet ställt på 2025.

De kommunala eller lokala förvaltningarna är den myndighetsnivå som är närmast EU-medborgarna och utgör en väsentlig del av det politiska liv som påverkar medborgarna direkt. Ett demokratiskt deltagande i kommunala val speglar medborgarnas vidare engagemang i lokalsamhället. Det är också kopplat till en bättre inkludering i samhället, en känsla av tillhörighet och ett bredare demokratiskt engagemang. EU-medborgare som utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna (nedan kallade *rörliga EU-medborgare*) riskerar emellertid att avskiljas från den lokala politiska kulturen när de flyttar.

1.1. Rätten att rösta i kommunala val

EU-medborgarskapet ger varje EU-medborgare rätt att rösta och att kandidera vid kommunala val och val till Europaparlamentet, oberoende av om de är medborgare i det EU-land där de är bosatta, och detta på samma villkor som landets egna medborgare. Denna rättighet stadfästs i artikel 22.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt[2]. Närmare bestämmelser om utövandet av denna rättighet fastställs i rådets direktiv 94/80/EG (nedan kallat *direktivet*)[3].

Det finns emellertid två begränsningar. För det första får en medlemsstat besluta att endast dess egna medborgare har rätt att kandidera till befattningen som ordförande för en grundläggande lokal förvaltningsenhets[4] kommunstyrelse. För det andra får en medlemsstat, om mer än 20 % av de röstberättigade är medborgare från andra medlemsstater, kräva att dessa ska ha varit bosatta i landet under en viss tid för att få delta i kommunala val.

1.2. Rapportens innehåll

I denna sin tredje rapport[5], som har utarbetats till följd av 2017 års rapport om EU-medborgarskapet, granskar kommissionen i vilken utsträckning EU-medborgarna har utövat sin rätt att rösta i kommunala val sedan 2012 i de medlemsstater där de är bosatta.

Den här rapporten baserar sig till stor del på uppgifter som medlemsstaterna har lämnat direkt i ett frågeformulär som sänts till de relevanta nationella myndigheterna. I frågeformuläret efterfrågades information om hur stor andel av väljarkåren som utgörs av rörliga EU-medborgare i varje medlemsstat och om huruvida de upptas i röstlängden vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten. Information efterfrågades också om dessa medborgares valdeltagande vid det senaste kommunala valet och om vad som görs för att uppmuntra deras

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_sv.htm.

[2] Denna grundläggande rättighet fastställs också i artikel 40 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

[3] 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).

[4] Detta begrepp definieras i direktivet. Med ordförande kan avses t.ex. en borgmästare.

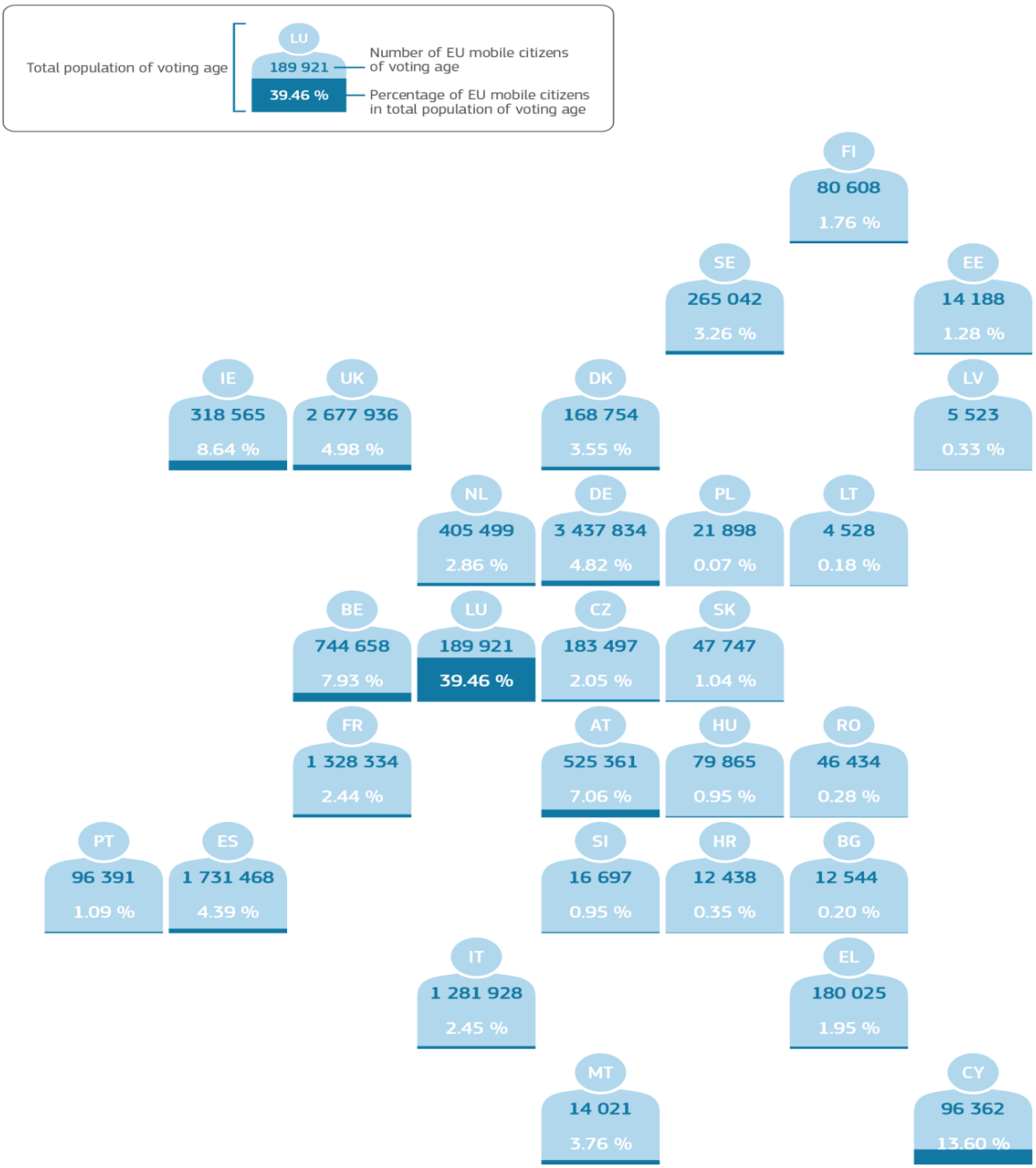
[5] Den första rapporten om direktivets införlivande och genomförande antog kommissionen år 2002 i enlighet med artikel 13 i direktivet (KOM(2002) 260 slutlig). Den andra rapporten antogs år 2012 (COM(2012) 99 final av den 30 maj 2012). I sistnämnda rapport bedömdes direktivets införlivande och genomförande i de medlemsstater som har anslutit sig EU efter år 2002 och rapporterades om kommissionens bedömning av de förklaringar som hade lämnats in i enlighet med artikel 14 i direktivet.

deltagande. Denna information har kombinerats och kompletterats med andra uppgifter som kommissionen innehar. Eftersom alla de nationella och kommunala valregistren och befolkningsregistren har sina egna särdrag, var uppgifter inte tillgängliga i samtliga fall.

2. 2. MEDVETENHET OCH DELTAGANDE

Sedan den fria rörligheten först stadfästes i fördragen har det blivit mycket lättare att bo, arbeta, studera och resa i Europeiska unionen. Det största absoluta antalet rörliga EU-medborgare finns i Tyskland, Förenade kungariket, Frankrike, Spanien och Italien. Störst antal rörliga EU-medborgare i förhållande till den totala befolkningen finns i Luxemburg, Cypern, Irland, Belgien och Österrike.

Figur 1: Rörliga EU-medborgare i medlemsstaterna som uppfyllde ålderskravet för rösträtt (15 år och äldre)[6] den 1 januari 2016



Eurostats befolkningsuppgifter för 2016 indelade efter åldersgrupp, kön och medborgarskap [migr_pop1ctz], hämtade den 31 oktober 2017.

