KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(94) 38 endelig udg.

Bruxelles, den 23.02.1994

94/0034(CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

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

(forelagt af Kommissionen)

Indhold

BEGRUNDELSE

A. Almindelige bemærkninger

I. Problemet

1. Lidt statistik
2. Lokale myndigheder
3. Den retlige situation

II. Forhistorien

III. EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1

1. Generelle regler
a) Minimumsregulering
b) Ligestillingsprincippet
c) Frit valg
d) Unionsborgerskabs- og bopælskriteriet
e) Hvilke lokalvalg?

2. Undtagelser

IV. Subsidiaritet og proportionalitet

B. Bemærkninger til de enkelte artikler

Artikel 1: Direktivets formål
Artikel 2: Definitioner
Artikel 3: Betingelser for valgret og valgbarhed
Artikel 4: Bopæl
Artikel 5: Fortabelse af valgbarhed
Artikel 6: Uforenelighed
Artikel 7: Optagelse på valgliste efter egen anmodning, stemmepligt
Artikel 8: Formelle betingelser for stemmeret
Artikel 9: Formelle betingelser for opstilling
Artikel 10:Klageadgang
Artikel 11:Information af vælgerne
Artikel 12:Undtagelser
Artikel 14:Velerhvervede rettigheder

DIREKTIVFORSLAGETS TEKST

B E G R U N D E L S E

A. Almindelige bemærkninger

I. Problemet

1. Lidt statistik

I dag bor ca. 5 millioner unionsborgere i et andet EU-land end deres hjemland.

Således bor ca. 130 000 belgiere, 40 000 danskere, 290 000 tyskere, 360 000 grækere, 470 000 spaniere, 300 000 franskmænd, 630 000 irere, 1,2 millioner italienere, 11 000 luxembourgere, 240 000 nederlændinge, 840 000 portugisere og 400 000 briter i et andet EU-land end deres eget.

I Belgien bor der ca. 541 000 udlændinge fra andre EU-lande, i Danmark 27 000, i Tyskland 1,3 millioner, i Grækenland 50 000, i Spanien 240 000, i Frankrig 1,3 millioner, i Irland 62 000, i Italien 150 000, i Luxembourg 105 000, i Nederlandene 163 000, i Portugal 29 000 og i Det Forenede Kongerige ca. 880 000[1].

Af disse unionsborgere er der omkring 4 millioner, der ikke har valgret og valgbarhed i det land, hvor de er bosiddende, men ikke statsborgere. Andre 2,6 millioner har mistet denne ret i deres hjemland, alene fordi de har bosat sig i et andet EU-land. Ca. 1,6 millioner unionsborgere er nødt til at rejse til deres hjemland for at kunne stemme ved kommunale valg.

2. Lokale myndigheder

a) Uden at gå ind i de nærmere detaljer kan man indkredse en række elementer, som i hver enkelt medlemsstat er kendetegnende for de lokale myndigheder[2]:

- de dækker et bestemt område - et lokalt forvaltningsområde, som normalt udgør en forvaltningsenhed i staten

- de er ved forfatning eller lovgivning tillagt en vis grad af selvstyre[3], enten i kraft af en klausul om almindelig kompetence eller i kraft af en række særligt tildelte beføjelser; i mange medlemsstater udøver de lokale myndigheder ikke blot deres forvaltningsbeføjelser i eget navn, men supplerer også staten og varetager visse af dens funktioner på dens vegne

---

(1) Jf. EUROSTAT, demografiske statistikker 1992.

(2) Jf. Alain Delcamp: Les institutions locales en Europe, Paris 1990, s. 41.

(3) Jf. eksempelvis artikel 3 i den europæiske konvention om lokalt selvstyre, vedtaget i Europarådet i 1985.

- de har en repræsentativ forsamling, valgt ved almindelige, direkte valg

- de er omfattet af en vis retsbeskyttelse - forfatningsmæssig eller lovfæstet - og er underlagt statsligt tilsyn[4]. De nærmere regler for sammensætningen af deres organer og udpegelsen af medlemmerne heraf, deres beføjelser og midlerne - navnlig de økonomiske - til udøvelsen heraf samt et eventuelt tilsyn er som oftest fastsat ved lov.

b) Disse lokale myndigheder kan også klassificeres efter deres plads i den politisk-administrative organisation i hver enkelt medlemsstat. Der kan således sondres mellem primære og underordnede lokale myndigheder:

aa) De primære lokale myndigheder er dem, der er tættest på borgerne. De har enten ved forfatning eller lovgivning fået tillagt en vis grad af selvstyre og varetager de vigtigste dele af den lokale forvaltning. De dækker et bestemt område og har deres egne demokratiske institutioner og administrative forvaltning.

Der er tale om følgende forvaltningsenheder: Belgien: commune/ gemeente/Gemeinde, Danmark: primærkommune, amtskommune, Tyskland: Gemeinde, Kreis, Grækenland: koinotis, dimos, Spanien: municipio, Frankrig og Luxembourg: commune, Italien: comune, Nederlandene: gemeente, Portugal: conselhos eller municipios, Irland: counties, county boroughs, urban districts, Non-county-boroughs og towns, Det Forenede Kongerige: counties, districts, metropolitan districts, London boroughs samt i Skotland regions og Island authorities.

Der er store forskelle mellem de enkelte lande, både med hensyn til antallet af primære lokale myndigheder og deres størrelse:

---

(4) Jf. eksempelvis artikel 8 og 11 i den europæiske konvention om lokalt selvstyre.

Tabel 1: Antal kommuner og deres størrelse[5)]

Medlemsstat	Antal	Gennems. størrelse	Minimum	Maksimum
Belgien	589	16 890	2 500 (5%)	470 000
Danmark	276	18 600		503 000
Tyskland[6)]	8 592	7 050		2 068 300
Grækenland	5 761	1 740	< 500 (53%)	885 730
Spanien	8 150	4 780	< 500 (60%)	3 100 500
Frankrig	36 600	1 580	< 500 (61%)	2 152 000
Irland	88	39 750		502 700
Italien	8 000	7 190	< 1 000 (22%)	2 816 400
Luxembourg	118	3 200		74 400
Nederlandene	700	21 270	< 5 000 (10%)	700 000
Portugal	305	33 890		829 600
Det Forenede Kongerige	444	129 040	< 75 000	810 000

5) Jf. Jacques Ziller: Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l'Europe de Douze, Paris 1993, s. 180.

6) Tallene er fra tiden før den tyske genforening.

Tabel 2: Sammenligning mellem EU-landene efter antal kommuner og deres størrelse[7)]

Medlemsstat	Samlet befolkning (afrundet)	> 10 000 indbyggere		1 000–10 000 indbyggere		< 1 000 indbyggere	
		%	Antal	%	Antal	%	Antal
B	9 000 000	51,0	303	49,0	286	-	-
DK	5 000 000	18,5	45	82,5	227	1,0	3
D	80 000 000	13,1	1 105	50,0	4 250	38,9	3 145
GR	11 000 000	1,5	91	18,5	1 114	80,0	4 817
E	38 000 000	6,7	547	33,0	1 689	60,3	4 914
F	57 000 000	2,3	765	19,3	6 886	78,4	28 782
IRL	3 000 000	3,8	21	30,6	171	65,6	558
I	56 000 000	16,0	1 292	62,0	5 006	22,0	1 776
LUX	400 000	5,0	5	48,0	61	47,0	60
NL	14 000 000	51,0	367	48,0	340	1,0	7
P	10 000 000	74,0	203	26,0	72	-	-
UK	56 000 000	100,0	481				

7) Jf. Jacques Ziller: Administrations comparées, s. 181.

bb) De underordnede lokale myndigheder forekommer ved første øjekast at være placeret langt tættere på den enkelte borger. Men i realiteten er de både materielt og institutionelt underordnet de primære lokale myndigheder og har derfor kun meget begrænsede beføjelser, og de fremstår normalt som enheder under de primære lokale myndigheder[8].

Der er tale om Stadt-, Gemeinde- og Ortsbezirke, Ortschafen, Ortsteile i visse af de tyske delstater[9], "egnsråd" og "-samfund" i Grækenland, circoscrizioni i Italien, entidades locales menores i visse af de spanske regioner, sections de communes og arrondissements i Frankrig[10], deelgemeenten i Nederlandene, freguesias i Portugal og parishes og communities i Det Forenede Kongerige[11].

