EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.1.2018
COM(2018) 44 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om anvendelsen af direktiv 94/80/EF om valgret og valgbarhed ved kommunale valg

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om anvendelsen af direktiv 94/80/EF om valgret og valgbarhed ved kommunale valg

1. 1. INDLEDNING

Europas fremtid afhænger af befolkningens evne til at værne om de fælles værdier, som binder dem sammen: demokrati, retsstaten og grundlæggende rettigheder. Frie og retfærdige valg er et grundlæggende udtryk for demokrati, og valg i EU bør følge de højeste demokratiske standarder. Som Kommissionens formand Jean-Claude Juncker erklærede i sin tale om Unionens tilstand i september 2017[1], er det nu tid til at bygge et mere forenet, stærkere og mere demokratisk Europa i 2025.

Kommunale eller lokale myndigheder er det forvaltningsniveau, der er tættest på borgerne, og dette udgør en væsentlig del af det europæiske politiske liv, der påvirker borgerne direkte. Demokratisk deltagelse i kommunale valg afspejler et bredere engagement i lokalsamfundet. Den er også knyttet til en bedre integration i samfundet, en følelse af at høre til og bredere demokratisk engagement. Dog risikerer EU-borgere, der har udøvet deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område ("mobile EU-borgere"), at miste kontakten med lokal politisk kultur, når de er på farten.

1.1. Valgret ved kommunalvalg

EU-borgerskab giver alle EU-borgere ret til at stemme og opstille som kandidater ved valg til kommuner og Europa-Parlamentet på samme betingelser som statsborgerne i landet, hvor de har bopæl. Grundlaget for denne rettighed er artikel 22, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde[2]. De nærmere bestemmelser for udøvelsen af denne rettighed er fastsat i Rådets direktiv 94/80/EF ("Direktivet")[3].

Der findes imidlertid to begrænsninger. For det første kan en medlemsstat beslutte, at kun dens egne statsborgere kan stille op som leder af et primært lokalt forvaltningsområdes ledende kollegiale organ[4]. For det andet, hvis mere end 20 % af den stemmeberettigede befolkning i landet er ikke-statsborgere, kan en medlemsstat kræve en opholdstid som betingelse for deltagelsen i kommunalvalg.

1.2. Beretningens indhold

Med denne tredje rapport[5], som følger op på rapporten om EU-borgerskab fra 2017, gør Kommissionen status over det omfang, i hvilket EU-borgere siden 2012 har udøvet deres ret til at stemme ved kommunalvalg i bopælsmedlemsstaten.

---

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

[2] Denne grundlæggende rettighed er også fastsat i artikel 40 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

[3] 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).

[4] Disse betingelser er defineret i direktivet, og kan f.eks. gælde for en bys borgmester.

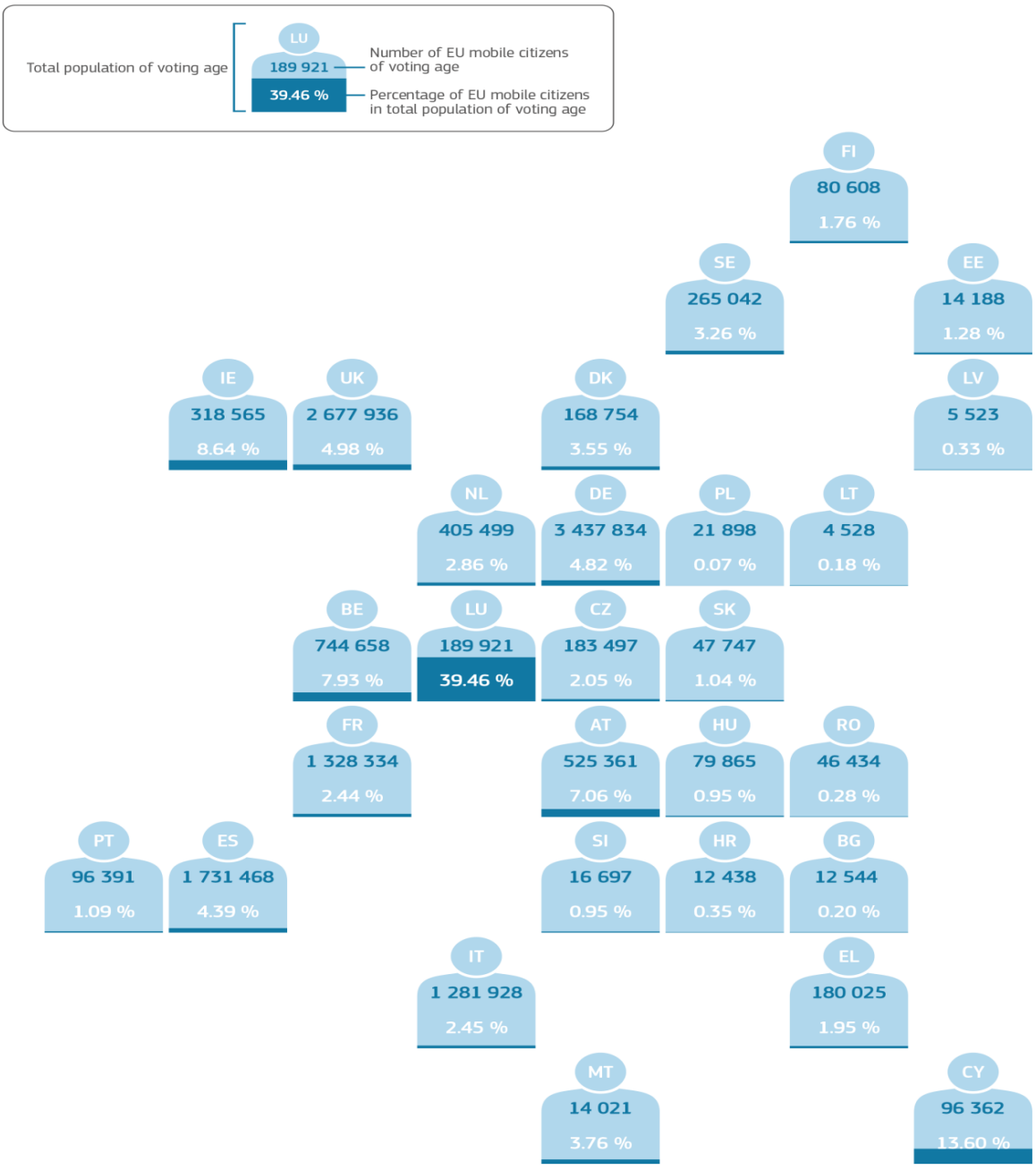
[5] Den første rapport om gennemførelse og anvendelse af direktivet i henhold til artikel 13 blev vedtaget af Kommissionen i 2002 (KOM(2002)260 endelig). Den anden rapport blev vedtaget i 2012 (KOM(2012)99 endelig af 9.3.2012). Den gjorde status over gennemførelsen og anvendelsen i de medlemsstater, der havde tiltrådt EU siden 2002, og informerede om Kommissionens vurdering af erklæringerne til direktivet i henhold til artikel 14.

Rapporten er hovedsageligt baseret på data, som medlemsstaterne har fremsendt direkte i et spørgeskema indsendt til de relevante nationale myndigheder. Spørgeskemaet søgte oplysninger om størrelsen af den mobile EU-vælgerbefolkning i hver medlemsstat og deres repræsentation på valglister til kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl. Der blev også søgt oplysninger om disse borgeres valgdeltagelse ved de seneste kommunalvalg og om, hvad der gøres for at fremme sådanne valgdeltagelse. Disse oplysninger er blevet kombineret og suppleret med andre af Kommissionens data. Eftersom nationale og kommunale valg- og folkeregistre har hver deres særlige kendetegn, forelå der ikke oplysninger i alle tilfælde.