Många av de rörliga EU-medborgarna bor i tätorter eller utanför de större städerna[7]. En avgörande faktor bakom detta är arbetsmöjligheterna. Vilka länder de rörliga EU-medborgarna huvudsakligen kommer från varierar från land till land och från plats till plats. På en del ställen,

[6] De relevanta befolkningsuppgifterna från Eurostat är indelade i tre åldersgrupper (0–14, 15–64 och 65+). I den här rapporten anses personer som är 15 år eller äldre uppfylla ålderskravet för rösträtt.
[7] Exakta uppgifter om i vilka regioner och kommuner de rörliga EU-medborgarna bor kan inte alltid fås fram.

t.ex. i gränsområden, är endast en eller ett fåtal nationaliteter representerade. På andra ställen är bilden mer komplex.

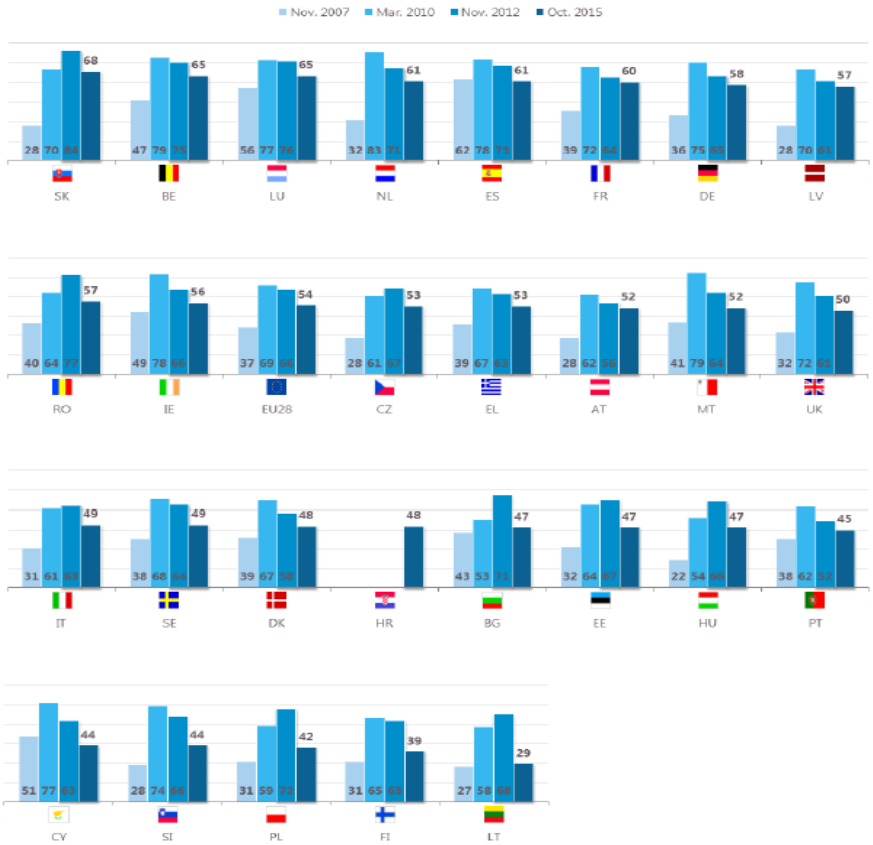
EU-medborgarna utövar rätten att bosätta sig i andra medlemsstater framför allt i syfte att arbeta. De flyttar också i syfte att studera, pensionera sig eller förenas med familjemedlemmar. Många rörliga EU-medborgare skaffar sig inte medborgarskap i värdmedlemsstaten[8], men kan spendera en stor del av sitt liv och sina tillgångar där.

2.1. Medvetenhet om rätten att rösta eller kandidera vid kommunala val

Nyligen genomförda Eurobarometerundersökningar visar att 87 % av EU-medborgarna är bekanta med begreppet unionsmedborgare[9]. I genomsnitt 54 % av unionsmedborgarna känner till att de har rätt att rösta och att kandidera vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta. Detta är en betydande minskning jämfört med 2012[10] som kan observeras i alla medlemsstater (utom Kroatien, för vilket inga uppgifter är tillgängliga för år 2012). Även om medvetenheten om denna rättighet är avsevärt högre nu än 2007 när den var som lägst (37 %), har den minskat i mer än hälften av medlemsstaterna sedan 2010.

Figur 2: Medborgarnas medvetenhet om valrättigheterna i EU 2007–2015

En EU-medborgare som bor i [VÅRT LAND] har rätt att rösta eller att kandidera vid kommunala val – Sant



Källa: Flash Eurobarometer nr 430, European Union Citizenship (mars 2016).

[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics .
[9] Flash Eurobarometer nr 430, *European Union Citizenship 2016*.
[10] År 2012 var 66 % medvetna om denna rättighet. Flash Eurobarometer nr 364, *Electoral Rights 2012*.

2.2. Deltagande i kommunala val

Av de mer än 16 miljoner rörliga EU-medborgarna år 2016 uppfyllde närmare 14 miljoner ålderskravet för rösträtt och var röstberättigade. De utgjorde 3,25 % av de röstberättigade.

Antalet rörliga EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt har ökat betydligt i många medlemsstater sedan rapporten 2012. Sedan 2014[11] har denna befolkningsgrupp ökat i de flesta medlemsstaterna och det totala antalet har ökat med 11,1 % (från 12,6 miljoner till närmare 14 miljoner)[12].

En medborgare måste vara upptagen i röstlängden för att kunna delta i ett kommunalval. Det förefaller emellertid som om få rörliga medborgare under senare år har utövat sina valrättigheter i kommunala val i de länder där de är bosatta. Även om siffror över valdeltagandet i kommunala val finns att tillgå endast för den handfull stater som samlar in sådana uppgifter, tyder den låga andelen registrerade väljare i de stater som har lämnat in uppgifter på att så är fallet[13]. Det är svårt att dra några vidare slutsatser, eftersom endast ett fåtal medlemsstater har kunnat tillhandahålla uppgifter. Figurerna 3 och 4 är avsedda att ge en så fullständig bild som möjligt av registreringen på basen av uppgifter från Eurostat och svaren på frågeformuläret.

Formaliteterna för upptagning av rörliga EU-medborgare i röstlängden varierar[14]. På kommissionens portal *Ditt Europa* kan rörliga medborgare hitta lättillgänglig information om valformaliteterna i den medlemsstat där de är bosatta.

De tillhandahållna uppgifterna visar att endast 18,5 % av de rörliga EU-medborgare som är bosatta i medlemsstater där upptagning i röstlängden inte sker automatiskt har begärt att bli upptagna i röstlängden. I medlemsstater som tillämpar automatisk upptagning är andelen rörliga EU-medborgare som är upptagna i röstlängden mer än dubbelt så stor, dvs. 51,2 %. I en del medlemsstater som tillämpar automatisk upptagning i röstlängden är rörliga medborgare skyldiga att registrera att de är bosatta där, i andra inte. I de medlemsstater där det inte är obligatoriskt att registrera sig som bosatt kan antalet rörliga EU-medborgare i röstlängden därför skilja sig från antalet rörliga EU-medborgare som är bosatta där.