3. Den retlige situation

a) Valgret og valgbarhed ved kommunale valg

Reglerne om valgret og valgbarhed er normalt baseret på krav om indfødsret og bopæl i landet, og disse krav er - alt efter det pågældende lands politiske traditioner - enten kumulative eller alternative. I de EU-lande, hvor den juridisk-politiske tradition er stærkt præget af romerretten og den franske revolution, lægges hovedvægten på indfødsretten, medens der i Det Forenede Kongerige og Irland lægges større vægt på bopælskriteriet.

I halvdelen af medlemsstaterne har aktiv og passiv valgret hidtil ifølge forfatningen været forbeholdt landets egne statsborgere (§ 4, stk. 2 i den belgiske forfatning, § 20 i den tyske, § 51 i den græske, § 3 i den franske, § 48 i den italienske og §§ 52 og 107 i den luxembourgske).

---

(8) Disse myndigheder er ikke lige "synlige" og har ikke samme beføjelser og juridiske status i alle medlemsstater. De underordnede enheder er mest "synlige" i Storbritannien (parishes i England, communities i Wales og Skotland) og i Portugal (freguesias). I Frankrig har sections de commune status som juridiske personer.

(9) Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Bremen, Berlin og Hamburg. Ikke alle de nye østtyske delstater har endnu fået etableret de nye kommunale institutioner.

(10) Kun Paris, Lyon og Marseille er inddelt i arrondissementer.

(11) Parishes findes kun i England og svarer nogenlunde til communities i Wales. I Skotland er oprettelse af communities fakultativt.

I tre medlemsstater (Spanien, Portugal og UK) har kun visse udlændinge valgret. I Portugal og Det Forenede Kongerige beror det på historiske forbindelser med visse andre lande: I Det Forenede Kongerige har alle irske statsborgere og alle statsborgere fra Commonwealth-lande således valgret og er valgbare. Portugal har på basis af gensidighed tillagt statsborgere fra portugisisk-talende lande valgret og valgbarhed, men i praksis gælder det kun for brasilianske statsborgere. I Spanien kan derboende udenlandske statsborgere på basis af gensidighed have valgret, men indtil bilaterale aftaler herom er trådt i kraft[12], gælder denne ret ikke i praksis.

Danmark, Irland og Nederlandene giver på forskellige vilkår samtlige bosiddende udlændinge valgret og valgbarhed.

I Irland er der fuld ligestilling mellem landets egne borgere og bosiddende udlændinge (Section 2, Electoral Amendment Act 1985).

I Danmark og Nederlandene skal udlændinge for at kunne stemme og opstille opfylde en række særlige krav. I begge lande skal de pågældende fremlægge bevis for at have haft bopæl i landet i et vist tidsrum (DK: 3 år, jf. § 1 i loven om kommunale valg, NL: 5 år, jf. § B 1 A i Kieswet). Nederlandene kræver derudover, at vedkommende har opholdsret i landet og ikke er i en udenlandsk stats tjeneste (§ B 1 A i Kieswet, § 21 i Gemeentewet).

I de lande, hvor udenlandske statsborgere har valgret og er valgbare ved kommunale valg, er der ikke indført særlige regler for at forhindre dem i også at deltage i lokalvalg i deres hjemland.

I 8 medlemsstater mister man sin valgret og valgbarhed, hvis man bosætter sig uden for landets grænser. Græske og italienske statsborgere med bopæl i udlandet kan kun stemme ved lokalvalg ved at rejse til hjemlandet. Kun i Frankrig og Spanien bevarer bosiddende i udlandet deres valgret fuldt ud.

b) Tilknytning til det primære lokale forvaltningsområde

I samtlige medlemsstater skal landets egne borgere for at kunne stemme og opstille ved kommunale valg i et bestemt primært lokalt forvaltningsområde forinden have etableret en særlig, fast tilknytning til det pågældende område.

---

(12) F.eks. er den aftale, der blev indgået mellem Spanien og Nederlandene den 23. maj 1989, endnu ikke trådt i kraft.

Hvad valgretten angår, kræver samtlige medlemsstater alt efter deres respektive lovgivning, at den pågældende vælger har domicil, sædvanlig bopæl eller fast bopæl[13] i det primære forvaltningsområde, hvor han ønsker at stemme. I tre medlemsstater skal vælgerne desuden kunne bevise, at de har haft bopæl i dette område i en vis tid (Belgien: 6 måneder, Tyskland: mellem 3 og 6 måneder, alt efter delstaten, Grækenland: 2 år (ved flytning). Andre medlemsstater kræver, at vælgerne skal kunne bevise, at de har bopæl i området på et bestemt tidspunkt (Danmark, Spanien, Frankrig, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, UK). I 7 lande (Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien, Italien, Luxembourg, Nederlandene) skal de desuden opfylde et formelt krav, idet de skal være optaget i folkeregisteret dér.

I to medlemsstater er udøvelse af valgret ifølge lovgivningen knyttet til fødekommunen (Grækenland, Italien (kun for emigranter)). I Frankrig kan personer, der for femte gang uden afbrydelse er opført i det kommunale skatteregister, også stemme.

Hvad angår valgbarhed, kræves der normalt bevis for en særlig tilknytning til det primære lokale forvaltningsområde, hvis repræsentative forsamling eller udøvende organ man ønsker at blive valgt til. Ifølge de oplysninger, Kommissionen råder over, skal de pågældende i de fleste medlemsstater kunne bevise, at de har domicil eller fast bopæl i opstillingsområdet (Belgien, Danmark, Tyskland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, UK). I Det Forenede Kongerige kan man også opstille i lokale forvaltningsområder, hvor man i de sidste 12 måneder forud for skæringsdatoen (10.10) har haft fast ejendom eller udøvet sin hovedbeskæftigelse. I Frankrig skal man for at være valgbar være opført i det kommunale skatteregister eller kunne dokumentere, at man vil være opført her den 1. januar i valgåret.

c) Rettighedsfortabelser

Medlemsstaternes regler om fortabelse af valgret og valgbarhed er meget forskelligartede og afspejler forskellige juridiske traditioner.

aa) Fortabelse af valgret

En vælger kan få frataget sin valgret ved individuel afgørelse af forskellige årsager:

I 10 EU-lande kan valgretten fortabes efter en straffedom. Undtagelser herfra er Danmark og Irland. I Irland skal enhver, der er indsat i en straffeanstalt, dog være optaget på valglisten på det sted, hvor vedkommende ville have haft bopæl, hvis han ikke var i fængsel. De indsatte bevarer deres valgret, men kan kun udøve den, hvis de er på fri fod på valgdagen. I Danmark kan en vælger ikke længere fortabe sin valgret efter en straffedom.

---

(13) Det britiske og irske begreb "ordinary residence" og det franske begreb "résidence principale" ligger tæt op ad det danske begreb "fast bopæl".

Blandt andre fortabelsesgrunde kan nævnes "moralsk uværdighed" i Italien og dom for "corrupt or illegal practice" i Det Forenede Kongerige.

I 10 EU-lande er umyndiggjorte personer (personer under værgemål eller lavværgemål) og sindssyge frataget valgretten. Kun Italien er en undtagelse fra denne regel. I Det Forenede Kongerige kan denne rettighedsfortabelse følge af, at institutionsanbragte sindssyge betragtes som værende uden "ordinary residence". I Irland er situationen for institutionsanbragte sindssyge stort set den samme som for fængselsindsatte. I Danmark er det derimod kun de personer, der i henhold til loven er blevet umyndiggjort, der ikke har stemmeret.

Der er også forskelle mellem de forskellige medlemsstater med hensyn til de afgørelser, der træffes om fratagelse af valgret:

Efter en straffedom kan der være tale om enten automatisk fratagelse af valgretten i henhold til loven eller frakendelse af valgretten ved en særskilt retsafgørelse. I Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Portugal og Det Forenede Kongerige medfører dom for visse strafbare handlinger automatisk fortabelse af valgretten. I Det Forenede Kongerige følger valgretsfortabelse automatisk af en fængselsdom. Derimod kræves der i Tyskland og i visse tilfælde også i Spanien, Luxembourg, Nederlandene og Portugal en særskilt retsafgørelse. I Irland er rettighedsfortabelsen en konkret følge af, at den pågældende er indsat i en straffeanstalt og derfor ikke har "ordinary residence".