2. 2. BEVIDSTHED OG DELTAGELSE

Siden den fri bevægelighed første gang blev indskrevet i traktaterne, er det blevet meget lettere at bo, arbejde, studere og rejse i Den Europæiske Union. Det største, absolutte antal mobile EU-borgere blev fundet i Tyskland, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Spanien og Italien. De mobile EU-borgere udgjorde de største andele af den samlede befolkning i Luxembourg, Cypern, Irland, Belgien og Østrig.

Figur 1: Befolkningsandelen af mobile EU-borgere, som pr. 1.1.2016 havde nået valgretsalderen (15 år og ældre), pr. medlemsstat[6]



Eurostat-data for 2016 om befolkningen opdelt efter aldersgruppe, køn og statsborgerskab [migr_pop1ctz], indhentet den 31.10.17.

Mange af disse mobile EU-borgere bor i bycentre, men også uden for de storbyer, hvor arbejdsmulighederne er en afgørende faktor[7]. De vigtigste lande for de mobile borgeres

[6] De relevante Eurostat-data vedrørende befolkningen er tilgængelige for tre aldersgrupper (0-14, 15-64 og 65+). I denne rapport tælles befolkningen, som har nået valgretsalderen, fra 15 år og opefter.
[7] Præcise data vedrørende de regioner og kommuner, hvor mobile EU-borgere bor, er ikke altid tilgængelige.

nationalitet er forskellige og varierer fra land til land og fra sted til sted. Nogle steder, såsom grænseområder, er kun én eller nogle få nationaliteter repræsenteret; andre steder er billedet mere komplekst.

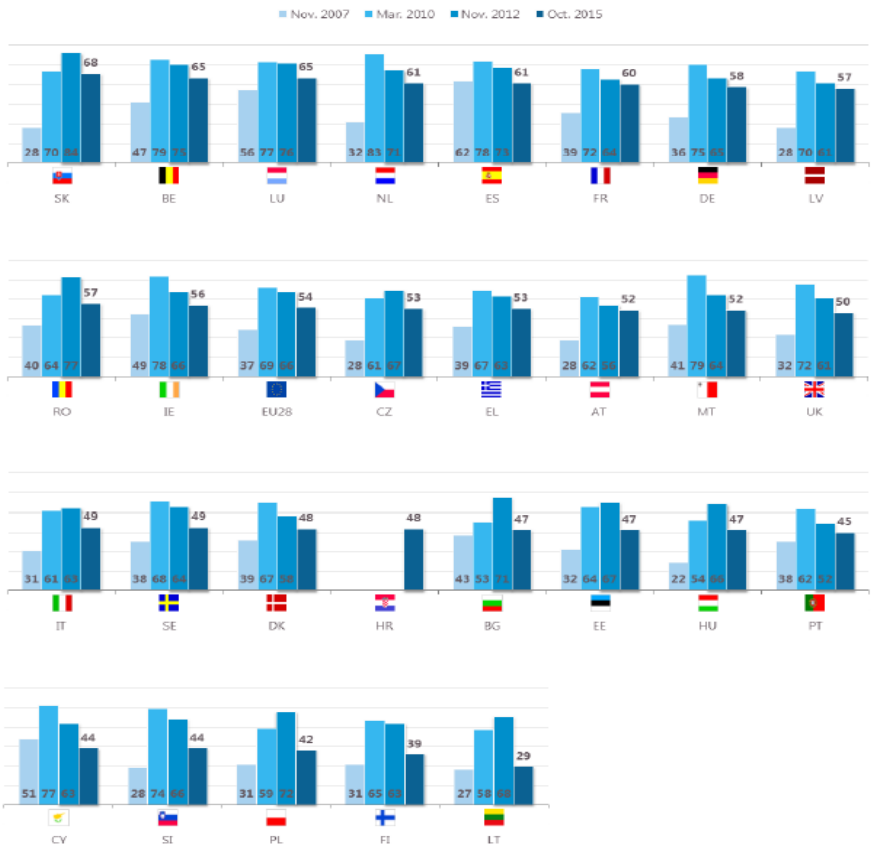
EU-borgere udøver deres ret til at bo i andre medlemsstater, særligt med henblik på at arbejde. De flytter også for at studere, gå på pension eller for at slutte sig til familiemedlemmer. Mange mobile EU-borgere tager ikke statsborgerskab i deres værtsmedlemsstat[8], men de kan investere en stor del af deres liv og ressourcer der.

2.1. Bevidsthed om valgretten og valgbarheden ved kommunale valg

Nye undersøgelser fra Eurobarometer tyder på, at 87 % af EU-borgerne er bekendte med termen "EU-borger"[9]. I gennemsnit kender 54 % af unionsborgerne til deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl. Det er et væsentligt fald sammenlignet med 2012[10] og kan konstateres i alle medlemsstater (med undtagelse af Kroatien, hvor der ikke er nogen tilgængelige data for 2012). Mens bevidstheden om denne rettighed er væsentligt højere nu end i 2007, da den var lavest (37 %), er den faldet i mere end halvdelen af medlemsstaterne siden 2010.

Figur 2: Bevidsthed om EU-valgrettigheder blandt borgere, 2007-2015

En borger i EU, som bor i [VORES LAND], har valgret og valgbarhed ved kommunale valg — Sandt



Kilde: Flash Eurobarometer nr. 430 Unionsborgerskab (marts 2016)

[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
[9] Flash Eurobarometer nr. 430 Unionsborgerskab 2016.
[10] 66 % kendte til den samme ret i 2012. Flash Eurobarometer nr. 364 valgrettigheder 2012.

2.2. Deltagelse i kommunale valg

Blandt de mere end 16 mio. mobile EU-borgere i 2016 havde næsten 14 mio. nået valgretsalderen og var berettigede til at stemme. De udgjorde 3,25 % af befolkningen, som stemte.

Antallet af mobile EU-borgere i valgretsalderen er steget væsentligt i mange medlemsstater siden rapporten i 2012. Siden 2014[11] har de fleste medlemsstater oplevet en stigning i denne befolkningsgruppe, og det samlede antal er steget med 11,1 % (fra 12,6 til næsten 14 mio.)[12].

For at deltage i et kommunalt valg skal en borger være registreret på valglisten. Få mobile borgere lader imidlertid til at have udøvet deres valgrettigheder ved kommunale valg i de senere år i deres bopælsstater – mens tal tilknyttet stemmeprocenter ved kommunale valg kun var tilgængelige for den håndfuld stater, som indsamler disse data, tyder de lave vælgerregistreringsprocenter i de stater, som tilvejebragte data, på, at dette er tilfældet[13]. Det lave antal medlemsstater, som kunne tilvejebringe data, gør det vanskeligt at drage yderligere konklusioner. Figur 3 og 4 forsøger at give et så komplet billede som muligt over registreringen ved hjælp af Eurostat-data og svarene på spørgeskemaet som udgangspunkt.

Formaliteterne i forbindelse med mobile EU-borgeres registrering på valglisten varierer[14]. På Kommissionens portal *Dit Europa* kan mobile borgere let finde tilgængelige oplysninger om disse valgformaliteter i bopælsmedlemsstaten.

I medlemsstater, hvor registrering på valglisten ikke sker automatisk, viste de tilvejebragte data, at blot 18,5 % af mobile EU-borgere, som var bosiddende, bad om at blive optaget på valglisterne. Med 51,2 % er procenten af mobile EU-borgere på valglister mere end det dobbelte i medlemsstater, der anvender automatisk registrering. Nogle medlemsstater, som anvender automatisk registrering, forpligter mobile borgere til at registrere deres bopæl, andre gør det ikke. I medlemsstater, hvor registrering ikke er obligatorisk, vil antallet af mobile EU-borgere på valglisten derfor være et andet end antallet af mobile EU-borgere, som er bosiddende.