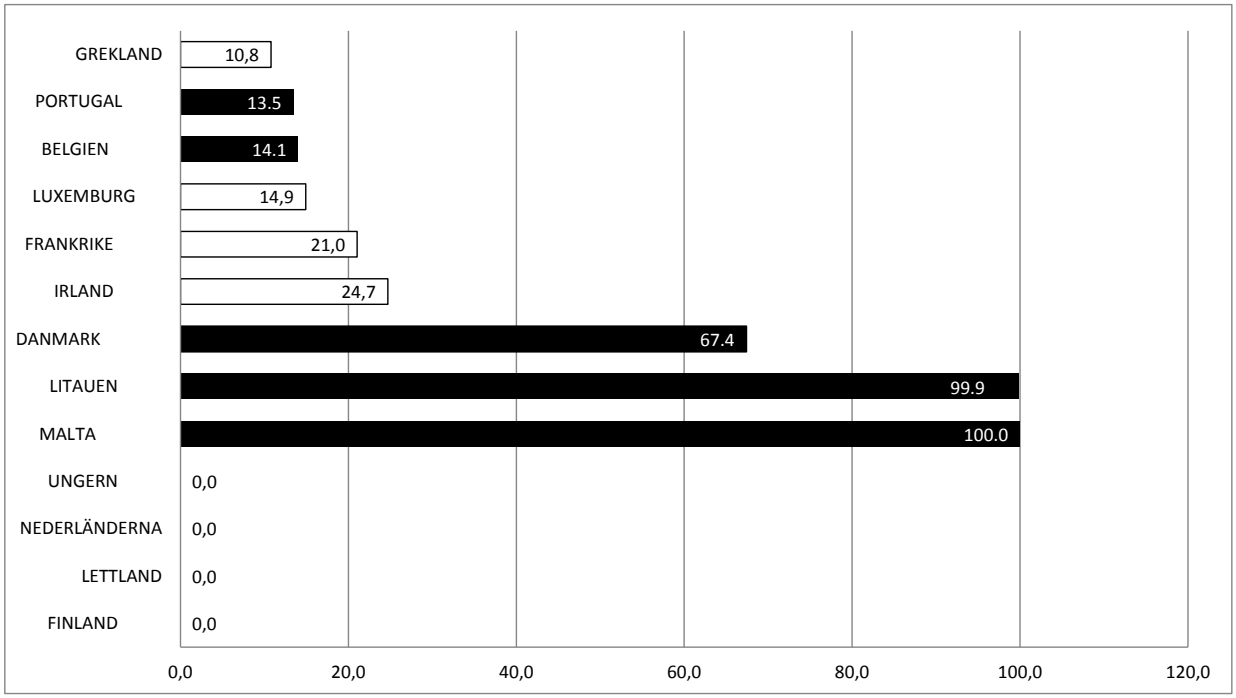
[11] Det första året för vilket i stort sett fullständiga uppgifter om denna åldersgrupp av rörliga medborgare finns att tillgå från Eurostat.

[12] Tretton medlemsstater har haft en tvåsiffrig procentuell ökning: Tjeckien, Danmark, Tyskland, Kroatien, Estland, Malta, Nederländerna, Litauen, Österrike, Rumänien, Slovakien, Finland och Förenade kungariket.

[13] Detta framgår också av den undersökning som genomfördes inför rapporten om valet till Europaparlamentet 2014 http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf

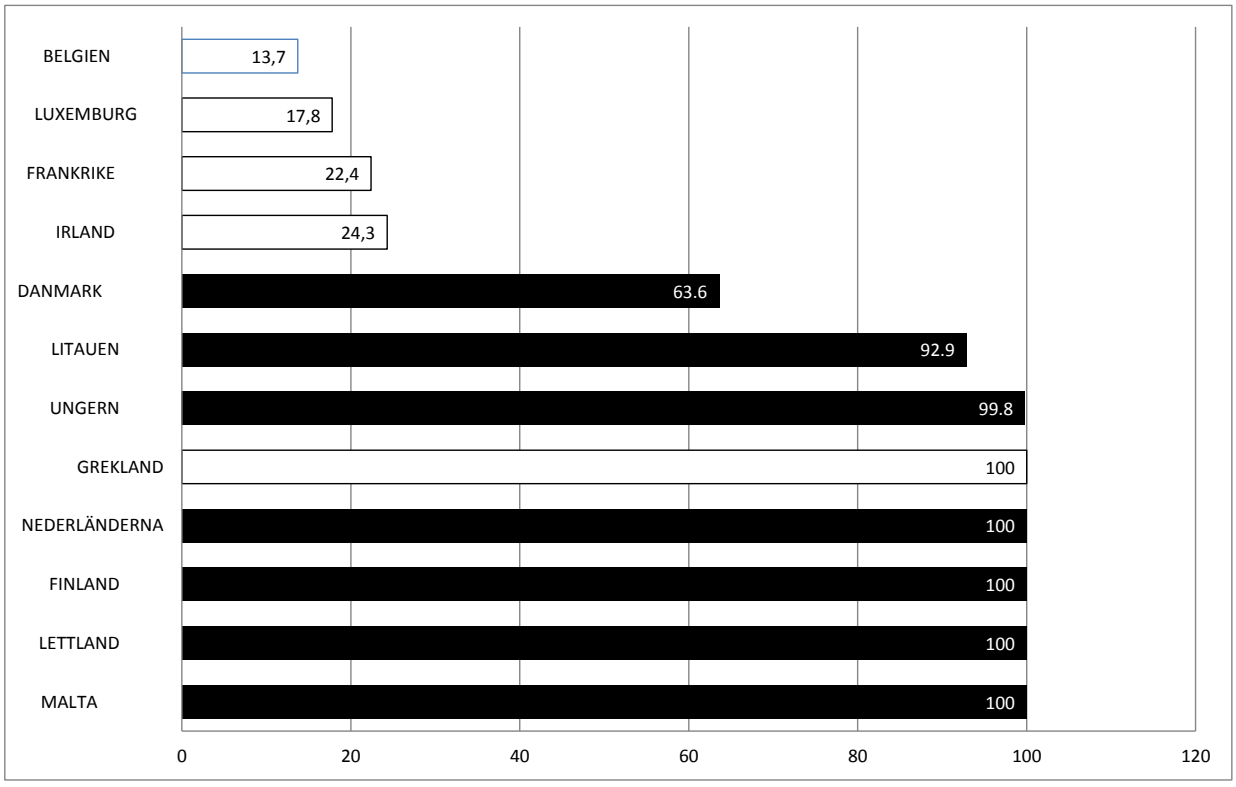
[14] Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Danmark, Finland, Ungern, Litauen, Lettland, Malta, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Sverige och Slovenien tar automatiskt upp sina medborgare i röstlängden.

Figur 3: Andelen rörliga EU-medborgare registrerade för att rösta i kommunala val (i medlemsstater i vitt tas medborgare inte automatiskt upp i röstlängden)



Baserat på Eurostats befolkningsuppgifter för 2016 indelade efter åldersgrupp, kön och medborgarskap [migr_pop1ctz], hämtade den 31 oktober 2017, och uppgifter från medlemsstaterna.

Figur 4: Andelen rörliga EU-medborgare registrerade för att rösta i kommunala val (i medlemsstater i vitt tas medborgare inte automatiskt upp i röstlängden – endast uppgifter från medlemsstaterna)