Reglerne herom i de forskellige medlemsstater kan desuden klassificeres efter, af hvilke årsager valgretten fortabes. I nogle medlemsstater (Belgien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Det Forenede Kongerige) er rettighedsfortabelsen i princippet knyttet til straffe fra og med bestemte straframmer eller straffe for bestemte lovovertrædelser (forbrydelser). I andre medlemsstater (Tyskland, Grækenland, Portugal) kan der i princippet kun ske valgretsfortabelse efter bestemte lovovertrædelser, der er opregnet i loven. I Frankrig og Nederlandene henvises der i loven undtagelsesvis til bestemte paragraffer i straffeloven, hvis overtrædelse kan føre til fratagelse af valgretten. I Spanien er det alene domstolene, der kan frakende en person valgretten, og dommerne har diskretionære beføjelser hertil. Sådanne beføjelser har franske, luxembourgske, nederlandske og portugisiske dommere også i visse tilfælde.

I princippet fortaber umyndiggjorte personer (personer under værgemål eller lavværgemål) og institutionsanbragte sindssyge automatisk valgretten. I Det Forenede Kongerige anses institutionsanbragte sindssyge for at være uden bopæl. I Danmark medfører anbringelse på psykiatrisk institution ikke tab af valgret. I Spanien og Portugal skal valgretten frakendes særskilt af en domstol. I Italien har umyndiggjorte personer valgret, efter at de tidligere bestemmelser herom i den italienske forfatning er blevet ophævet. I Det Forenede Kongerige har sindssyge valgret i, hvad der betegnes som deres "klare øjeblikke".

I samtlige medlemsstater er det domstolene, der afsiger straffedomme. Afgørelser om umyndiggørelse eller institutionsanbringelse træffes imidlertid undertiden af administrative myndigheder.

Med hensyn til udenlandske afgørelser ser det ud til, at straffedomme afsagt af en udenlandsk domstol i princippet ikke fører til fortabelse af valgretten i hjemlandet. Det Forenede Kongerige udgør imidlertid en undtagelse, eftersom det afgørende ifølge britisk ret er, om den pågældende person rent faktisk afsoner eller burde afsone en frihedsberøvende straf, og ikke om dommen er afsagt af en indenlandsk eller en udenlandsk dommer.

I det omfang, hvor udenlandske domme i civilretlige anliggender kan tvangsfuldbyrdes, kan disse domme ifølge international privatret føre til valgretsfortabelse i Tyskland og Grækenland samt, i visse tilfælde, i Belgien og Frankrig. I Nederlandene kan en vælger kun frakendes stemmeretten af en nederlandsk domstol.

bb) Fortabelse af valgbarhed

Der findes generelt tre typer regler på området:

I Belgien, Italien og Nederlandene gælder de samme fortabelsesgrunde for valgbarhed som for valgretten.

I andre medlemsstater (Danmark, Tyskland, Frankrig og Luxembourg) gælder samme regler som for valgret, men derudover fortabes valgbarheden også i visse andre tilfælde.

I andre medlemsstater igen (Grækenland, Spanien, Irland, Portugal, Det Forenede Kongerige) defineres fortabelsesgrundene uafhængigt af de regler, der gælder for valgretsfortabelse. I Irland fortaber personer, der har modtaget en straffedom, kun deres valgbarhed i det tidsrum, hvor de afsoner en frihedsstraf på over 6 måneder, der er idømt af en irsk domstol.

Med hensyn til selve fortabelsesgrundene må der skelnes mellem to systemer:

I Belgien, Tyskland, Grækenland, Spanien, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene og Det Forenede Kongerige kan domme for bestemte lovovertrædelser medføre fortabelse af valgbarhed.

Ifølge lovgivningen i Tyskland, Irland, Italien og Det Forenede Kongerige er personer, der er gået konkurs, eller som af andre grunde anses at være uværdige til at blive valgt, ikke valgbare. I Danmark er en person ikke valgbar, hvis han er blevet dømt for handlinger, som i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at have sæde i en kommunalbestyrelse. Vedkommende kan dog først erklæres ikke-valgbar efter valget. Ikke-valgbarhed kan aldrig gøres gældende for at forhindre nogen i at opstille ved valg.

d) Formelle krav

I samtlige EU-lande skal borgerne forud for valget opfylde visse formelle betingelser for at kunne stemme og opstille ved et givet valg i en bestemt kommune eller valgkreds.

aa) Udøvelse af valgretten

For at kunne stemme skal vælgerne normalt være optaget på valglisten i deres valgkreds eller -kommune. Med hensyn til reglerne for optagelse på denne valgliste kan der i princippet skelnes mellem fire forskellige ordninger: I Frankrig og Grækenland sker optagelse efter egen anmodning, i Italien og Spanien sker optagelse kun på myndighedernes initiativ. I de øvrige medlemsstater, med undtagelse af Portugal, optages vælgerne normalt automatisk på valglisten, men visse personkategorier optages dog undtagelsesvis efter egen anmodning. I Portugal, hvor optagelse normalt sker efter vælgerens anmodning, skal myndighederne optage alle vælgere, de har kendskab til, på valglisten.

I nogle af de lande, hvor optagelse på valgliste foregår automatisk (Belgien, Danmark, Tyskland, Grækenland, Spanien, Italien, Luxembourg, Nederlandene), opstilles valglisten normalt på basis af oplysninger fra et andet offentligt register, især folkeregisteret eller civilstandsregisteret. I Det Forenede Kongerige og Irland optages vælgerne derimod automatisk på basis af oplysninger indhentet af den såkaldte "registration officer", der foretager rundspørger hos familieoverhovederne. Det er klart, at i de medlemsstater, hvor optagelse sker efter vælgerens anmodning, skal vælgerne sammen med anmodningen give myndighederne alle oplysninger og al fornøden dokumentation.

I nogle medlemsstater (Danmark, Grækenland, Spanien, Frankrig, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Det Forenede Kongerige) ajourføres listerne med jævne mellemrum. I de fleste lande sker det en gang om året, i Italien to gange om året. I Belgien, Tyskland, og Nederlandene opstilles der nye valglister før hvert valg.

I de fleste EF-lande skal valglisten bekendtgøres, før den er endeligt opstillet. Belgien og Nederlandene udgør dog en undtagelse fra denne regel, for i disse lande har vælgerne krav på at få oplyst, om de er optaget på valgliste eller ej.

En vælger, der er blevet nægtet optagelse på valgliste, kan i samtlige medlemsstater anlægge sag for domstolen. I nogle lande (Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien, Italien, Irland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Det Forenede Kongerige) skal vælgerne dog klage til den administrative myndighed, før de går til en domstol.

bb) Udøvelse af valgbarheden

Enhver, der ønsker at opstille som kandidat, skal normalt give myndighederne en række dokumenterede oplysninger om sig selv.

II. Forhistorien

1. Man kan på sin vis sige, at traktatens artikel 8 B, stk. 1, satte det sidste punktum i en politisk debat, der havde stået på siden 70'ernes begyndelse. På det tidspunkt blev det klart, at de millioner af vandrende arbejdstagere og deres familier, der havde forladt middelhavslandene for at bosætte sig i de vesteuropæiske industrilande, ikke ville vende tilbage til deres hjemlande, men blive boende i deres værtsland. Der var i vid udstrækning tale om immigration inden for EF, idet hovedparten var italienere og senere grækere, spaniere og portugisere, der bosatte sig i andre EF-lande. Efterhånden som det blev klart, at der var tale om en permanent immigration, begyndte der at blive rejst spørgsmål om, hvorvidt Fællesskabet skulle nøjes med at sikre disse EF-migranter opholdsret og en række sociale rettigheder, eller om man skulle gå endnu videre og også give dem visse politiske rettigheder, specielt valgret og valgbarhed ved lokalvalg.