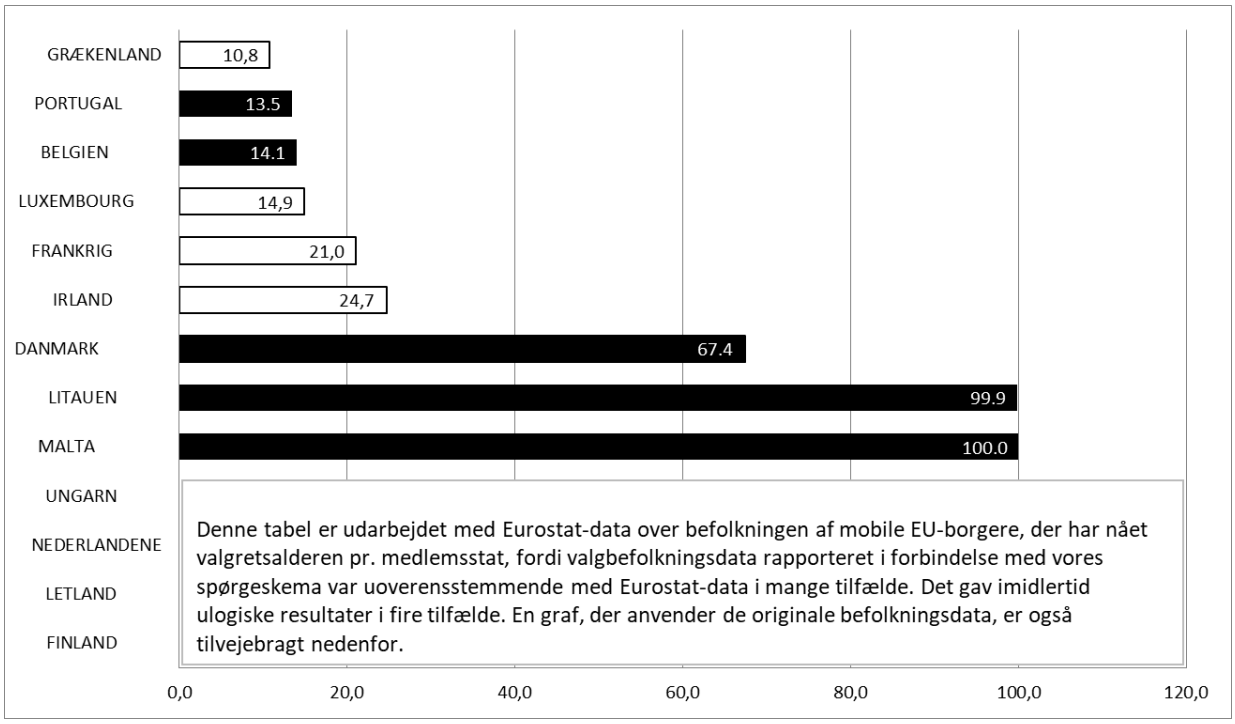
[11] Den tidligste periode, hvor overvejende komplette data bliver tilgængelige fra Eurostat for denne aldersgruppe af mobile borgere.

[12] 13 medlemsstater oplevede tocifrede procentstigninger: Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Kroatien, Estland, Malta, Nederlandene, Litauen, Østrig, Rumænien, Slovakiet, Finland og Det Forenede Kongerige.

[13] Dette giver sig også til kende i undersøgelsen udarbejdet til rapporten om europæiske valg fra 2014 http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf

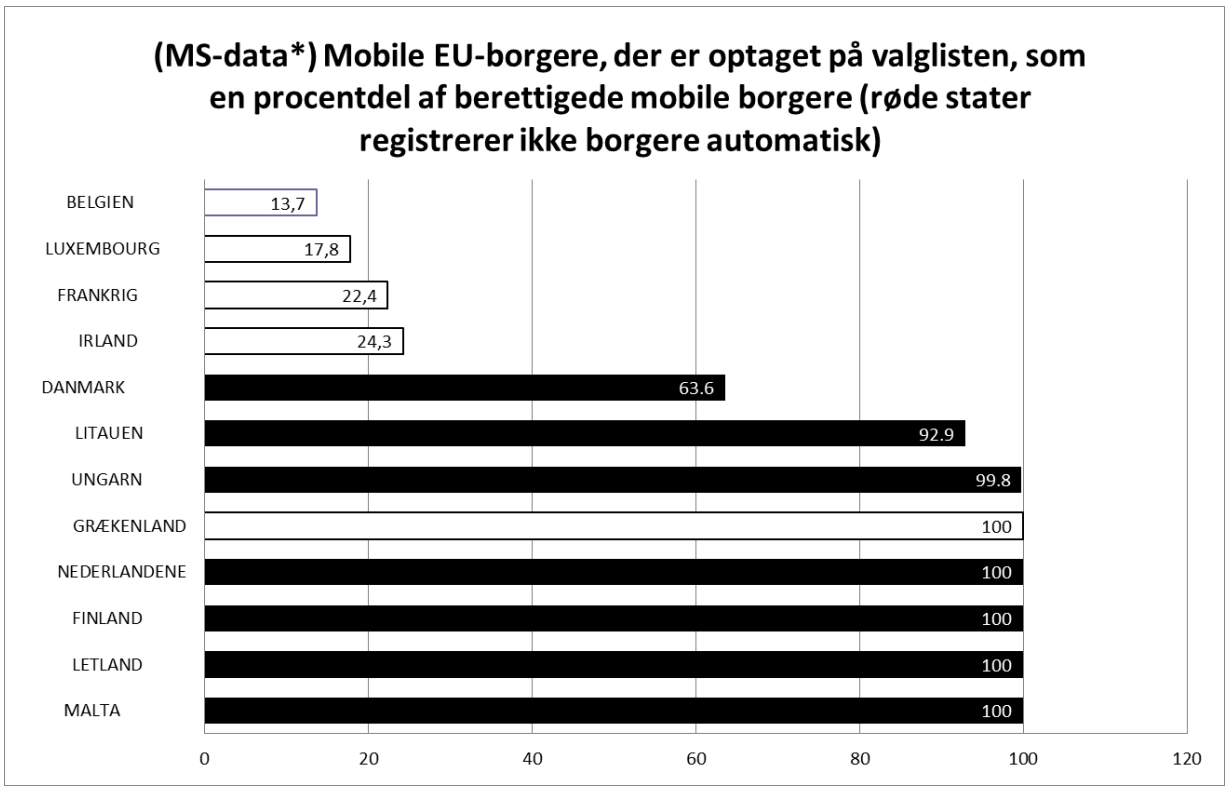
[14] Bulgarien, Danmark, Finland, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovenien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Ungarn registrerer automatisk deres borgere på valglisterne.