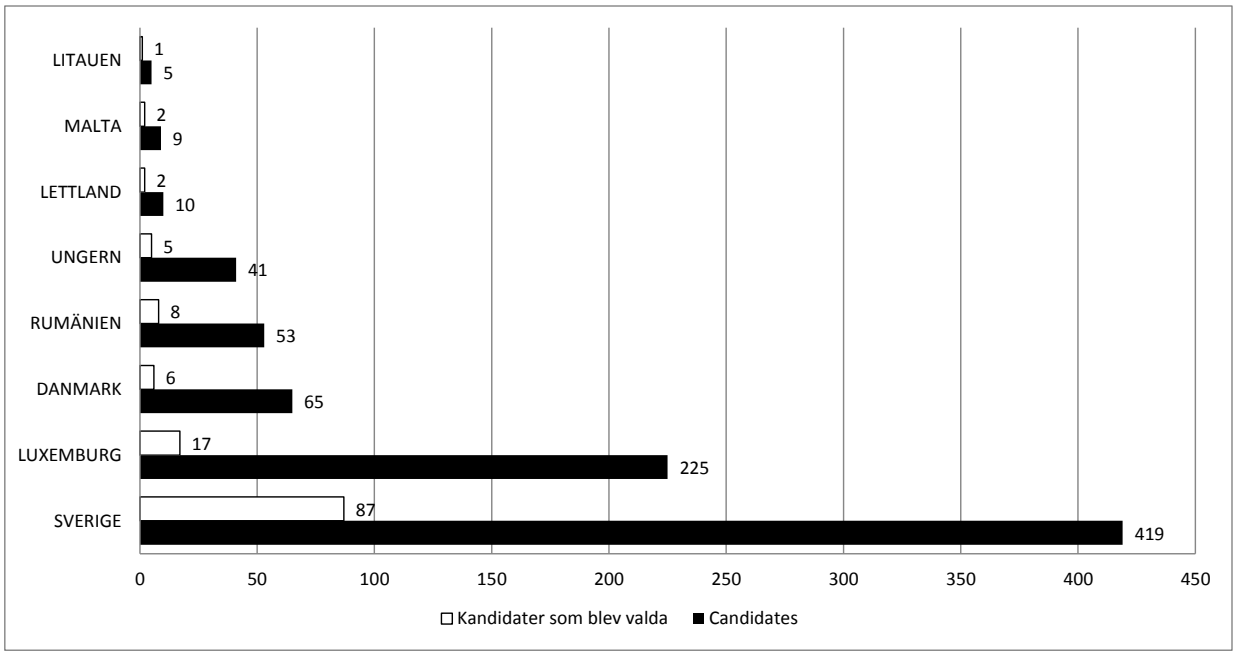


Baserat uteslutande på uppgifter från medlemsstaterna (för Portugal tillhandahölls endast uppgifter om antalet registrerade).

Väldigt begränsade uppgifter finns att tillgå om antalet EU-medborgare från andra medlemsstater som kandiderade. Tjugo medlemsstater angav att sådana uppgifter inte samlas in eller är svåra att få fram.

Spanien rapporterade det högsta antalet EU-medborgare från andra medlemsstater som kandiderade: där ställde 1 913 rörliga EU-medborgare upp i val.

Figur 5: Rörliga EU-medborgare som kandiderade och blev valda i sin bosättningsstat



Baserat på uppgifter från medlemsstaterna. (Inga uppgifter är tillgängliga om kandidater som blev valda i Spanien.)

Den största andelen rörliga EU-medborgare som blev valda i förhållande till de som kandiderade återfinns i Malta (22,2 %) och Sverige (20,8 %). I genomsnitt 15,5 % av de EU-medborgare som ställer upp i kommunala val i värdmedlemsstaten blir valda.

3. 3. GENOMFÖRANDET AV DIREKTIVET

3.1. Uppdatering om införlivandet

Sju medlemsstater har antagit ny införlivandelagstiftning sedan den förra rapporten[15]. Graden av införlivande av direktivet är i allmänhet tillfredsställande i samtliga medlemsstater. Nästan alla problem som rör direktivets införlivande har lösts framgångsrikt, även om en del problem som beror på ett felaktigt eller ofullständigt införlivande och som kan hindra ett fullständigt utövande av valrättigheterna fortfarande diskuteras med vissa medlemsstater.

Definitioner och gemensamma principer

Medlemsstaterna har effektivt införlivat de definitioner som anges i artikel 2[16] i direktivet. Olika praxis tillämpas på nationell nivå, särskilt vad gäller definitionen av *röstlängd*. I en del

[15] Finland, Ungern, Malta, Slovenien, Förenade kungariket, Luxemburg och Sverige.

[16] I artikel 2 definieras begreppen *grundläggande lokal förvaltningsenhet*, *kommunala val*, *bosättningsstat*, *hemstat*, *röstlängd*, *referensdag* och *försäkran*.

medlemsstaters lagstiftning föreskrivs att rörliga EU-medborgare ska tas upp i en separat röstlängd (Cypern) eller i en separat del av röstlängden (Bulgarien, Polen, Frankrike, Italien, Tjeckien och Rumänien).

Röstberättigade

En del medlemsstater hade tidigare införlivat artikel 3 i direktivet felaktigt och krävde att rörliga EU-medborgare skulle ha varit permanent bosatta i landet under fem år för att få rösta eller kandidera vid kommunala val. Sedan dess har alla medlemsstater ändrat sin nationella lagstiftning och har strukit sådana eventuella krav[17]. I en medlemsstat kunde rörliga EU-medborgare utan stadig hemvist inte registrera sig för att rösta, trots att medlemsstatens egna medborgare kunde göra det. Den nationella lagstiftningen ändrades och problemet löstes.

Krav på bosättning

I artikel 4 i direktivet fastställs att om medborgare i en medlemsstat måste ha varit bosatta på den statens territorium under en viss tid för att få rösta och för att vara valbara, ska de anses uppfylla det villkoret om de varit bosatta i en annan medlemsstat under den tiden. Kommissionen utvärderar fortfarande det sätt på vilket denna bestämmelse har genomförts i en av medlemsstaterna.

Särskilda undantag

Enligt direktivet får medlemsstaterna frånta medborgare rätten till valbarhet vid kommunala val, om de genom ett individuellt beslut har fråntagits sin rätt till valbarhet enligt hemstatens lagstiftning.

Olämplighet för befattningen

Personer som kandiderar i val ska underställas samma villkor rörande olämplighet som de som tillämpas för bosättningsstatens medborgare. Denna bestämmelse tycks ha införlivats korrekt i alla medlemsstater.

Allmänna villkor för utövande av rätten att rösta

I artikel 7 föreskrivs att EU-medborgare får utöva sin rätt att rösta vid kommunala val i bosättningsstaten, om de har begärt det. De flesta medlemsstaterna tillämpar ett förmånligt system med automatisk upptagning i röstlängden[18].

Upptagande i röstlängden

Medlemsstaterna måste uppfylla vissa skyldigheter som föreskrivs i direktivet för att göra det enklare för rörliga EU-medborgare att tas upp i röstlängden.

Framför allt ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att väljarna ska bli upptagna i röstlängden i tillräckligt god tid före valet. Vidare ska utländska medborgare som önskar bli upptagna i röstlängden endast behöva visa fram samma dokument som statens egna medborgare. Medlemsstaterna får emellertid kräva att utländska medborgare visar upp en giltig identitetshandling samt en försäkran med uppgift om nationalitet och adress i bosättningsstaten.

Styrkande dokument för att kandidera

EU-medborgare som har rätt att kandidera ska endast behöva visa fram samma styrkande dokument som statens egna medborgare. Förutom en försäkran med uppgift om nationalitet och

[17] Se dock punkt 3.3 för ytterligare uppgifter.

[18] Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Danmark, Finland, Ungern, Litauen, Lettland, Malta, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Sverige och Slovenien.

adress i bosättningsstaten kan medlemsstaterna begära att ett begränsat antal handlingar uppvisas frivilligt.

Nationell lagstiftning enligt vilken medborgaren måste lämna in ett intyg från hemstaten som styrker att han eller hon inte har fråntagits sin valbarhet är inte förenlig med direktivet. Ett sådant intyg kan endast begäras vid tveksamhet om försäkrans tillförlitlighet. I annat fall skulle det innebära en ytterligare börda för rörliga EU-medborgare. Att begära uppgift om referensnumret i ett hemvistintyg är inte heller förenligt med direktivet. Kommissionen inledde ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat som hade infört sådana ytterligare krav, varefter den nationella lagstiftningen ändrades för att uppfylla kraven i direktivet.

Informationskrav för medlemsstaterna

I direktivet föreskrivs att bosättningsstaten ”i god tid och på lämpligt sätt” ska informera rörliga EU-medborgare om villkoren och de närmare bestämmelserna för utövande av valrättigheterna vid kommunala val. Nederländerna har, i egenskap av medlem av kommissionens expertgrupp för valfrågor, föreslagit ett flerspråkigt formulär för att underlätta detta informationsutbyte. Formuläret granskas för närvarande av andra nationella experter.