2. I 1974 nedsatte Det Europæiske Råd på mødet i Paris en arbejdsgruppe, der skulle undersøge mulighederne for at tillægge EF-borgerne "særlige rettigheder". En rapport fra Kommissionen herom, der bl.a. indeholdt forslag om valgret ved kommunalvalg, blev imidlertid ikke særlig positivt modtaget i Rådet[14]. Kommissionens tanker blev imidlertid taget op af Europa-Parlamentet, som i årene mellem 1977 og 1983 hele tiden pressede på for at få forslaget igennem[15].

   I 1985 afgav Adonnino-gruppen, som blev nedsat på topmødet i Fontainebleau, henstilling til Det Europæiske Råd på mødet i Milano om, at man fortsatte drøftelserne, men understregede, at kompetencen på dette område fortsat lå hos medlemsstaterne. Efter opfordring fra Europa-Parlamentet[16] fremlagde Kommissionen i 1986 en rapport om valgret ved kommunale valg for borgerne i EF's medlemsstater[17].

   Efter indtrængende opfordringer fra Europa-Parlamentet (Vetter-betænkningen fra 1987)[18] fremlagde Kommissionen i 1988 sit direktivforslag om EF-statsborgeres valgret til kommunevalg i den medlemsstat, hvori de har bopæl[19], som blev ændret i 1989[20]. Under hensyn til det arbejde, der foregik på regeringskonferencen om den politiske union, blev forhandlingerne i Rådet imidlertid stillet i bero.

---

(14) I årene fra 1976 til 1979 var en rapport og et udkast til resolution til drøftelse i COREPER, uden at man kom videre.

(15) Beslutning om særlige rettigheder, der kan tillægges borgerne i Det Europæiske Fællesskab (EFT nr. C 229 af 12.12.1977, s. 26), Macciocchi-betænkningen (EFT nr. C 184 af 12.7.1983, s. 28).

(16) Europa-Parlamentets beslutning, EFT nr. C 345 af 31.12.1985, s. 82.

(17) EF-Bull., Supplement nr. 7/1986.

(18) EFT nr. C 13 af 18.1.1988, s. 33.

(19) EFT nr. C 246 af 20.9.1988, s. 3.

(20) EFT nr. C 290 af 18.11.1989, s. 4.

Principippet om, at alle unionsborgere har valgret og er valgbare ved kommunale valg i bopælslandet, blev knæsat i traktaten om Den Europæiske Union, i artikel 8 B, stk. 1.

I 1992 blev der inden for Europarådet vedtaget en konvention om udlændinges deltagelse i det offentlige liv på lokalt plan, som nogle af medlemsstaterne (Danmark, Italien, Storbritannien) har undertegnet, og som i artikel 6 indeholder bestemmelse om valgret og valgbarhed for alle bosiddende udlændinge[21].

III. Traktatens artikel 8 B, stk. 1

1. Generelle regler

a) Ligesom artikel 8 B, stk. 2, tager stk. 1 ikke sigte på en global harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om kommunale valg, men har et langt mindre ambitiøst og ganske specifikt sigte - nemlig at fjerne de juridiske hindringer i de nationale lovgivninger, der endnu ligger i vejen for, at alle unionsborgere bliver i stand til at udnytte deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de er bosiddende, men ikke statsborgere. Det er derfor først og fremmest nødvendigt at få nationalitetskriteriet erstattet med et kriterium, der er baseret på unionsborgerskabet. EU-reglerne bør derfor kun omfatte, hvad der er strengt nødvendigt herfor.

b) Ligesom artikel 8 B, stk. 2, fastsætter stk. 1, at alle statsborgere fra andre medlemsstater har valgret og er valgbare "på samme betingelser som" landets egne statsborgere og anerkender dermed princippet om ligestilling mellem et lands egne statsborgere og udenlandske unionsborgere. I overensstemmelse hermed må der gælde samme regler i samme eller tilsvarende situationer, og ligestillingsprincippet bør kun kunne fraviges, når situationen ikke er den samme. Heraf følger, at bosiddende unionsborgere fra andre medlemsstater ikke bør underkastes særlige betingelser, medmindre en forskelsbehandling mellem landets egne statsborgere og statsborgere fra andre unionslande begrundes af, at særlige forhold gør sig gældende for de sidstnævnte.

---

(21) Den engelske udgave af artikel 6 lyder således:
"(1) Each party undertakes, subject to the provisions of Article 9, paragraph 1, to grant to every foreign resident the right to vote and to stand for election in local authority elections, provided that he fulfils the same legal requirements as apply to nationals and furthermore has been a lawful and habitual resident in the State concerned for the five years preceding the elections.
(2) However, a Contracting State may declare, when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval og accession, that it intends to confine the application of paragraph 1 to the right to vote only."

c) Artikel 8 B, stk. 1, anerkender desuden de pågældende unionsborgeres frihed til selv at afgøre, om de vil deltage i de kommunale valg i deres bopælsland eller ej. Derfor skal de selv tilkendegive deres ønske herom, og kun i dette tilfælde gælder den generelle stemmepligt, der findes i nogle medlemsstater, også for dem. Det er i øvrigt klart, at denne bestemmelse ikke berører de pågældendes valgret og valgbarhed i deres hjemland, hvis de har bevaret disse rettigheder i hjemlandet.

d) Ud over ligestillingsprincippet indeholder artikel 8 B, stk. 1, to andre nøglekriterier, nemlig unionsborgerskab og bopæl. Det første af de to kriterier defineres nærmere i den "Erklæring om statsborgerskab i en medlemsstat", der findes som bilag til traktaten, medens bopælsbegrebet ikke er defineret nærmere i selve traktaten. Selv om der ikke er foretaget nogen harmonisering af medlemsstaternes lovgivning herom, er det dog ikke nødvendigt at fastlægge nogen ensartet definition på bopælsbegrebet i dette direktiv for at sikre en så fuld ligestilling som muligt mellem en medlemsstats egne statsborgere og statsborgere fra andre unionslande, hvad angår valgret og valgbarhed.

e) I betragtning af de meget forskelligartede administrative systemer og valgordninger i de forskellige medlemsstater er det derimod nødvendigt at præcisere nærmere, hvad der forstås ved "kommunale valg". I øvrigt er traktatens bestemmelser herom ikke helt identiske på alle sprogene. I den engelske (municipal elections)[22], den spanske (elecciones municipales)[23], franske (élections municipales)[24], italienske (elezioni communali), nederlandske (gemeenteratsverkiezingen)[25] og portugisiske (eleiçoes municipais) udgave af traktaten drejer det sig kun om det første niveau i den politisk-administrative organisation. Men den danske (kommunale valg)[26], den tyske (Kommunalwahlen)[27] og den græske (dimotikes kai koinotikes ekloges) udgave af traktaten omhandler ikke blot det første trin, men også et andet trin i den lokale forvaltning.

Det er derfor nødvendigt at præcisere hvilken form for valg, der er tale om, til hvilke funktioner og til hvilket niveau i lokalforvaltningen.

Hvad angår valgets art, er det klart, at artikel 8 B, stk. 1, ligesom stk. 2, kun omhandler almindelige og direkte valg. Bestemmelsen gælder følgelig ikke for valg, der finder sted inden for den repræsentative lokale forsamling, f.eks. kommunalbestyrelsens valg af borgmester i Frankrig, valg af collège des échevins i Belgien eller af Magistrat i Tyskland. Især er der ikke tale om et kommunalt valg efter denne artikel, når komunalbestyrelsen i visse medlemsstater udpeger delegerede ("valgmænd") ved valg til en national parlamentsforsamling, eller når kommunalbestyrelsesmedlemmer deltager som valgmænd i sådanne valg.

---

(22) Jf. definitionen i Representation of the People Act 1983, section 191 (1). Normalt skelnes der i britisk og irsk lovgivning mellem parliamentary elections og local government elections, og sidstnævnte omfatter valg på alle lokale niveauer (parishes, districts, counties). Ifølge Municipal Reform Act fra 1835 skulle municipal corporations sammensættes af indbyggerne i en borough. Efter Local Government Act 1972 indgår boroughs nu i districts.

(23) Jf. afsnit III (Disposiciones especiales para las elecciones municipales) i lov (ley orgánica) af 19.6.1985; valg af provinsdeputerede er imidlertid underlagt lovens afsnit V (Disposiciones especiales para la eleccion de diputados provinciales).