Figur 3: Procenten af mobile EU-borgere, som er registrerede til at stemme ved kommunale valg (medlemsstater med hvidt registrerer ikke automatisk borgere)



Baseret på Eurostat-data for 2016 vedrørende befolkning efter aldersgruppe, køn og statsborgerskab [migr_pop1ctz], indhentet den 31.10.17 og data tilvejebragt af medlemsstaterne

Figur 4: Procenten af mobile EU-borgere, som er registrerede til at stemme ved kommunale valg (medlemsstater med hvidt registrerer ikke automatisk borgere – kun medlemsstatsdata)

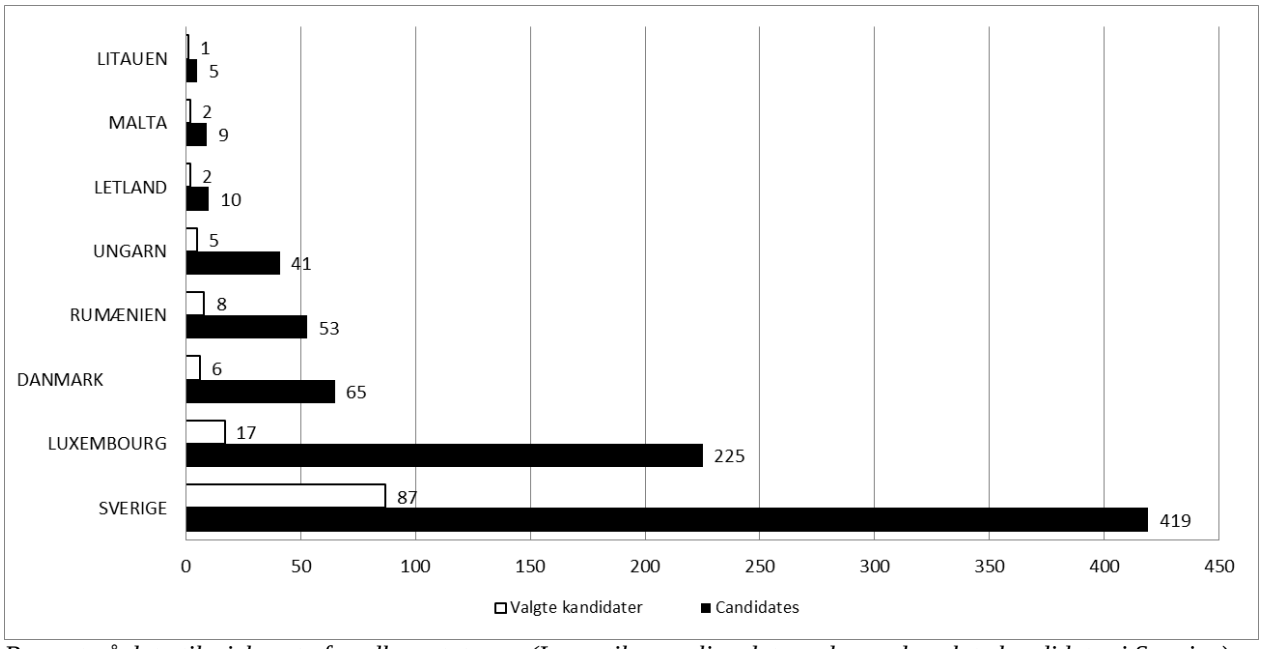


Kun baseret på medlemsstatsdata (kun registreringsdata blev tilvejebragt for Portugal).

Meget få data er tilgængelige for antallet af EU-borgere, som er valgbare ikke-statsborgere. 20 medlemsstater indikerede, at sådanne data ikke blev indsamlet eller er vanskelige at få fat på.

Spanien rapporterede det højeste antal EU-borgere, som er valgbare ikke-statsborgere: Der var 1 913 valgbare mobile EU-borgere.

Figur 5: Valgbare mobile EU-borgere, som blev valgt i deres bopælsstat



Baseret på data tilvejebragt af medlemsstaterne. (Ingen tilgængelige data vedrørende valgte kandidater i Spanien)

De højeste procenter af mobile EU-borgere, som blev valgt, i forhold til dem, som var valgbare, var i Malta (22,2 %) og Sverige (20,8 %). I gennemsnit blev 15,5 % af EU-borgere, som stillede op i deres værtsmedlemsstats kommunale valg, valgt.

3. 3. DIREKTIVETS ANVENDELSE

3.1. Opdatering af gennemførelsen

Syv medlemsstater har vedtaget ny gennemførelseslovgivning siden den sidste rapport[15]. Direktivets gennemførelsesniveau i alle medlemsstater lader generelt til at være tilfredsstillende. Næsten alle problemer med direktivets gennemførelse er blevet løst, omend nogle problemer med forkert eller ufuldstændig gennemførelse, som kunne repræsentere en hindring for den fulde udøvelse af valgrettigheder, stadig bliver behandlet med specifikke medlemsstater.

Definitioner og almindelige principper

Medlemsstaterne har strengt taget gennemført definitionerne i direktivets artikel 2[16]. Forskellig praksis er blevet vedtaget på nationalt niveau primært for definitionen af "valgliste". Nogle medlemsstaters lovgivning etablerer en separat liste (Cypern) eller en del af listen (Bulgarien, Polen, Frankrig, Italien, Tjekkiet og Rumænien) for mobile EU-borgere.

Modtagere af valgretten

[15] Finland, Ungarn, Malta, Slovenien, Det Forenede Kongerige, Luxembourg og Sverige.

[16] Artikel 2 definerer "primært lokalt forvaltningsområde", "kommunale valg", "bopælsland", "hjemland", "valgliste", "skæringsdato", "formel erklæring".

Nogle medlemsstater havde gennemført direktivets artikel 3 fejlagtigt og krævede, at mobile EU-borgere skulle have haft permanent ophold i 5 år for at opnå retten til at stemme eller opstille som kandidat ved kommunale valg. Siden da har alle medlemsstater ændret deres nationale lovgivning og fjernet alle sådanne krav[17]. I én medlemsstat kunne mobile EU-borgere uden fast bopæl ikke registrere sig til at stemme, selv om dens medlemsstats statsborgere kunne. Den nationale lovgivning blev ændret og problemet løst.

Betingelser for ophold

Direktivets artikel 4 fastsætter, at hvis bopælslandets egne statsborgere skal have haft bopæl i landet i en bestemt minimumsperiode for at vælge og være valgbare, anses de for at have opfyldt denne betingelse, hvis de har haft bopæl i andre medlemsstater i en tilsvarende periode. Kommissionen vurderer stadig, hvordan denne bestemmelse bliver gennemført af én medlemsstat.

Særlige undtagelser

Direktivet lader medlemsstater fratage borgere deres valgbarhedsret ved kommunale valg, hvis de, via en individuel beslutning, er blevet frataget deres valgbarhedsret i henhold til loven i deres hjemland.

Mandaters uforenelighed

Valgbare personer er underlagt de samme betingelser for uforenelighed som dem, der er gældende for statsborgere i bopælsmedlemsstaten. Denne bestemmelse lader til at være blevet korrekt gennemført i alle medlemsstater.

Generelle betingelser for udøvelse af valgretten

Artikel 7 fremsætter, at EU-borgere kan udøve deres valgret ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten, skulle de anmode herom. De fleste medlemsstater anvender et gunstigt system med automatisk registrering på valglisten[18].

Registrering på valglisten

Medlemsstater skal opfylde visse opgaver fremsat af direktivet for at gøre det lettere for mobile EU-borgere at registrere sig på valglisten.

Medlemsstater skal især tage de nødvendige foranstaltninger til at gøre vælgere i stand til at registrere sig på valglisten i tilstrækkelig tid inden valgdagen. Endvidere bør ikke-statsborgere, som anmoder om at blive registreret på valglisten, kun skulle tilvejebringe de samme dokumenter som en statsborger. Medlemsstater kan dog pålægge en ikke-statsborger at fremvise et gyldigt identitetsdokument, sammen med en formel erklæring, der anfører dennes nationalitet, samt dennes adresse i bopælsmedlemsstaten.

Dokumentationsmateriale for valgbarhed

EU-borgere, som er berettiget til valgbarhed, bør kun skulle fremvise det samme dokumentationsmateriale som nationale statsborgere. Medlemsstaterne kan kræve et begrænset antal valgfrie dokumenter ud over en formel erklæring, der anfører nationalitet og adresse i bopælsmedlemsstaten.

Indenlandsk lovgivning, som kræver indsendelse af en attest fra hjemlandet, som bevidner, at borgeren ikke er blevet frataget valgbarhedsretten, vil ikke være i overensstemmelse med direktivet. Der kan kun anmodes om en sådan attest, hvis der er tvivl om erklæringens ægthed.

[17] Se punkt 3.3 for yderligere henvisninger.

[18] Bulgarien, Danmark, Finland, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovenien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Ungarn.