Rörliga medborgare har särskilt rätt att informeras om de åtgärder som vidtas rörande deras ansökan om att upptas i röstlängden eller att få kandidera. Om ansökan om att bli upptagen i röstlängden eller att få kandidera avslås av bosättningsstaten, ska den rörliga medborgaren enligt direktivet ges samma rätt till överprövning som nationella medborgare.

Alla medlemsstater har anmält att de har vidtagit åtgärder och genomfört institutionella initiativ för att informera medborgarna om deras valrättigheter och således har genomfört direktivets bestämmelser.

Undantag som motiveras av en medlemsstats särskilda situation

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 rörliga EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt utgör mer än 20 % av väljarkåren kan kräva att såväl väljare som kandidater ska ha varit bosatta i medlemsstaten under en minsta tid. Den kan också vidta åtgärder för att ändra kandidatlistans sammansättning. Detta får den göra för att underlätta integrationen av utländska medborgare och undvika en polarisering mellan listor med ”nationella” och ”utländska” kandidater.

Luxemburg är den enda medlemsstat som tillämpar detta undantag. I Luxemburg ges rösträtt till rörliga EU-medborgare endast om de har haft sin juridiska hemvist i Luxemburg och har varit bosatta där i minst fem år före registreringen. Luxemburg kräver också att rörliga EU-medborgare ska ha varit bosatta i landet i minst fem år innan de kan ansöka om att få kandidera. Luxemburg har i enlighet med det förfarande som fastställs i direktivet anmält till kommissionen att man vill fortsätta att tillämpa detta undantag. Enligt uppgifter från de luxemburgska myndigheterna uppgår antalet EU-medborgare från andra medlemsstater som uppfyller ålderskravet för rösträtt och som är bosatta i Luxemburg till 159 485 personer. Det totala antalet EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt och är bosatta i Luxemburg uppgår till 481 358 personer. Det innebär att förhållandet mellan det förstnämnda och det sistnämnda antalet är 33,1 %, vilket är högre än den tröskel på 20 % som anges i direktivet. Det är alltså fortsättningsvis motiverat att bevilja Luxemburg undantag.

3.2. Reservering av vissa funktioner för nationella medborgare

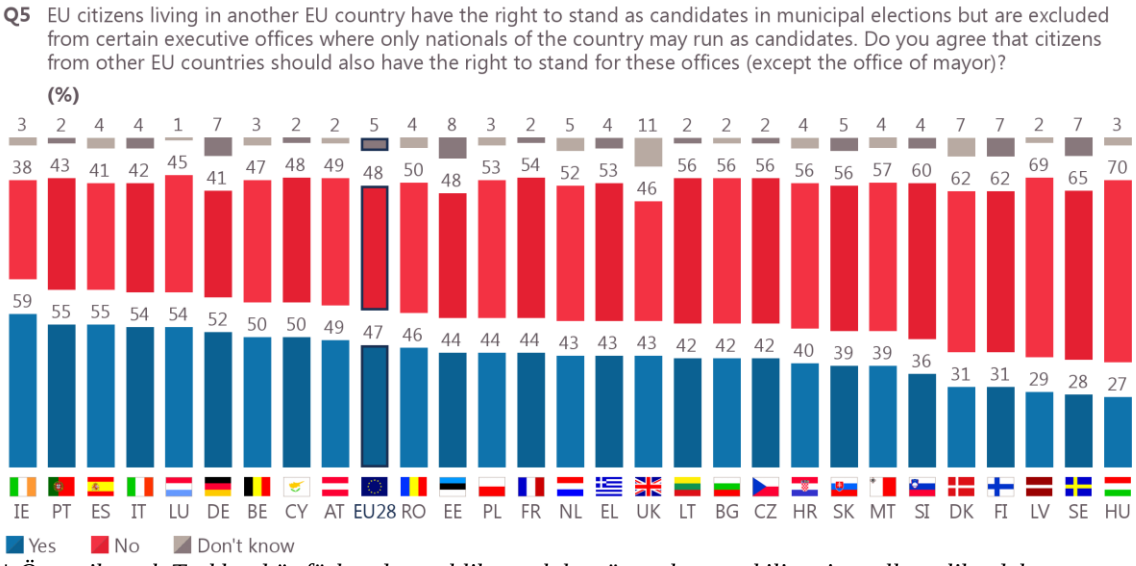
Enligt direktivet får medlemsstaterna reservera ett antal befattningar i den lokala förvaltningen för sina egna medborgare, nämligen befattningarna som ordförande för, suppleant eller ledamot av en grundläggande lokal förvaltningsenhets kommunstyrelse. Detta gäller oberoende av om

personen i fråga väljs för att inneha befattningen under hela mandatperioden eller för att fullgöra funktionerna tillfälligt eller interimistiskt.

När den förra rapporten sammanställdes år 2012 var det fjorton medlemsstater[19] som inte reserverade några befattningar i den lokala förvaltningen för sina egna medborgare, medan tre medlemsstater[20] endast tillämpade begränsningar för befattningen som ordförande. Sex medlemsstater reserverade alla befattningar utom befattningen som ledamot av styrelsen för sina egna medborgare[21] och två medlemsstater tillämpade alla tillåtna begränsningar[22]. Sedan den rapporten utfärdades har Ungern och Rumänien underrättat kommissionen om att de har ändrat sin genomförandelagstiftning och att de tidigare begränsningarna har avskaffats.

Kommissionen har mätt medborgarnas inställning i denna fråga. Genom en Eurobarometerundersökning och ett offentligt samråd som genomfördes 2015 har kommissionen frågat medborgarna om deras åsikter. Siffrorna från Eurobarometern visar att fördelningen är jämn mellan dem som vill ge rörliga EU-medborgare rätt att kandidera till vissa ledande befattningar och dem som inte vill det: 47 % anser att de bör ha rätt att göra det och 48 % anser att de inte bör ha den rättigheten.

Figur 6: Befattningar i grundläggande lokala förvaltningsenheter som kan innehas av EU-medborgare

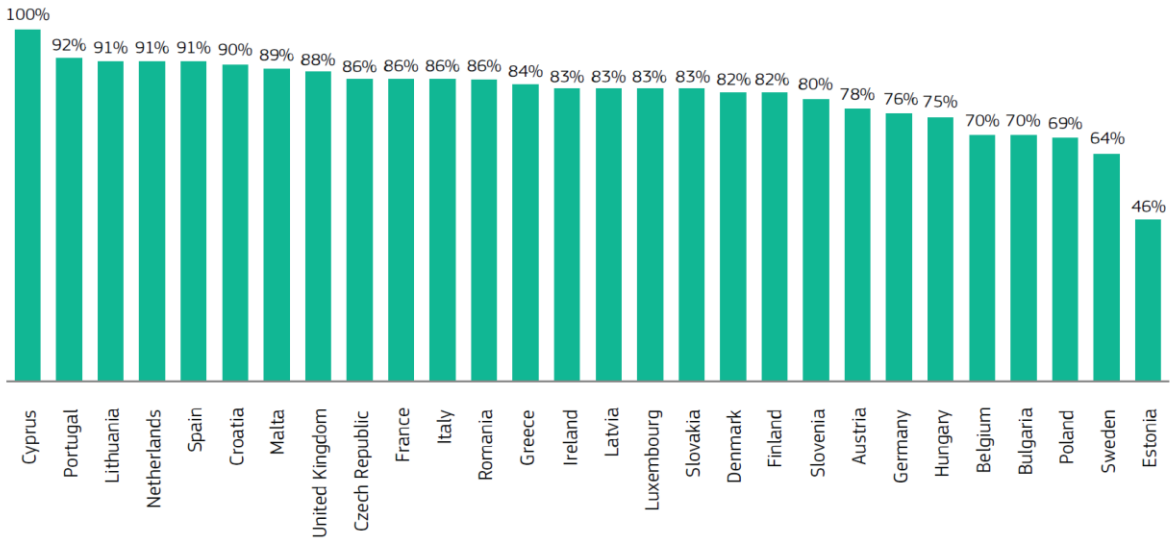


** Österrike och Tyskland är förbundsrepubliker och bestämmelserna skiljer sig mellan olika delstater.*

Av dem som svarade på det offentliga samråd om EU-medborgarskapet som kommissionen genomförde 2015 ansåg emellertid fler än åtta av tio (83 %) att EU-medborgare som bor i ett annat EU-land bör kunna bli ledamöter av kommunstyrelser.