(24) Jf. afsnit IV i Code électoral: Dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris. Valg af medlemmerne i Conseil départemental er imidlertid underlagt afsnit II. I Belgien skelnes der i lovgivningen mellem élections législatives, élections provinciales og élections communales.

(25) Jf. afsnit II i Kieswet: De verkiezing van de leden van de Twede Kamer der Staten General, van de provinciale staten en van de gemeenteraden.

(26) Den danske lov om kommunale valg finder anvendelse på primærkommuner og amtskommuner og tillægger i øvrigt alle udlændinge, der har haft bopæl i Danmark i mindst tre år, valgret og valgbarhed.

(27) Jf. f.eks. Nordrhein-Westfalens Kommunalwahlgesetz. De tyske delstaters lovgivning herom finder altid anvendelse på både kommuner (Gemeinden) og kredse (Kreise). Da Tyskland ratificerede traktaten, foretog den en forfatningsændring på det punkt (§ 28, stk. 1).

Heraf følger, at traktatens artikel 8 B, stk. 1, kun omhandler de hverv, som besættes ved de lokale vælgeres direkte valg. Der er i praksis i alle medlemsstater tale om medlemmerne af den lokale repræsentative forsamling, i nogle medlemsstater tillige formanden for og eventuelt andre medlemmer af et lokalt udøvende organ.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilket niveau i den lokale forvaltning artikel 8 B, stk. 1, tager sigte på, må der antages at være tale om det primære niveau, som findes i alle medlemsstater. Retten til at deltage i disse valg udgør essensen i de rettigheder, unionsborgerne tillægges i denne artikel. I de medlemsstater, hvor der desuden findes underordnede lokale myndigheder, finder traktaten også anvendelse på almindelige, direkte valg af repræsentanterne heri.

2. Undtagelser

I overensstemmelse med artikel 8 B, stk. 1, må enhver undtagelse være begrundet i særlige problemer i en medlemsstat, kun omhandle de nærmere regler for udøvelsen af de i denne bestemmelse knæsatte rettigheder og være af midlertidig karakter.

Sådanne særlige problemer kan især bero på, at der i en medlemsstat bor et særligt stort antal statsborgere fra andre medlemsstater, nærmere betegnet et stort antal unionsborgere i den valgberettigede alder, som ikke har indfødsret i landet. Der skal derfor kun tages hensyn til det statistisk registrerede antal bosiddende unionsborgere fra andre medlemsstater i den valgberettigede alder målt i forhold til den samlede vælgerskare i landet. Gennemsnitligt ligger denne andel for øjeblikket på mellem 0,3% og ca. 6% af det samlede antal unionsborgere i landet.

Kun i ét EU-land bor der langt flere unionsborgere fra andre medlemsstater end i de andre lande - nemlig 29% af den samlede vælgerskare.

I denne medlemsstat tegner bosiddende udlændinge fra andre EU-lande sig for mellem 30% og 54% af vælgerskaren i 21 kommuner og mellem 20% og 30% i 38 kommuner. I landets hovedstad er tallet 41,2%. I halvdelen af landets kommuner udgør bosiddende udlændinge fra andre EU-lande således over 20%.

I overensstemmelse med ligestillingsprincippet må det sikres, at enhver undtagelsesordning kommer til at gælde generelt for samtlige kommuner i det land, der anvender undtagelsen. Det vil virke urimeligt at anvende forskellige ordninger i forskellige kommuner, f.eks. på grundlag af deres andel af de i artikel 3 omhandlede vælgere målt i forhold til den samlede vælgerskare.

IV. Subsidiaritet og proportionalitet

Det foreliggende direktivforslag, der henhører under EU's enekompetence, fremsættes ud fra Kommissionens ønske om hurtigst muligt at kunne opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 8 B, stk. 1. Under hensyn til proportionalitetsprincippet foreslår Kommissionen, at de nærmere bestemmelser, der skal fastlægges i henhold til denne artikel, vedtages i form af et direktiv, hvis indhold begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt for at virkeliggøre det tilsigtede mål.

B. Bemærkninger til de enkelte artikler

Artikel 1: Direktivets formål

I artikel 1 defineres direktivets anvendelsesområde i overensstemmelse med målet i EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1:

1. I stk. 1 præciseres det, at direktivet kun omhandler de unionsborgere, der er bosat i et andet EU-land end det, hvori de er statsborgere, og at det kun drejer sig om deres ret til at deltage i kommunale valg i bopælslandet. Det tager således ikke sigte på en global harmonisering af medlemsstaternes valgordninger.

   Heraf følger for det første, at direktivet ikke berører de enkelte medlemsstaters regler om valgret og valgbarhed for landets egne statsborgere i landet.

   For det andet fremgår det af bestemmelsen i stk. 1, at direktivet kun omhandler kommunale valg og ikke regionale eller nationale valg. Det følger af traktatens artikel 8 B, stk. 1, at kommunale valg kun omfatter valg til de primære lokale myndigheder og de enheder, der er underordnet dem.

2. I stk. 2 præciseres det, at direktivet ikke berører de enkelte medlemsstaters bestemmelser om, hvordan landets egne statsborgere kan udøve deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg, bl.a. hvis de er bosiddende uden for landets grænser.

   Eftersom EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, garanterer alle unionsborgere stemmeret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælslandet - dog således, at disse rettigheder ikke træder i stedet for valgret og valgbarhed i hjemlandet, for så vidt som disse rettigheder fortsat opretholdes i henhold til den nationale lovgivning - har bestemmelserne også til formål at sikre unionsborgerne ret til selv at bestemme, om de ønsker at deltage i de kommunale valg i deres bopælsland eller ej.

Heraf følger, at unionsborgere, som har bevaret deres valgret og valgbarhed i hjemlandet, selv om de har bosat sig uden for hjemlandets grænser, vil kunne deltage i de kommunale valg i både deres bopælsland og deres hjemland. At de pågældende således vil kunne stemme to gange ved to forskellige valg, er ikke i strid med princippet om "én mand, én stemme", som i princippet kun kan gælde for ét og samme valg. Eftersom der er tale om to juridisk og politisk adskilte valghandlinger i to forskellige lande, vil denne "parallelle stemmeafgivelse" ikke få nogen virkning for gyldigheden af de kommunale valg i disse lande. Ud fra et politisk synspunkt er det ikke blot vigtigt at fremme integreringen af bosiddende udlændinge i det samfund, de lever i, men det er også vigtigt at tilgodese de bånd, der fortsat består til hjemlandet. Hertil kommer, at man med den foreslåede løsning også undgår at afholde nogen fra at stemme i det land, hvor de rent faktisk er bosiddende, men derimod gør det lettere.

Men i betragtning af den særlige, faste tilknytning, unionsborgerne i henhold til de enkelte landes lovgivning normalt skal have til det lokale forvaltningsområde, som de ønsker at stemme eller opstille i, vil muligheden for "parallel stemmeafgivelse" dog nok kun få meget begrænset betydning i praksis. Den praktiske betydning heraf mindskes yderligere af bestemmelsen i direktivets artikel 4, hvor bopæle i andre medlemsstater sidestilles med bopæl i bopælslandet.

Hvis man ville udelukke enhver mulighed for "parallel stemmeafgivelse", ville det i øvrigt være nødvendigt at indføre en bureaukratisk informationsudvekslingsordning mellem medlemsstaterne. I betragtning af de kommunale valgs decentraliserede karakter ville det være yderst vanskeligt at etablere en sådan ordning og få den til at fungere. Eftersom kun fire medlemsstater (Grækenland, Spanien, Frankrig og Italien) giver statsborgere bosat i udlandet lov til at stemme og opstille i landet, ville det næppe stemme overens med proportionalitetsprincippet, hvis man indførte en sådan ordning for hele Den Europæiske Union. Da disse valg afholdes i et stort antal kommuner på forskellige tidspunkter i de enkelte lande, ville det ikke være muligt hurtigt og effektivt at forhindre de pågældende i at afgive stemme i såvel hjemlandet som bopælslandet.