Ellers vil den udgøre en yderligere byrde for mobile EU-borgere. Behov for en bopælsattests referencenummer vil heller ikke være i overensstemmelse med direktivet. Kommissionen anlagde sag mod én medlemsstat vedrørende krænkelse, idet medlemsstaten pålagde sådanne yderligere krav, hvorefter den indenlandske lovgivning blev ændret og bragt i overensstemmelse med direktivet.

Oplysningskrav til medlemsstater

Direktivet kræver, at bopælsmedlemsstaten informerer mobile EU-borgere om betingelserne og detaljerede ordninger for udøvelsen af valgrettigheder ved kommunale valg "i tilstrækkelig god tid og på behørig vis". Som medlem af Kommissionens ekspertgruppe for valganliggender, har Nederlandene foreslået en flersproget formular for at gøre denne udveksling af oplysninger lettere. Formularen er i øjeblikket under overvejelse af andre medlemsstatseksperter.

Mobile borgere har især retten til at blive informeret om den handling, der tages i forbindelse med deres ansøgninger om at blive registreret på valglisten eller opstille som kandidat. Hvis en anmodning om at blive registreret på valglisten eller om at opstille som kandidat bliver afvist af bopælsmedlemsstaten, kræver direktivet, at mobile borgere bliver givet de samme retsmidler som nationale statsborgere.

Alle medlemsstater kommunikerede handlinger og institutionelle initiativer for at informere borgere om deres valgrettigheder, hvormed de gennemførte disse bestemmelser i direktivet.

Undtagelsesbestemmelser, hvor det er berettiget af en medlemsstats specifikke situation

Direktivets artikel 12 tillader undtagelser fra princippet om ligebehandling, hvor dette er berettiget af problemer, som er specifikke for en medlemsstat. En medlemsstat, hvor den del af mobile EU-borgere, der har nået valgretsalderen, overstiger 20 % af alle vælgere, kan kræve, at både vælgere og kandidater har en minimumsbopælsperiode. Den kan også tage foranstaltninger til at ændre sammensætningen af kandidatlisterne. Det gør den for bedre at integrere ikke-statsborgere og for at undgå polarisering mellem lister med kandidater, der er "statsborgere", og som er "ikke-statsborgere".

Luxembourg er den eneste medlemsstat, der anvender denne undtagelsesordning. Den giver kun valgret til mobile EU-borgere, som har haft deres bopæl i Luxembourg og har boet der i mindst 5 år inden registrering. Luxembourg kræver også, at mobile EU-borgere har boet der i mindst 5 år, inden de kan ansøge om valgbarhed. I henhold til den i direktivet fremsatte procedure kommunikerede Luxembourg over for Kommissionen deres ønske om fortsat anvendelse af denne undtagelsesordning. Ifølge data tilvejebragt af Luxembourgs myndigheder var antallet af udenlandske EU-borgere, der har nået valgretsalderen, og som i øjeblikket er bosiddende i Luxembourg, 159 485. Det samlede antal EU-borgere, der har nået valgretsalderen, og som var bosiddende der, var 481 358. Det følger heraf, at forholdet mellem førstnævnte og sidstnævnte var 33,1 %, altså højere end den af direktivet fremsatte tærskelværdi på 20 %. Bevillingen af en undtagelsesordning til Luxembourg er derfor stadig berettiget.

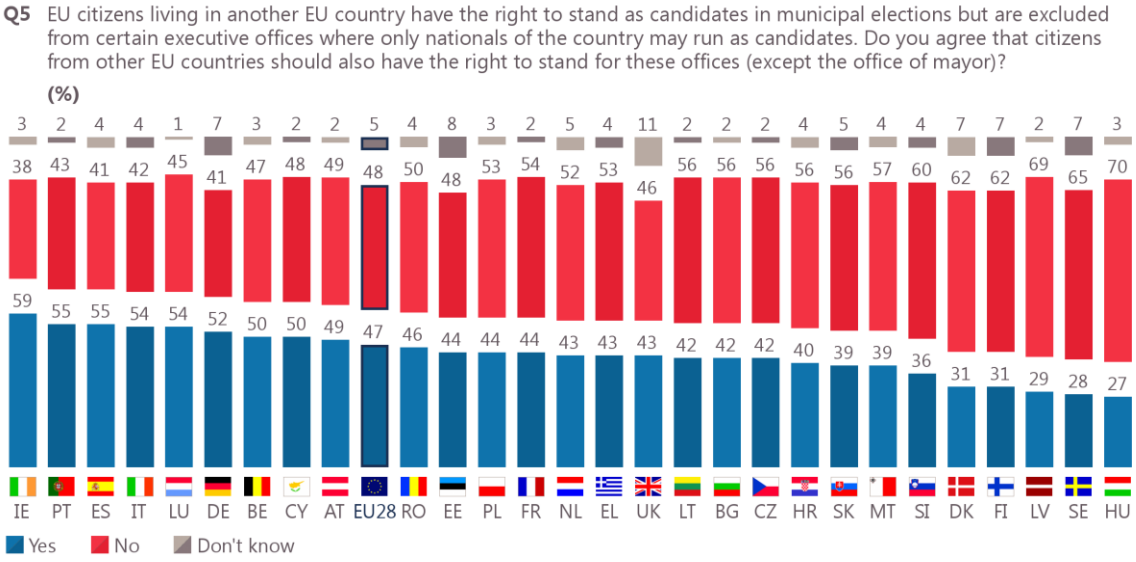
3.2. Begrænsning af nogle opgaver til statsborgere

Direktivet tillader medlemsstater at begrænse en del embeder i den lokale forvaltning til dens egne statsborgere, nemlig lederen, dennes stedfortræder eller medlem af et primært lokalt forvaltningsområdes ledende kollegiale organ. Det gælder, hvad enten statsborgeren i medlemsstaten bliver valgt til embedet for en hel periode eller til den midlertidige eller foreløbige udførelse af opgaverne.

På tidspunktet for den sidste rapport i 2012 begrænsede 14 medlemsstater[19] ikke nogen embeder i deres lokale forvaltning til deres egne statsborgere, og 3 medlemsstater[20] havde kun begrænsninger for lederne af deres lokale forvaltning. Seks medlemsstater begrænsede alle embeder over medlem af eksekutivkomitéen[21], og 2 medlemsstater indførte alle tilladte begrænsninger[22]. Siden den rapport har Ungarn og Rumænien underrettet Kommissionen om en ændring i deres gennemførelseslovgivning, som ophæver de tidligere begrænsninger.

Kommissionen har målt borgeres holdning til dette anliggende. I en Eurobarometer- og offentlig høring afholdt i 2015[23] spurgte Kommissionen borgere om deres mening. Ifølge Eurobarometer-tal stod holdningen for og imod bevilling af valgbarhedsretten til visse forvaltningsembeder i deres land til mobile EU-borgere lige: 47 % var for bevillingen, og 48 % var imod.