Figur 7: Medborgarnas åsikter – rörliga EU-medborgare bör kunna bli ledamöter av kommunstyrelser i värdmedlemsstaten

[19] Danmark, Estland, Finland, Irland, Lettland, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.
[20] Ungern, Polen och Slovenien.
[21] Belgien, Cypern, Tjeckien, Frankrike, Italien och Litauen.
[22] Bulgarien och Grekland.



3.3. Rätt att gå med i 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 till exempel samma rätt att klaga på utelämnanden eller misstag i röstlängden eller kandidaturen och samma skyldigheter för utländska medborgare när röstplikt råder. Principen om icke-diskriminering innebär också att EU-medborgare måste kunna delta i det politiska livet i den medlemsstat där de är bosatta och måste kunna gå med i politiska partier i bosättningsstaten.

Kommissionen har varit i kontakt med medlemsstaterna och för fortfarande en dialog med vissa medlemsstater där den nationella lagstiftningen inte ger rörliga EU-medborgare samma rättigheter att bilda eller gå med i politiska partier. Ett antal medlemsstater har redan ändrat sin lagstiftning. Med andra pågår diskussionerna.

3.4. Grundläggande lokala förvaltningsenheter – avgränsningen av direktivets tillämpningsområde

Bilagan till direktivet innehåller en förteckning över vad som i medlemsstaterna avses med begreppet *grundläggande lokal förvaltningsenhet*[23] och det är på detta sätt som det i direktivet fastställs vad som avses med *kommunala val* inom direktivets tillämpningsområde. Danmark, Ungern, Irland, Förenade kungariket och Nederländerna[24] har underrättat kommissionen om att bilagan behöver ändras och kommissionen förbereder därför nödvändiga åtgärder.

4. 4. SÄKERSTÄLLANDE AV STÖD FÖR UTÖVANDET AV RÖSTRÄTTEN

Många medlemsstater genomför, om än med olika medel, verksamhet för att informera rörliga EU-medborgare om deras valrättigheter vid kommunala val[25]. Exempelvis skickar tio medlemsstater ut röstkort eller personliga brev för att informera rörliga EU-medborgare om valprocessen. Tio medlemsstater tillhandahåller valinformation via en officiell webbplats. Luxemburg, Spanien och Malta anordnar kampanjer som uttryckligen riktar sig till utländska medborgare, i syfte att öka deras medvetenhet om valrättigheterna. Lettland och Förenade kungariket har särskilda hjälptelefoner. Fem medlemsstater tillhandahåller information genom broschyrer eller den lokala pressen.

[23] Enligt artikel 2.1 a i direktivet avses med *grundläggande lokal förvaltningsenhet* de administrativa enheter som anges i bilagan.
[24] Frågeformulär som delats ut i kommissionens expertgrupp för valfrågor.
[25] Källa: Frågeformulär som delats ut i kommissionens expertgrupp för valfrågor.

Som ett exempel kan nämnas att de lokala myndigheterna i Dublin i Irland tillhandahöll stöd för rörliga EU-medborgare inför det kommunala valet 2014. Det kommunala valet genomfördes samtidigt som valet till Europaparlamentet. Myndigheterna använda olika sätt att göra reklam utanför hemmet och informerade via internet. En kampanj på internet riktades till alla invånare – både irländska och utländska – för att få unga människor i Irland att registrera sig för att rösta. Vidare gavs broschyrer ut på 17 språk för att förklara röstlängden och landets registreringssystem.

En del medlemsstater har särskilda metoder för att stödja vissa gruppers valdeltagande. I Malta används hjälpmedel för att göra det lättare för personer med funktionshinder, inbegripet rörliga EU-medborgare, att rösta (punktskrift på valsedlarna, ljudinspelare i röstbåsen och röstningsinstruktioner skrivna och upplästa på maltesiska och engelska). Kommunallagen har ändrats för att göra det möjligt för nationella medborgare och rörliga EU-medborgare som bor på äldreboenden att rösta hemifrån och för patienter på sjukhus att rösta från sjukhuset. Om det finns särskilda skäl kan EU-medborgare också lämna sin röst en vecka före valdagen[26].

Kommissionen har också tagit särskilda initiativ för att öka medvetenheten om valrättigheterna. Bland annat tillhandahåller den information för EU-medborgarna via portalen *Ditt Europa*, som i dagsläget har mer än 1,4 miljoner besökare varje månad[27].

Genom programmet *Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap* anslog kommissionen under 2014, 2016 och 2017 totalt 3,5 miljoner euro för verksamhetsbidrag till projekt för att främja rörliga EU-medborgares inkludering och delaktighet i värdstaten, inbegripet deltagandet i kommunala val. Projekten genomfördes av organisationer i hela EU och nådde många tusen rörliga EU-medborgare.

Som ett exempel kan nämnas projektet *Welcome Europe* som genomfördes av städerna Amsterdam, Bryssel, Köpenhamn, Dublin, Göteborg och Hamburg i samarbete med universitet och den icke-statliga sektorn. Projektet pågick från januari 2015 till december 2016 och syftade till att främja utbytet av god praxis för utformningen av ”välkomstpolicyer” för rörliga EU-medborgare. Projektresultaten spreds genom en rad gränsöverskridande konferenser och genom framtagandet av en verktygslåda[28].
Projektet visade att det är viktigt för de kommunala myndigheterna att aktivt informera rörliga EU-medborgare om deras rättigheter, förmåner och skyldigheter och om det praktiska livet i deras nya hemland. Detta kan göras till exempel genom kontaktpunkter och broschyrer. De kommunala myndigheternas kommunikationskanaler bör göras tillgängliga för människor som inte har fullständiga kunskaper i det lokala språket. De kommunala myndigheterna bör också försöka få med företrädare för olika grupper av rörliga EU-medborgare i lokala rådgivande organ och diskussionsgrupper. Slutligen bör lokalbefolkningen uppmuntras att interagera med rörliga EU-medborgare som bor i samma stad.

[26] Man måste försäkra att man antingen kommer att vara utomlands eller genomgå en medicinsk operation eller att man är gravid och väntas föda på valdagen. Källa: Frågeformulär som delats ut i kommissionens expertgrupp för valfrågor.
[27] COM(2017) 30 final.
[28] Arbetet inom detta projekt och inom andra projekt som finansierades genom 2014 års förslagsinfordringar för verksamhetsbidrag inom ramen för programmet *Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap* ställdes nyligen ut i samband med Europeiska veckan för regioner och städer, som anordnades gemensamt av kommissionen och Regionkommittén. Övriga bidrag utgjordes av projektet *ONTHEMOVE* som genomförts av *Centre for European Constitutional Law – Themistocles & Dimitris Tsatsos Foundation*, projektet *Living Rights* som genomförts av *Law Centres Network*, projektet *ACT Active Citizens Together* som genomförts av *East of England Local Government Association* och projektet *One-stop-shops for the political participation of mobile EU citizens* som genomförts av *Migration Policy Group*.

5. 5. SLUTSATSER

Fria och allmänna val är grunden för ett legitimt demokratiskt styre och stöd för att öka valdeltagandet bör prioriteras på alla maktnivåer. I 2017 års rapport om EU-medborgarskapet uppmanade kommissionen medlemsstaterna att uppmuntra deltagandet i det demokratiska livet genom att bättre informera sina invånare om deras valrättigheter och ta bort hinder för deras deltagande. Europeiska unionens råd understödde detta i sina slutsatser av den 11 maj 2017[29]. Europaparlamentet och Regionkommittén väntas anta sitt yttrande om rapporten om medborgarskap i slutet av 2017.