3. Eftersom det kun er unionsborgernes valgret og valgbarhed, der anerkendes i traktatens artikel 8 B, stk. 1, fastslås det desuden i stk. 2, at direktivet ikke omhandler valgret og valgbarhed ved kommunale valg for udlændinge fra tredjelande. Direktivet berører således på ingen måde de rettigheder, der måtte bestå i henhold til national lovgivning, bl.a. i Danmark, Irland og Nederlandene. Det samme gælder, hvad angår valgret og valgbarhed ved britiske kommunalvalg for statsborgere fra de uafhængige Commonwealth-lande. Endvidere tager direktivet på ingen måde sigte på hverken at pålægge de medlemsstater, hvor disse udlændinge ikke har sådanne rettigheder, pligt til at indrømme dem, eller på at forhindre dem i at gøre det.

Artikel 2: Definitioner

1. For at gøre det helt klart, hvad de rettigheder, som knæsættes i traktatens artikel 8 B, stk. 1, omfatter, må det defineres, på hvilket niveau i bopælslandets politiske og administrative organisation, unionsborgerne kan udøve disse rettigheder. I direktivforslaget har man med vilje undladt at basere sig på den terminologi, der anvendes i den nationale lovgivning (hvor der kan være tale om kredse, kommuner eller distrikter).

Uanset den terminologiske uoverensstemmelse med bl.a. traktatens artikel 198 A har man i direktivet valgt at benytte begrebet "primære lokale forvaltningsområder" til at betegne den forvaltningsenhed, der i henhold til den interne lovgivning udgør det første trin i den politiske og administrative organisation i de enkelte medlemsstater.

Der er i samtlige medlemsstater tale om forvaltningsenheder, der i henhold til enten landets forfatning eller dets lovgivning har en vis grad af politisk og administrativ autonomi i forhold til staten. Denne autonomi følger normalt enten af en generel kompetence eller af en specifik kompetencetildeling på bestemte områder. Inden for rammerne heraf varetager disse primære lokale myndigheder under eget ansvar en række lokale opgaver. Det er klart, at deres beføjelser kun omfatter deres eget område. Der må skelnes mellem disse primære lokale myndigheder og de statslige instanser, der som led i en decentraliseret statsforvaltning varetager visse lokale opgaver. Men samtidig udgør den lokale myndighed også ofte en enhed i statsforvaltningen, og det udøvende kommunale organ repræsenterer også staten eller varetager i det mindste visse af statens funktioner.

I samtlige medlemsstater vælges disse myndigheders organer ved almindelige, direkte valg. Der er normalt tale om en repræsentativ forsamling, der har beslutningsbeføjelser, og som vælges for mellem 4 og 6 år. Desuden har de primære lokale myndigheder i samtlige medlemsstater udøvende organer, ofte med kollegial karakter (Belgien, nogle tyske delstater, Luxembourg, Nederlandene, Portugal), men deres beføjelser og sammensætning samt måden, hvorpå deres medlemmer udpeges, varierer meget.

Hvis denne lokale myndighed ifølge den nationale lovgivning er opdelt i underordnede forvaltningsenheder, som har visse nærmere afgrænsede beføjelser, og organer, der vælges ved almindelige, direkte valg, skal de anses at indgå som integrerende dele af den pågældende lokale myndighed.

De primære lokale myndigheder og deres eventuelle underordnede enheder, der er omhandlet i artikel 2, nr. 1, opregnes for hver enkelt medlemsstat i listen i direktivets bilag.

2. I betragtning af de store forskelle, der består mellem de nationale lokalforvaltninger, og forskellene mellem de forskellige sprogudgaver af traktatens artikel 8 B, stk. 1, er det nødvendigt også at definere, hvad der skal forstås ved kommunale valg. Man må være klar over, at dette begreb under alle omstændigheder vil kunne blive fortolket af Domstolen. Det er politisk vigtigt, at man sikrer de pågældende borgere et sæt grundlæggende politiske rettigheder på det lokale plan i deres bopælsland. Samtidig må man også sikre det mindstemål af gensidighed, der bør bestå mellem medlemsstaterne på dette område.

a) For det første præciseres det i nr. 2, at der er tale om valg til repræsentative lokale forsamlinger, og eventuelt - alt efter den enkelte medlemsstats lovgivning - om valg af formanden for og - hvis der er tale om et kollegialt organ - de øvrige medlemmer af et udøvende organ.

b) For det andet præciseres det i denne definition, at der udelukkende er tale om almindelige, direkte valg, og ikke om valg inden for den lokale repræsentative forsamling eller det lokale udøvende organ. Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at det kun er i fire medlemsstater (Tyskland, Spanien, Italien og Portugal), at formanden for og eventuelt medlemmerne af det lokale udøvende organ vælges eller kan vælges af befolkningen ved direkte, almindelige valg, medens de i andre lande udpeges ved et internt valg i den repræsentative forsamling (Danmark, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Irland, Det Forenede Kongerige) eller udpeges af statsoverhovedet (Belgien, Luxembourg, Nederlandene).

Eftersom begrebet kommunale valg ikke omfatter valg, der finder sted inden for den lokale repræsentative forsamling, og eftersom direktivet ikke griber ind i medlemsstaternes lovgivning om disse organers og deres medlemmers beføjelser, er det heller ikke til hinder for, at de medlemsstater, hvor de folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer direkte eller indirekte vælger medlemmerne af en parlamentarisk forsamling, bestemmer, at udenlandske kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke kan deltage i sådanne valg.

c) Med hensyn til spørgsmålet om, hvilket trin i den lokale forvaltning der er tale om, fastsætter definitionen i overensstemmelse med artikel 8 B, stk. 1, at der udelukkende er tale om valg til de primære lokale myndigheder som omhandlet i nr. 1. I de medlemsstater, hvor der også findes underordnede forvaltningsenheder, finder traktaten også anvendelse på almindelige, direkte valg af disses medlemmer.

3. Definitionen af "bopælslandet" i artikel 2, nr. 3, bygger på EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1. Derimod defineres begrebet hjemland i nr. 4 på basis af nationalitetskriteriet. Disse definitioner er identiske med dem, der findes i artikel 2, nr. 3 og 4, i direktiv 93/109/EØF om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere[28].

---

[28] EFT nr. L 329 af 30.12.1993, s. 34.

4. Definitionen af "valgliste" i artikel 2, nr. 5, har på ingen måde til formål at ændre noget ved de forskellige former for officielle vælgerregistre, som for øjeblikket findes i medlemsstaterne, formålet er udelukkende at sikre, at de alle dækkes af direktivets bestemmelser, uanset hvordan de føres (om optagelse sker automatisk eller efter personlig anmodning, om listerne er stående eller ej, om de ajourføres med bestemte mellemrum eller opstilles forud for hvert valg). Definitionen dækker også den særlige situation, der gør sig gældende i nogle medlemsstater, hvor der ikke opstilles nogen særskilt valgliste, men hvor en vælgers valgret fremgår af folkeregistret. I øvrigt udelukker bestemmelsen i artikel 2, nr. 5, ikke, at valglisten opdeles i forskellige vælgerkategorier. Definitionen er identisk med den, der findes i artikel 2, nr. 7, i direktiv 93/109/EØF.

5. Eftersom den dato, på hvilken vælgerne og de valgbare skal opfylde de krav, der stilles for stemmeret og valgbarhed, ikke er den samme i alle medlemsstater, har man i artikel 2, nr. 6, afstået fra enhver form for harmonisering, men i stedet indført begrebet "skæringsdato", som defineres under henvisning til bopællandets lovgivning. Da formålet ikke er at tilnærme medlemsstaternes valgordninger indbyrdes, dækker definitionen også de tilfælde, hvor en medlemsstat fastsætter flere skæringsdatoer. Definitionen er identisk med den, der findes i artikel 2, nr. 8, i direktiv 93/109/EØF.

6. Med hensyn til definitionen af begrebet "formel erklæring" i artikel 2, nr. 7, er der ikke gjort noget forsøg på at tilnærme medlemsstaternes ordninger, men formålet har været at dække alle de forskellige former for erklæringer, der for øjeblikket findes i medlemsstaterne. Der kan f.eks. efter britisk ret være tale om den såkaldte "statutory declaration" eller efter tysk ret "Eidesstattliche Versicherung". Ifølge definitionen skal erklæringen for det første afgives til den i direktivets artikel 8 og 9 omhandlede kompetente myndighed. For det andet afgives den under strafansvar i overensstemmelse med bopælslandets lovgivning. Ved direktivets gennemførelse i national lovgivning skal medlemsstaterne præcisere, under hvilken form erklæringen skal afgives. Denne definition er identisk med den, der findes i artikel 2, nr. 9, i direktiv 93/109/EØF.