Figur 6: Embeder, som kan beklædes af EU-borgere i primære lokale forvaltningsområder

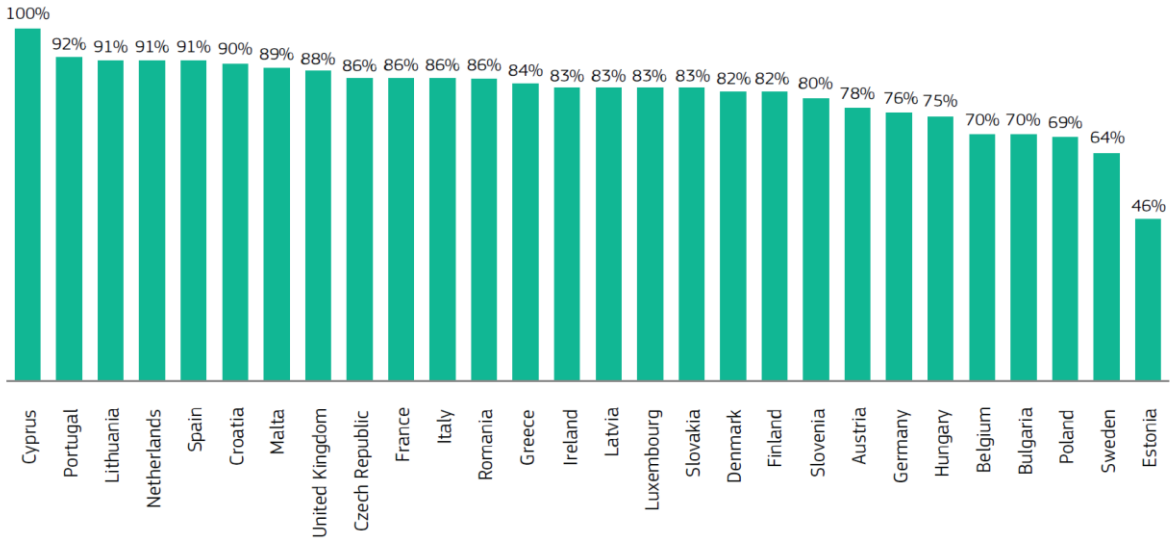


** Østrig og Tyskland er føderale republikker – bestemmelser varierer efter land.*

Mere end 8 ud af 10 respondenter (83 %) i den offentlige høring iværksat af Kommissionen i 2015 vedrørende unionsborgerskab mente imidlertid, at EU-borgere, som bor i et andet EU-land, bør kunne blive medlem af en kommunes forvaltningsorganer.

[19] Danmark, Estland, Finland, Irland, Letland, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Det Forenede Kongerige og Sverige.
[20] Polen, Slovenien og Ungarn.
[21] Belgien, Cypern, Frankrig, Italien, Litauen og Tjekkiet.
[22] Bulgarien og Grækenland.
[23] Flash Eurobarometer nr. 431 Valgrettigheder 2015.

Figur 7: Borgeres meninger – mobile EU-borgere bør kunne blive medlem af en kommunes forvaltningsorganer i deres værtsmedlemsstat



3.3. Ret til at blive medlem af eller stifte politiske partier i bopælsstaten

I henhold til princippet om ikke-diskrimination skal EU-borgere have valgrettigheder under de samme betingelser som statsborgere i den medlemsstat, hvor de bor. Det kræver, for eksempel, adgang til de samme appelprocedurer for eventuelle udeladelser eller fejl på valglisten eller i kandidaterklæringen eller i udvidelsen af stemmepligt til ikke-statsborgere. Princippet om ikke-diskrimination betyder også, at EU-borgere skal kunne deltage i det politiske liv i bopælsmedlemsstaten og blive medlem af politiske partier i deres bopælsland.

Kommissionen har været i kontakt medlemsstaterne og er stadig i dialog med nogle medlemsstater, hvor den nationale lovgivning ikke tillader mobile EU-borgere at have de samme rettigheder til politiske partier. En del medlemsstater har allerede ændret deres lovgivning. Der er drøftelser i gang med andre.

3.4. "Primære lokale forvaltningsområder" – præcisering af direktivets anvendelsesområde

Direktivet indeholder et bilag med en liste over nationale definitioner af "primær lokal myndighed"[24], som er måden, hvorpå direktivet fastsætter, hvad et kommunalt valg er inden for dets anvendelsesområde. Kommissionen er blevet informeret af Danmark, Ungarn, Irland, Det Forenede Kongerige og Nederlandene om[25], at der er behov for ændringer, og forbereder de nødvendige foranstaltninger.

4. 4. SIKRING AF SUPPORT TIL UDØVELSEN AF STEMMERET

Mange medlemsstater gennemfører, omend på forskellige måder, aktiviteter for at informere mobile EU-borgere om deres valgrettigheder ved kommunale valg[26]. For eksempel sender 10 medlemsstater valgkort eller personlige breve, der informerer mobile EU-borgere om valgprocessen. Ti medlemsstater tilvejebringer valgoplysninger på et officielt websted. Luxembourg, Spanien og Malta organiserer kampagner, som specifikt er rettet mod

[24] Direktivets artikel 2, stk. 1, litra a), definerer "primært lokalt forvaltningsområde" som de administrative enheder anført i tillægget.
[25] Spørgeskema udleveret i Kommissionens ekspertgruppe for valganliggender.
[26] Kilde: Spørgeskema udleveret i Kommissionens ekspertgruppe for valganliggender.

udlændinge, for at øge bevidstheden om valgretten. Letland og Det Forenede Kongerige har dedikerede "telefonlinjer". Fem medlemsstater har udarbejdet brochurer eller informeret i de lokale medier.

I Irland, for eksempel, ydede de lokale myndigheder i Dublin støtte til mobile EU-borgere i forbindelse med deres stemmeafgivelse ved de kommunale valg i 2014. Disse var kombinerede kommunale og Europa-Parlamentsvalg. De anvendte forskellige udendørsreklamer og online oplysninger. En onlinekampagne rettet mod alle indbyggere – dvs. irske og ikke-irske – for at få unge mennesker i Irland til at lade sig optage på valglisten. Brochurer blev også udgivet på 17 sprog for at forklare valglisten og systemer til optagelse på valglisten.

Nogle medlemsstater har specifikke metoder til at støtte specifikke gruppers valgdeltagelse. I Malta er der faciliteter til at gøre det lettere for vælgere med et handicap at stemme, heriblandt mobile EU-borgere (brailleskabeloner til stemmesedlen, lydoptagere i stemmerummet og instruktioner til at stemme skrevet og læst på maltesisk og engelsk). Maltas kommunalbestyrelseslov blev ændret til at lade nationale og mobile EU-borgere, der bor på plejehjem, stemme fra deres hjem, og patienter på hospitaler stemme fra deres hospital. Desuden kan EU-borgere, hvis berettiget, afgive deres stemme en uge inden valgdagen[27].

Kommissionen har også taget specifikke initiativer til at forbedre bevidstheden om valgrettigheder. Det omfatter tilvejebringelse af oplysninger til EU-borgere via portalen *Dit Europa*, som i øjeblikket modtager mere end 1,4 mio. besøg pr. måned[28].

Via *Programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab* har Kommissionen tildelt i alt 3,5 mio. EUR i tilskud til projekter i 2014, 2016 og 2017 for at fremme mobile EU-borgeres vellykkede integration og deltagelse i deres værtslande, herunder deltagelse i kommunale valg. Projekterne blev gennemført af organisationer over hele EU og nåede ud til mange tusinder mobile EU-borgere.

"Projekt Velkommen Europa" bragte for eksempel byerne Amsterdam, Bruxelles, København, Dublin, Gøteborg og Hamborg sammen med universiteter og den ikke-statslige sektor. Projektet, som kørte fra januar 2015 til december 2016, forsøgte at tilskynde udvekslingen af god praksis i forbindelse med udarbejdelsen af "velkomstpolitikker" til mobile EU-borgere. Projektresultaterne blev spredt via en række grænseoverskridende konferencer og frembringelsen af et værktøjssæt[29].
Projektet viste, at det var vigtigt for kommunale myndigheder aktivt at informere mobile EU-borgere om deres rettigheder, krav og pligter samt om de praktiske aspekter i forbindelse med at leve i deres nye fællesskab. Dette kunne for eksempel gøres via en one-stop-shop og brochurer. Kommunale myndigheders kommunikationskanaler skal gøres tilgængelige for personer, som har ufuldkomne færdigheder i lokalsproget. Kommunale myndigheder skal også forsøge at inkludere repræsentanter for mobile EU-borgergrupper i lokale rådgivende organer og diskussionsgrupper. Endelig skal lokalbefolkningen tilskyndes til at interagere med mobile EU-borgere, som bor i byen.