Det blir allt vanligare att EU-medborgare flyttar och bosätter sig i andra medlemsstater. Sedan de båda tidigare rapporterna antogs har antalet rörliga EU-medborgare fördubblats. År 2016 fanns det omkring 14 miljoner rörliga EU-medborgare som uppfyllde ålderskravet för rösträtt, men antalet som registrerar sig för att rösta i kommunala val är fortfarande lågt. Valdeltagandet är en ständig utmaning för alla demokratier. Det mycket låga valdeltagandet bland rörliga medborgare är oroande, eftersom det finns en verklig risk för att de inte utövar sina valrättigheter vare sig i hemstaten eller i värdstaten. Detta utestänger dem helt från allt demokratiskt deltagande. Att rösta är en vana som bör uppmuntras[30].

Uppgiftsinsamlingen måste förbättras. För att åtgärda det låga valdeltagandet bland rörliga EU-medborgare behövs mer kvantitativa och kvalitativa uppgifter om huruvida de är medvetna om och utövar sina politiska rättigheter samt om eventuella svårigheter de upplever när de deltar i lokalsamhället. Uppgifter om antalet rörliga medborgare samlas ofta in endast på nationell nivå, inte på regional eller lokal nivå. Men regionala och lokala uppgifter behövs för att utforma riktad EU-politik och för att öka de rörliga EU-medborgarnas synlighet bland de lokala aktörerna.

Även om många frågor har lösts fortsätter kommissionen att övervaka genomförandet av direktivet och att föra en dialog med några av medlemsstaterna.

Restriktionerna mot att rörliga EU-medborgare innehar ledande befattningar i de lokala förvaltningarna håller långsamt på att minska i medlemsstaterna.

Kommissionen anser att Luxemburgs begäran om att få fortsätta med sitt undantag enligt direktivet fortsättningsvis är motiverat. Kommissionen kommer också att vidta nödvändiga åtgärder för att ändra bilagan till direktivet och uppdatera förteckningen över vad som i medlemsstaterna avses med begreppet *grundläggande lokal förvaltningsenhet*, mot bakgrund av de förändringar som nyligen genomförts i vissa medlemsstater.

Att få de rörliga EU-medborgarna att engagera sig mer i kommunala val och mer allmänt i det politiska livet i EU är en utmaning som kräver en gemensam ansträngning av medlemsstaterna, inbegripet de lokala och regionala myndigheterna, samt av EU-institutionerna, civilsamhället och de politiska partierna. Detta är absolut nödvändigt för att säkerställa att de rörliga EU-medborgarna inkluderas i det sociala och politiska livet i värdstaten.

Kommissionen kommer att genomföra nedanstående åtgärder.

Bättre kunskap

[29] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.
[30] ”Jag röstar alltid” är det vanligaste skälet till att rösta, enligt en undersökning som gjorts av Europaparlamentet http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_sv.pdf.

Med tanke på EU-medborgarnas deltagande i kommande kommunala val i medlemsstaterna och i 2019 års val till Europaparlamentet kommer kommissionen under 2018 att genomföra en särskild Eurobarometerundersökning om de rörliga EU-medborgarnas demokratiska deltagande. Syftet är att förbättra utövandet av valrättigheterna och de demokratiska standarderna i unionen. Kommission kommer att försöka förbättra insamlingen av regionala demografiska uppgifter om rörliga EU-medborgare. Kommissionen kommer också att ge nätverket av akademiker som arbetar med EU-medborgarnas rättigheter i uppgift att sammanställa mer kvalitativa underlag för vad rörliga medborgare behöver för att delta politiskt i kommunala val och i val till Europaparlamentet och om det demokratiska sammanhanget och praxis för att stödja deras deltagande.

Informera och öka medvetenheten

Som en förberedelse inför de kommande valen till Europaparlamentet kommer kommissionen att inbegripa information om EU-medborgarnas rättigheter, däribland deras valrättigheter, i sina informationskampanjer. Insatser för att öka medvetenheten om dessa frågor kommer också att göras för att främja väljarregistrering och valdeltagande bland rörliga medborgare medlemsstater där kommunala val ska hållas[31].

Kommissionen kommer aktivt att göra reklam för portalen *Ditt Europa*, där EU-medborgarna kan hitta lättillgänglig information om valformaliteterna i den medlemsstat där de är bosatta.

Förenkla röstningsprocessen

Det är särskilt viktigt att göra det enklare för väljarna att registrera sig och att rösta. Studier visar att EU-medborgarna själva, särskilt de som röstar i ett annat land än det där de är medborgare, skulle välkomna praxis som gör det enklare för dem att som utländska medborgare rösta i dessa val (t.ex. personliga brev, registrering i röstlängden via internet etc.)[32].

Automatisk registrering av väljare kommer att främjas, bland annat genom nätverket av nationella experter på valfrågor.

En undersökning av fjärröstning (inbegripet röstning via brev och e-röstning) kommer att slutföras 2018. Kommissionen kommer att undersöka ytterligare sätt att göra det enklare för väljarna att registrera sig och att rösta i alla typer av val.

Slutligen kommer ett högnivåmöte om demokratiskt deltagande att anordnas 2018 med särskild inriktning på bästa praxis för att öka valdeltagandet bland unga samt bland utsatta och underrepresenterade grupper.

Involvera olika aktörer

Kommissionen har för avsikt att samarbeta med Regionkommittén (genom CIVEX-utskottet[33]) och dess nätverk av regionala och lokala myndigheter. Syftet är att främja verksamhet som ökar deltagandet i det politiska livet genom att samla information om de lokala myndigheternas

[31] År 2018 kommer kommunala val att hållas i Belgien, Ungern, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Sverige, Tjeckien, Nederländerna och Förenade kungariket. År 2019 kommer kommunala val att hållas i Bulgarien, Grekland, Irland och Litauen.

[32] Se Flash Eurobarometer 430 om EU-medborgarskapet och 2015 års offentliga samråd inför rapporten om EU-medborgarskapet.

[33] Regionkommitténs utskott för medborgarskap, styresformer, institutionella frågor och yttre förbindelser.

erfarenheter och genom att främja bästa praxis på lokal nivå. Kommissionen kommer att samordna detta arbete med sitt nätverk av nationella experter på valfrågor.

Under högnivåmötet om demokratiska frågor 2018 kommer kommissionen att ta upp frågan om det politiska deltagandet bland rörliga EU-medborgare, inbegripet de som har funktionshinder eller hör till minoriteter. Under sitt årliga kollokvium om grundläggande rättigheter i november 2017 anordnade kommissionen även en workshop om ”att skapa våra demokratier” (*engendering our democracies*). Syftet med workshopen var att bidra till praxis som främjar kvinnors politiska engagemang och att skapa ett åtagande för ökad jämställdhet och ett ökat deltagande av kvinnor i valen till Europaparlamentet.

Kommissionen kommer att fortsätta att använda sig av programmet *Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap* för att finansiera projekt som framgångsrikt främjar de rörliga EU-medborgarnas inkludering och deltagande i värdstaten, inbegripet deras deltagande i kommunala val. Dessa projekt genomförs av organisationer i hela EU och når många rörliga EU-medborgare.