Artikel 3: Betingelser for valgret og valgbarhed

Inden for rammerne af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, fastsætter artikel 3, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at have valgret og være valgbar ved kommunale valg i bopælslandet. Den dag, hvor betingelserne for at have valgret skal være opfyldt, kan alt efter lovgivningen i bopælslandet være enten valgdagen eller en anden skæringsdato. Afhængigt af den enkelte medlemsstats lovgivning kan der naturligvis gælde samme skæringsdato for valgret og valgbarhed.

1. Eftersom EF-traktatens artikel 8, stk. 1, andet afsnit, definerer begrebet "unionsborgerskab", og erklæringen om statsborgerskab i en medlemsstat i bilaget til traktaten om Den Europæiske Union uddyber denne definition nærmere, kan man i artikel 3, litra a), nøjes med blot at henvise til EF-traktatens artikel 8, stk. 1, andet afsnit. I artikel 3 tages der dog hensyn til, at reglerne om erhvervelse og bevarelse af indfødsret i et EU-land ikke henhører under EF-traktaten, men derimod under det pågældende lands nationale lovgivning.

Heraf følger bl.a., at spørgsmålet om, hvilken nationalitet personer fra de oversøiske lande og territorier, der er omhandlet i traktatens artikel 227, stk. 3, har, udelukkende må afgøres ud fra lovgivningen i den medlemsstat, det pågældende oversøiske land eller territorium har særlig tilknytning til. Det indebærer, at personer med oprindelse i disse lande og territorier, der i henhold til en medlemsstats lovgivning har statsborgerskab i denne medlemsstat, men er bosiddende i en anden medlemsstat, har valgret og er valgbare ved kommunale valg i denne anden medlemsstat. Det er således op til hver enkelt medlemsstat at angive, hvilke personer der skal betragtes som værende dens statsborgere, i det omfang det er nødvendigt for anvendelsen af dette direktiv.

Derimod berører direktivet hverken de personer med oprindelse i et oversøisk land eller territorium, der ikke har statsborgerskab i en medlemsstat, eller de personer, som er bosat i den medlemsstat, hvortil de har særlig tilknytning - for det omhandler udelukkende unionsborgeres valgret og valgbarhed i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere.

2. Inden for rammerne af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, knæsætter artikel 3, litra b), princippet om ligestilling og forbuddet mod forskelsbehandling mellem en medlemsstats egne vælgere og vælgere fra andre EU-lande, samtidig med at der gribes mindst muligt ind i medlemsstaternes valgordninger. De andre betingelser, der kan stilles i henhold til disse ordninger, drejer sig bl.a. om valgalder og bopæl.

Det andet nøgleelement i den garanti, der er indeholdt i EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, - ud over unionsborgerskabet - drejer sig om bopæl i afstemnings- eller opstillingslandet. Dette kriterium knytter forbindelsen til retten til at færdes frit og tage ophold i andre EU-lande, der er fastsat i EF-traktatens artikel 8 A. I modsætning til statsborgerskabsbegrebet uddybes dette bopælskriterium ikke nærmere i selve traktaten, men der er heller ikke noget behov for at fastlægge nogen ensartet definition i direktivet. Man har derfor i artikel 3 og 5 undladt at fastsætte en sådan definition, hvilket gør det lettere at tilgodese princippet om ligestilling mellem en medlemsstats egne vælgere eller valgbare og vælgere eller valgbare fra andre EU-lande. Samtidig undgår man også at gribe ind i medlemsstaternes valgordninger.

I øvrigt bør der ikke fastsættes nogen fast regel om, hvor længe de pågældende skal have haft bopæl i landet. Det fremgår af traktaten, at bopælsbegrebet er baseret på kvalitative kriterier, ikke på kvantitative. I den sammenhæng er det også værd at bemærke, at der på regeringskonferencen ikke var tilslutning til alle de forslag, der blev fremsat i den retning[29]. Det har politisk betydning, at ethvert krav om bopæl i et vist tidsrum ville bevirke, at et betydeligt antal unionsborgere ikke ville få ret til at stemme og opstille i bopælslandet. Men de ville ikke desto mindre være underlagt samme forpligtelser som alle andre indbyggere i deres primære forvaltningsområde, bl.a. med hensyn til kommunale skatter. Ligesom alle andre indbyggere i kommunen ville de desuden være underlagt virkningerne af de beslutninger, som den repræsentative forsamling eller det udøvende organ træffer som led i det lokale selvstyre, og som har indflydelse på deres daglige tilværelse. Endelig er det af hensyn til integreringen af udenlandske borgere nødvendigt, at de kan tage del ikke alene i samfundslivet, men også i det politiske liv i deres bopælskommune og påtage sig et medansvar for lokale anliggender.

3. Bestemmelserne i artikel 3 berører derimod ikke de administrative betingelser, der i de enkelte medlemsstater stilles, for at en vælger kan udøve sin stemmeret i en bestemt kommune eller valgkreds ved et bestemt valg, eller for at en valgbar kan opstille enten på en bestemt valgliste eller i en bestemt valgkreds ved et bestemt valg. Sådanne betingelser har til formål at sikre en korrekt forberedelse og afvikling af valghandlingerne og vedrører bl.a. krav om bopæl i afstemningskommunen eller -kredsen og eventuelt til varigheden heraf. Det samme gælder de administrative betingelser, valgkandidater skal opfylde. Der er bl.a. tale om selve opstillingen, om krav til dokumentation og om frister for anmeldelse. Det er klart, at enhver af de i artikel 3 omhandlede vælgere eller valgbare, der ønsker at deltage i kommunale valg i bopælslandet, skal overholde de nationale bestemmelser, der gælder for bopælslandets egne statsborgere.

4. Under hensyn til reglerne om fortabelse af valgret og valgbarhed i artikel 5 fastsættes det i artikel 3, at valgret og valgbarhed kun gælder i overensstemmelse med direktivets andre bestemmelser.

---

(29) I det første udkast fra formandskabet hed det i artikel C, stk. 2, at "vilkårene for udøvelse af denne ret, der fastlægges i overensstemmelse med artikel F, omfatter bl.a. krav om bopæl i et vist tidsrum". Regeringskonferencen kunne heller ikke godkende Kommissionens forslag (SEK(91) 500 = Conf. UP 1740/91), hvori det hed, at "enhver unionsborger har ... valgret og er valgbar ved kommunale valg og ved valg til Europa-Parlamentet på det sted, hvor han har haft fast bopæl i mindst [...] år".

Artikel 4: Bopæl

Artikel 4 omhandler bopælskriteriet. Der fastlægges imidlertid ikke nogen ensartet definition på bopælsbegrebet, men henvises blot til den nationale lovgivning i de enkelte medlemsstater, hvilket åbner mulighed for at tilgodese princippet om ligestilling mellem en medlemsstats egne statsborgere og vælgere og valgbare fra andre unionslande.

1. Såfremt en medlemsstats lovgivning kræver, at der skal føres bevis for, at man har haft bopæl i landet i et vist tidsrum, har bestemmelserne i artikel 4 til formål at forhindre enhver diskrimination mellem indenlandske og udenlandske vælgere og valgbare, som kunne opstå, fordi statsborgere fra andre unionslande i modsætning til landets egne statsborgere kan have vanskeligt ved at opfylde denne betingelse i praksis. I artikel 4 fastsættes derfor, at bopæl i andre medlemsstater, f.eks. i hjemlandet, sidestilles med bopæl i opstillings- eller afstemningslandet.