[27] De skal erklære, at de enten vil være udenlands, skal gennemgå et medicinsk indgreb eller er gravide og forventer at føde på valgdagen. Kilde: Spørgeskema udleveret i Kommissionens ekspertgruppe for valganliggender.
[28] COM(2017) 30 final.
[29] Dette og andre projekters arbejde blev finansieret gennem indkaldelse af forslag til initiativer i 2014 under *programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab* og blev for nylig præsenteret på den Europæiske uge for regioner og byer med Kommissionen og Regionsudvalget som vært. Bidrag omfattede: Projektet ONTHEMOVE fra Centeret for europæisk forfatningsret – Themistokles & Dimitris Tsatsos Foundation; Projektet "Living Rights" fra Law Centres Network; ACT Active Citizens Together fra East of England and Local Government Association; samt one-stop-shops for mobile EU-borgeres politiske deltagelse med Migration Policy Group som vært.

5. 5. KONKLUSIONER

Frie og universelle valg er grundlaget for lovmæssig demokratisk regeringsførelse, og støtte til valgdeltagelse på alle myndighedsniveauer er en prioritet. I sin rapport om EU-borgerskab fra 2017 opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at fremme deltagelsen i det demokratiske liv gennem bedre oplysning af borgere om deres valgrettigheder og fjernelse af hindringer for deres deltagelse. Rådet for Den Europæiske Union støttede dette i sine konklusioner offentliggjort den 11. maj 2017[30]. Europa-Parlamentet og Regionsudvalget forventes at vedtage deres udtalelse om borgerskabsrapporten i slutningen af 2017.

EU-borgere flytter og bor i stigende omfang i andre medlemsstater. Siden de to foregående rapporter er den mobile EU-befolkning fordoblet. Heraf havde ca. 14 mio. nået valgretsalderen i 2016, men niveauerne for vælgerregistrering for mobile EU-borgere ved kommunale valg er fortsat lave. Valgdeltagelse er en vedvarende udfordring for alle demokratier. Den meget lave valgdeltagelse for mobile borgere er bekymrende, da der findes en reel fare for, at de ikke udøver deres valgrettigheder, hverken i deres hjem- og værtslande. Dette udelukker dem fuldstændigt fra enhver demokratisk deltagelse. Udøvelse af stemmeretten er en vane, som bør tilskyndes[31].

En bedre dataindsamling synes at være nødvendig. Flere kvantitative og kvalitative data om mobile EU-borgeres bevidsthed om og udøvelse af deres politiske rettigheder samt alle de vanskeligheder, som de støder på under deres deltagelse i lokalsamfundet, ville bidrage til at imødegå mobile EU-borgeres lave valgdeltagelse. Data vedrørende antallet af mobile borgere bliver ofte kun indsamlet på nationalt niveau, ikke på regionalt eller lokalt niveau. Men sådanne regionale og lokale data er nødvendige for at fremme en målrettet udformning af EU's politik og øge de mobile EU-borgeres synlighed blandt lokale interessentgrupper.

Mange spørgsmål er blevet løst, men Kommissionen monitorerer fortsat direktivets gennemførelse og fører stadig drøftelser med nogle få medlemsstater.

Begrænsninger for mobile EU-borgeres adgang til ledende stillinger i deres lokale forvaltninger er langsomt aftagende i medlemsstaterne.

Kommissionen mener, at Luxembourgs anmodning om fortsat at opretholde deres undtagelsesordning i henhold til direktivet forbliver berettiget. Den vil også tage de fornødne skridt til at ændre direktivets bilag og opdatere listen over nationale definitioner af en primær lokal myndighed i lyset af de seneste ændringer i nogle medlemsstater.

En bedre mobilisering af mobile EU-borgere i forbindelse med kommunale valg og mere bredt i det europæiske politiske liv er en udfordring, der kræver en fælles indsats af medlemsstaterne, herunder også de lokale og regionale myndigheder, EU-institutioner, civilsamfundet og de politiske partier. Det er afgørende for at sikre inddragelsen af mobile EU-borgere i det sociale og politiske liv i deres værtssamfund.

Kommissionen vil gennemføre følgende foranstaltninger:

[30] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.

[31] "Jeg stemmer altid" blev ifølge en undersøgelse fra Europa-Parlamentet anført som den vigtigste grund til at stemme
http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_en.pdf.

Bedre viden

Med blikket rettet mod EU-borgeres deltagelse i kommunale valg i medlemsstaterne og det kommende valg til Europa-Parlamentet i 2019 vil Kommissionen gennemføre en særlig Eurobarometer-undersøgelse af mobile EU-borgeres demokratiske deltagelse i 2018. Målet er at forbedre udøvelsen af valgrettigheder og demokratiske standarder inden for Unionen, og Kommissionen vil søge at forbedre indsamlingen af demografiske oplysninger for mobile EU-borgere på regionalt niveau. Den vil også give netværket af akademikere, som beskæftiger sig med EU-borgernes rettigheder, til opgave at udarbejde en mere kvalitativ dokumentation for, hvad mobile borgere behøver for at deltage politisk i kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet og den demokratiske kontekst, samt metoder til at fremme deltagelsen.

Informere og øge bevidstheden

Som forberedelse til det kommende valg til Europa-Parlamentet vil Kommissionen gennemføre en informationskampagne om EU-borgernes rettigheder, der indeholder oplysninger om valgrettigheder. Der vil også blive gennemført oplysningsaktiviteter, der skal informere om vælgerregistrering og mobile borgeres deltagelse i medlemsstater, hvor der afholdes kommunale valg[32]. Kampagnen vil være forbundet med andre kommunikationskampagner på europæisk og regionalt plan.

Kommissionen vil aktivt fremme portalen "Dit Europa", hvor EU-borgere nemt kan finde tilgængelige oplysninger om valgformaliteter i deres bopælsmedlemsstat.

Gøre afstemningsprocessen lettere

Det er særligt vigtigt at gøre det lettere for vælgere at blive optaget på valglisten og stemme. Undersøgelser viser, at EU-borgerne, navnlig dem, der stemmer i et andet land end det, hvor de er statsborgere, selv vil sætte pris på en praksis, der ville gøre det lettere for dem at stemme ved disse valg som ikkestatsborgere (f.eks. personlige breve, onlineregistrering på valglister osv.)[33].

Automatisk optagelse af vælgere på valglisten, også gennem netværket af medlemsstaternes eksperter i valganliggender, vil blive fremmet.

En undersøgelse af fjernafstemning (også brevafstemning og elektronisk afstemning) vil blive afsluttet i 2018. Den vil se nærmere på yderligere muligheder for at lette optagelse på valglisten og afstemning i alle slags valg.

Endelig vil der i 2018 blive afholdt en begivenhed på højt niveau om demokratisk deltagelse med særligt fokus på at tilskynde til bedste praksis for at øge deltagelsen af unge samt sårbare og underrepræsenterede grupper.

Samspil med interessentgrupper

Kommissionen har til hensigt at samarbejde med Regionsudvalget (gennem dets CIVEX-underudvalg[34]) og dets netværk af regionale og lokale myndigheder. Målet er at fremme

[32] I 2018 afholdes der kommunale valg i Belgien, Ungarn, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Sverige, Tjekkiet, Nederlandene og Det Forenede Kongerige. I 2019 afholdes der kommunale valg i Bulgarien, Grækenland, Irland og Litauen.

[33] Se Flash Eurobarometer 430 vedrørende EU-borgerskab og den offentlige høring om EU-borgerskabsrapporten 2015.

[34] Underudvalget for Borgerrettigheder, Styreformer og Institutionelle og Eksterne Forbindelser, Regionsudvalget.

aktiviteter, der øger deltagelsen i det politiske liv gennem indsamling af oplysninger om lokale myndigheders erfaring og fremme bedste praksis på lokalt plan. Kommissionen vil koordinere dette arbejde med sit netværk af eksperter i valganliggender i medlemsstaterne.