BILAGA

Tabeller

Tabell 1.1: Registrering av EU-medborgare inför kommunala val*

	Medlemsstaten har rapporterat att den tillämpar automatisk registrering inför kommunala val **(uppgifter från medlemsstaterna)**	Antalet medborgare i medlemsstaten som uppfyllde ålderskravet för rösträtt (15 år eller äldre) den 1 januari 2016 **(uppgifter från Eurostat för 2016)**	Antalet EU-medborgare (15 år eller äldre) som var bosatta i medlemsstaten den 1 januari 2016 **(uppgifter från Eurostat för 2016)**	Antalet EU-medborgare som rapporterats ha rätt att rösta i kommunala val **(uppgifter från medlemsstaterna)**	Antalet EU-medborgare som registrerats för att rösta i kommunala val **(uppgifter från medlemsstaterna)**	Andelen EU-medborgare (15 år eller äldre) som registrerats för att rösta i kommunala val den 1 januari 2016 **(uppgifter från Eurostat och medlemsstaterna)**	Andelen EU-medborgare som registrerats för att rösta i kommunala val **(uppgifter från medlemsstaterna)**	Röstberättigade i medlemsstaterna jämfört med EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt (%)
Finland	x	4 591 285	80 608	81 062	81 062	–	100,0	1,76
Lettland	x	1 668 697	5 523	15 452	15 452	–	100,0	0,33
Nederländerna	x	14 179 348	405 499	430 985	430 985	–	100,0	2,86
Ungern	(x)	8 406 037	79 865	105 061	104 805	–	99,8	0,95
Malta	x	372 514	14 021	14 021	14 021	100,0	100,0	3,76
Litauen	x	2 464 811	4 528	4 870	4 524	99,9	92,9	0,18
Danmark	x	4 746 977	168 754	178 909	113 773	67,4	63,6	3,55
Irland		3 687 782	318 565	323 460	78 648	24,7	24,3	8,64
Frankrike		54 431 181	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	22,4	2,44
Luxemburg		481 358	189 921	159 485	28 342	14,9	17,8	39,46
Belgien		9 389 775	744 658	765 490	104 683	14,1	13,7	7,93
Portugal	x	8 880 498	96 391		12 992	13,5	–	1,09
Grekland		9 226 985	180 025	19 413	19 413	10,8	100,0	1,95

* *Baserat på Eurostats befolkningsuppgifter för 2016 indelade efter åldersgrupp, kön och medborgarskap [migr_pop1ctz], hämtade den 31 oktober 2017, och uppgifter från medlemsstaterna*.

Tabell 1.2 Sammanställning av uppgifter om rörliga EU-medborgare**

	Antalet EU-medborgare (15 år eller äldre) som var bosatta i medlemsstaten den 1 januari 2016 **(uppgifter från Eurostat för 2016)**	Antalet EU-medborgare som rapporterats ha rätt att rösta i kommunala val **(uppgifter från medlemsstaterna)**	Antalet EU-medborgare som registrerats för att rösta i kommunala val **(uppgifter från medlemsstaterna)**	Andelen EU-medborgare som registrerats för att rösta i kommunala val **(uppgifter från medlemsstaterna)**	Antalet medborgare i medlemsstaten som uppfyllde ålderskravet för rösträtt (15 år eller äldre) den 1 januari 2016 **(uppgifter från Eurostat för 2016)**	Röstberättigade i medlemsstaterna jämfört med EU-medborgare som uppfyller ålderskravet för rösträtt (%)	Antalet EU-medborgare registrerade för att kandidera vid kommunala val **(uppgifter från medlemsstaterna)**	Andelen EU-medborgare som kandiderade och blev valda vid kommunala val
Land								
Belgien	744,658	765,490	104,683	14,1	9,389,775	7,93		
Bulgarien	12,544				6,155,578	0,20		
Tjeckien	183,497				8,930,127	2,05		
Danmark	168,754	178,909	113,773	67,4	4,746,977	3,55	65	9,2
Tyskland	3,437,834	1,885,464*			71,294,558	5,33		
Estland	14,188				1,104,499	1,28		
Irland	318,565	323,460	78,648	24,7	3,687,782	8,64		
Grekland	180,025	19,413	19,413	10,8	9,226,985	1,95		
Spanien	1,731,468	2,074,248			39,414,699	4,39	1,913	
Frankrike	1,328,334	1,248,807	279,488	21,0	54,431,181	2,44		
Kroatien	12,438				3,579,197	0,35		
Italien	1,281,928				52,383,692	2,45		
Cypern	96,362				708,781	13,60		
Lettland	5,523	15,452	15,452	279,8	1,668,697	0,33	10	20,0
Litauen	4,528	4,870	4,524	99,9	2,464,811	0,18	5	20,0
Luxemburg	189,921	159,485	28,342	14,9	481,358	39,46	225	7,6
Ungern	79,865	105,061	104,805	131,2	8,406,037	0,95	41	12,2
Malta	14,021	14,021	14,021	100,0	372,514	3,76	9	22,2
Nederländerna	405,499	430,985	430,985	106	14,179,348	2,86		
Österrike	525,361				7,444,897	7,06		
Polen	21,898				32,258,354	0,07		
Portugal	96,391		12,992	13,5	8,880,498	1,09		
Rumänien	46,434		40,846		16,695,321	0,28	53	15
Slovenien	16,697				1,757,798	0,95		
Slovakien	47,747				4,594,209	1,04		
Finland	80,608	81,062	81,062	100,6	4,591,285	1,76		
Sverige	265,042				8,133,874	3,26	419	20,8
Förenade kungariket	2,677,936				53,795,166	4,98		

**18 år eller äldre i delstaterna Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen och Sachsen-Anhalt*.*

** *Baserat på Eurostats befolkningsuppgifter för 2016 indelade efter åldersgrupp, kön och medborgarskap [migr_pop1ctz], hämtade den 31 oktober 2017, och uppgifter från medlemsstaterna*.

Tabell 1.3 Sammanställning av kvalitativa svar som medlemsstaterna lämnat på de frågeformulär som använts för att utarbeta denna rapport

	Åtgärder för att bistå medborgare	Vidtar medlemsstaternas myndigheter informationsåtgärder för att hjälpa rörliga medborgare?	Vidtas åtgärder och initiativ för att främja deltagandet i det politiska livet?	Är Du medveten om praktiska svårigheter för/feedback från utländska medborgare?	Updatering om nationell lagstiftning	Har ny lagstiftning för införlivande av direktiv 94/80/EG trätt i kraft efter januari 2011?	Behöver bilagan till direktiv 94/80/EG där det hänvisas till "grundläggande lokala förvaltningsenheter" uppdateras?	Har nationella bestämmelser om restriktioner mot att utländska medborgare innehar ledande befattningar ändrats?
LAND								
BELGIEN		**LF**	**LF Bryssel**	**NEJ**				
BULGARIEN								
TJECKIEN		**NEJ**	**NEJ**	**NEJ**				
DANMARK		**JA**	**NEJ**	**na**		**JA**	**JA**	
TYSKLAND		**LF**	**LF**	**na**				
ESTLAND								
IRLAND		**JA**	**JA**	**na**			**JA**	
GREKLAND		**LF**	**JA**	**NEJ**				
SPANIEN		**J/LF**	**LF**	**NEJ**				
FRANKRIKE								
KROATIEN								
ITALIEN		**JA**	**na**	**na**		**JA**		
CYPERN								
LETTLAND		**JA**	**NEJ**	**NEJ**				
LITAUEN		**JA**	**J/LF**	**NEJ**				
LUXEMBURG		**JA**	**JA**	**NEJ**		**JA**		
UNGERN		**JA**	**na**	**na**		**JA**	**JA**	**JA (upphävts)**
MALTA		**JA**	**J/LF**	**NEJ**		**JA**		
NEDERLÄNDERNA		**NEJ**	**NEJ**	**NEJ**			**JA**	
ÖSTERRIKE		**J/LF**	**J/LF**	**NEJ**				
POLEN								
PORTUGAL								
RUMÄNIEN		**JA**	**na**	**NEJ**		**JA**	**NEJ**	**JA (upphävts)**
SLOVENIEN		**JA**	**J/LF**	**NEJ**		**JA**	**JA**	
SLOVAKIEN		**LF**	**N/LF**	**NEJ**				
FINLAND		**JA**	**NEJ**	**NEJ**		**JA**		
SVERIGE		**J/LF**	**JA**	**NEJ**		**na**		
FÖRENADE KUNGARIKET		**JA**	**NEJ**	**NEJ**		**JA**	**JA**	

Förklaringar och **LF**: Verksamheten har inrättats av den lokala förvaltningen.

J/LF: Verksamheten är en befogenhetsfråga och genomförs av både den centrala och den lokala förvaltningen.

N/LF: Verksamheten omfattas av både den centrala och den lokala förvaltningens