Kommissionen vil behandle spørgsmålet om mobile EU-borgeres politiske deltagelse, herunder også borgere med handicap og dem, der tilhører mindretal, som del af begivenheden på højt niveau om demokratiske anliggender i 2018. Kommissionen organiserede også en workshop om "styrkelse af vores demokratier" på sit årlige kollokvium i 2017 om grundlæggende rettigheder. Formålet her var at bidrage til praksisser, der fremmer kvinders politiske engagement og en større indsats for øget ligestilling mellem kønnene og en styrkelse af kvinders mulighed for at deltage i valg til Europa-Parlamentet.

Kommissionen vil fortsat bruge *programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab* til at finansiere projekter, der fremmer mobile EU-borgeres vellykkede integration og deltagelse i deres værtslande, herunder deltagelse i kommunale valg. Disse projekter gennemføres af organisationer over hele EU og når ud til mange mobile EU-borgere.

TILLÆG

Datatabeller

Tabel 1.1: Optagelse af EU-borgere på valglisten til kommunale valg*

	MS rapportere de anvendelse af automatisk optagelse på valglisten til kommunale valg **(MS-data)**	MS-befolkningen, der har nået valgretsalderen **(Eurostat-data for 2016)**	Antallet af EU-borgere (mindst 15 år), der er bosiddende i MS **(Eurostat-data for 2016)**	Antallet af rapportere de EU-borgere med stemmeret til kommunale valg **(MS-DATA)**	Antallet af EU-borgere optaget på valglisten til kommunale valg **(MS-DATA)**	Procenten af EU-borgere, der er optaget på valglisten til kommunale valg **(Eurostat-data)**	Procenten af EU-borgere, der er optaget på valglisten til kommunale valg **(MS-DATA)**	MS valgbefolkning vs. EU-borgeres valgretsalder (%)
FINLAND	x	4 591 285	80 608	81 062	81 062	-	100,0	1,76
LETLAND	x	1 668 697	5 523	15 452	15 452	-	100,0	0,33
NEDERLANDENE	x	14 179 348	405 499	430 985	430 985	-	100,0	2,86
UNGARN	(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
FRANKRIG		54 431 181	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	22,4	2,44
LUXEMBOURG		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
GRÆKENLAND		9 226 985	180 025	19 413	19 413	10,8	100,0	1,95

* *Baseret på Eurostat-data for 2016 vedrørende befolkning efter aldersgruppe, køn og statsborgerskab [migr_pop1ctz], indhentet den 31.10.17 og data stillet til rådighed af medlemsstaterne*

Tabel 1.2 Oversigt over mobile EU-borgerdata**

	Antallet af EU-borgere (mindst 15 år), der er bosiddende i medlemsstaten den 1.1.2016 **(Eurostat-data for 2016)**	Antallet af rapporterede EU-borgere med stemmeret til kommunale valg **(Oplysninger fra medlemsstaterne)**	Antallet af EU-borgere, der er optaget på valglisterne for kommunale valg **(Oplysninger fra medlemsstaterne)**	Procenten af EU-borgere, der er optaget på valglisten til kommunale valg **(Oplysninger fra medlemsstaterne)**	Medlemsstats befolkningen, der har nået valgretsalderen (mindst 15 år) den 1.1.2016 **(Eurostat-data for 2016)**	Medlemsstatens valgbefolkning vs. EU-borgeres valgretsalder (%)	Antallet af EU-borgere der optaget på listen over kandidater til kommunale valg **(Oplysninger fra medlemsstaterne)**	Procenten af opstillede EU-borgerkandidater, der er valgt ved kommunale valg
Land								
Belgien	744 658	765 490	104 683	14,1	9 389 775	7,93		
Bulgarien	12 544				6 155 578	0,20		
Tjekkiet	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		
Grækenland	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	
Frankrig	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		
Letland	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
Luxembourg	189 921	159 485	28 342	14,9	481 358	39,46	225	7,6
Ungarn	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
Nederlandene	405 499	430 985	430 985	106	14 179 348	2,86		
Østrig	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		
Rumænien	46 434		40.846		16 695 321	0,28	53	15
Slovenien	16 697				1 757 798	0,95		
Slovakiet	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

Det Forenede Kongerige	2 677 936				53 795 166	4,98		

**18 år og derover i delstaterne Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen og Sachsen-Anhalt*

*** Baseret på Eurostat-data for 2016 vedrørende befolkning efter aldersgruppe, køn og statsborgerskab [migr_pop1ctz], indhentet den 31.10.17 og data stillet til rådighed af medlemsstaterne*

Tabel 1.3 Oversigt over kvalitative indberetninger indsendt af medlemsstaterne som svar på spørgeskemaet anvendt til udarbejdelse af denne rapport

	Foranstaltninger til støtte for borgerne	Har medlemsstatens myndigheder truffet foranstaltninger til at informere og hjælpe mobile borgere?	Foreligger der foranstaltninger og initiativer, der fremmer deltagelsen i det politiske liv?	Kender du til praktiske vanskeligheder, som ikke-statsborgere er stødt på/feedback fra ikke-statsborgere?	Opdatering vedrørende national lovgivning	Er ny lovgivning vedrørende gennemførelse af direktiv 94/80/EF trådt i kraft siden januar 2011?	Er der behov for at opdatere bilaget til direktiv 94/80/EF, som refererer til "primær lokal myndighed"?	Er de nationale regler for begrænsninger i ikke-statsborgeres adgang til ledende stillinger blevet ændret?
LAND								
BELGIEN		**LG**	**LG Bruxelles**	**NEJ**				
BULGARIEN								
TJEKKIET		**NEJ**	**NEJ**	**NEJ**				
DANMARK		**JA**	**NEJ**	**ikke relevant**		**JA**	**JA**	
TYSKLAND		**LG**	**LG**	**ikke relevant**				
ESTLAND								
IRLAND		**JA**	**JA**	**ikke relevant**			**JA**	
GRÆKENLAND		**LG**	**JA**	**NEJ**				
SPANIEN		**J/LG**	**LG**	**NEJ**				
FRANKRIG								
KROATIEN								
ITALIEN		**JA**	**ikke relevant**	**ikke relevant**		**JA**		
CYPERN								
LETLAND		**JA**	**NEJ**	**NEJ**				
LITAUEN		**JA**	**J/LG**	**NEJ**				
LUXEMBOURG		**JA**	**JA**	**NEJ**		**JA**		
UNGARN		**JA**	**ikke relevant**	**ikke relevant**		**JA**	**JA**	**JA (fjernet)**
MALTA		**JA**	**J/LG**	**NEJ**		**JA**		
NEDERLANDENE		**NEJ**	**NEJ**	**NEJ**			**JA**	
ØSTRIG		**J/LG**	**J/LG**	**NEJ**				
POLEN								
PORTUGAL								
RUMÆNIEN		**JA**	**ikke relevant**	**NEJ**		**JA**	**NEJ**	**JA (fjernet)**
SLOVENIEN		**JA**	**J/LG**	**NEJ**		**JA**	**JA**	
SLOVAKIET		**LG**	**N/LG**	**NEJ**				
FINLAND		**JA**	**NEJ**	**NEJ**		**JA**		
SVERIGE		**J/LG**	**JA**	**NEJ**		**ikke relevant**		
STORBRITANNIEN		**JA**	**NEJ**	**NEJ**		**JA**	**JA**	

Tegnforklaring o **LG:** Aktiviteterne er blevet iværksat af de lokale myndigheder

J/LG: Aktiviteterne er et spørgsmål om kompetence og udføres af både staten og de lokale myndigheder

N/LG: Aktiviteterne er et spørgsmål om kompetence fra både statens og de lokale myndigheders