2. I medlemsstaternes lovgivning er bopælskriteriet normalt baseret på det geografiske sted, hvor den pågældende borger normalt opholder sig i landet, og der tages ikke hensyn til vedkommendes eventuelle andre opholdssteder i andre medlemsstater. Formålet med artikel 4 er også at forhindre enhver diskrimination af landets egne statsborgere. En sådan diskrimination kunne opstå, hvis de skulle kunne bevise at have deres faste bopæl i afstemningskommunen, medens udenlandske unionsborgere kunne stemme eller opstille i en kommune i landet, som kun var deres sekundære bopælskommune, fordi det permanente center for deres interesser var beliggende i en anden medlemsstat, f.eks. hjemlandet. I de tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning kræver, at man skal have fast bopæl i afstemningskommunen, fastsættes det i artikel 4, at efterprøvningen af, om dette krav er opfyldt, skal foretages under hensyn til de andre bopæle, vedkommende måtte have i andre medlemsstater.

3. Eftersom artikel 4 kun omhandler de betingelser, der kræves opfyldt for at have valgret og være valgbar i bopælslandet, berører bestemmelsen i stk. 1 på ingen måde de særlige betingelser, der i de enkelte lande stilles for alle såvel indenlandske som udenlandske vælgeres og valgbares udøvelse af disse rettigheder i en bestemt kommune eller valgkreds ved et givet valg, og som normalt omfatter krav om, at man skal have haft bopæl i den pågældende kommune eller valgkreds i et bestemt tidsrum. Sådanne krav kan bl.a. være begrundet i administrative behov i forbindelse med opstilling af valgliste og valgets afholdelse. Det bemærkes, at kravene til tidsrummets længde varierer fra den ene medlemsstat til den anden, og at der undertiden stilles krav om længere tidsrum i forbindelse med valgbarhed, men at der normalt ikke stilles krav om bopæl i kommunen i mere end et år.

Artikel 5: Fortabelse af valgbarhed

1. Artikel 5 drejer sig kun om de tilfælde, hvor en unionsborger i henhold til en straffe- eller civilretlig afgørelse har fået frataget sin valgbarhed. Reglerne om uforenelighed, der er indeholdt i artikel 6, omhandler derimod udelukkende de tilfælde, hvor hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem i bopælslandet i henhold til loven ikke kan forenes med andre hverv i vedkommendes hjemland.

2. Eftersom en person kan blive frataget retten til at opstille til valg ved en civil- eller strafferetlig afgørelse truffet af en domstol eller administrativ myndighed i såvel bopælslandet som hjemlandet, og eftersom sådanne afgørelser i mangel af internationale overenskomster herom normalt ikke kan tvangsfuldbyrdes i bopælslandet, fastsættes det i artikel 5, at medlemsstaterne kan anvende kumulation mellem bopælslandets og hjemlandets regler om valgbarhedsfortabelse. Denne fakultative kumulation er ikke i strid med princippet om ligestilling og forbuddet mod forskelsbehandling, for da det drejer sig om at forebygge den risiko for fordrejninger, den manglende harmonisering af de gældende regler om rettighedsfortabelse i medlemsstaterne kan give anledning til, må det anses at indgå som en af de "nærmere bestemmelser", Rådet skal vedtage i henhold til EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1.

   Begrundelsen for denne fakultative kumulation er, at det for bopælslandet kan være vigtigt at forhindre, at en person, der er blevet frataget sin ret til at opstille ved valg i sit hjemland, som oftest ved en domstolsafgørelse, kan generhverve denne ret blot ved at tage ophold i et andet EU-land. Af hensyn til de repræsentative forsamlingers og de eventuelle udøvende kommunale organers omdømme kan det være vigtigt at sikre, at en unionsborger, som er blevet frataget sin valgbarhed, ikke får mulighed for at få sæde i en kommunalbestyrelse og heller ikke for at føre valgkampagne ved kommunale valg i bopælslandet. Det er klart, at risikoen for, at der går skår i de folkevalgte kommunale organers omdømme, er større og mere synlig, når der er tale om valgbarheden, end når det blot er valgretten.

   Ganske vist er de nationale bestemmelser om valgbarhedsfortabelse fortsat meget uensartede, men princippet om kumulation er baseret på, at alle EU-landenes regler herom hver på deres måde bygger på almindelige retsstatslige og demokratiske principper, og at der derfor ikke er noget til hinder for, at der i bopælslandet tages hensyn til en rettighedsfortabelse i hjemlandet.

3. Med henblik på gennemførelsen af den fakultative kumulation i praksis fastsættes det i artikel 9, stk. 2, at bopælslandet ved anmeldelse af opstilling kan afkræve den pågældende kandidat en attest fra hjemlandet om, at han ikke har fået frataget sin valgbarhed i hjemlandet, eller at myndighederne ikke har noget kendskab til en sådan fortabelse. På grundlag heraf fastsættes det i artikel 5, stk. 2, at bopælslandet kan erklære en opstilling uantagelig, såfremt vedkommende ikke har fremlagt denne attest. Bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, opstiller alene formelle krav, og i artikel 5, stk. 2, er der derfor også tale om en rent formel kontrol, som i de fleste medlemsstater normalt foretages før valget. Artikel 5, stk. 2, ændrer imidlertid intet ved de regler, der findes i visse medlemsstater om, at den egentlige kontrol først kan finde sted efter valget. I betragtning af den politiske betydning, reglerne om valgbarhedsfortabelse har, forekommer det dog ønskeligt, at konstateringen af, om en opstilling kan antages, finder sted, før valgkampagnen påbegyndes.

4. Eftersom de lokale udøvende organer også medvirker ved udøvelsen af offentlig myndighed og varetagelsen af almene interesser i det primære lokale forvaltningsområde, som defineret af Domstolen i de afgørelser, den har truffet i forbindelse med traktatens artikel 48, stk. 4, og artikel 55, vil medlemsstaterne uden at tilsidesætte EU-retten kunne fastsætte, at kun landets egne statsborgere kan vælges til formand for eller medlem af den lokale myndigheds udøvende organ. Hermed sikres ligebehandling af disse organers medlemmer, hvad enten de vælges direkte eller indirekte.

Artikel 6: Uforenelighed

1. I overensstemmelse med princippet om ligestilling og forbuddet mod forskelsbehandling mellem en medlemsstats egne vælgere og vælgere fra andre unionslande præciseres det i stk. 1, at bestemmelserne i artikel 6 ikke berører de nugældende regler om uforenelighed i de enkelte medlemsstater. I særdeleshed griber artikel 6 ikke ind i de regler, der findes i nogle medlemsstater, hvor bestemte personer i henhold til lovgivningen ikke er valgbare, og hvor de pågældende personer derfor ikke kan opstille ved kommunale valg.

2. For bedst muligt at tilgodese ligestillingsprincippet fastsættes det i stk. 2, at medlemsstaterne kan bestemme, at hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem for udlændinges vedkommende også er uforeneligt med hverv, der udøves i en anden medlemsstat og svarer til dem, der ifølge bopælslandets lovgivning fører til inhabilitet. Denne løsning begrundes med den særlige situation, der gør sig gældende for de pågældende personer. Det kan være nødvendigt at forhindre, at der opstår konflikter mellem hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem i bopælslandet og visse hverv, som vedkommende måtte beklæde i sit hjemland, og det kan være tvivlsomt, om en og samme person vil være i stand til at repræsentere de kommunale vælgere i både bopælslandet og hjemlandet samtidig.

Artikel 7: Optagelse på valgliste efter egen anmodning, stemmepligt

1. For at tilgodese princippet om, at de pågældende unionsborgere selv kan afgøre, om de ønsker at deltage i de kommunale valg i deres bopælsland, fastsættes det i artikel 7, stk. 1, at de i artikel 3 omhandlede vælgere kun skal optages på valgliste i bopælslandet, hvis de forinden har tilkendegivet et ønske herom. At der skal foreligge en sådan viljestilkendegivelse, skyldes især, at der i flere medlemsstater gælder generel stemmepligt.

2. I de medlemsstater, hvor der stemmepligt, er de i artikel 3 omhandlede vælgere, der efter egen anmodning er blevet optaget på valgliste i bopælslandet, i overensstemmelse med ligestillingsprincippet også underlagt denne forpligelse i henhold til artikel 7, stk. 2.

Artikel 8: Formelle betingelser for stemmeret

1. Artikel 8, stk. 1, drejer sig om, hvornår anmodning om optagelse på valgliste skal være indgivet til den kompetente myndighed i bopælslandet, og formålet er at gribe så lidt som muligt ind i medlemsstaternes valgordninger, der er meget forskellige på det punkt.

I de medlemsstater, hvor valglisterne ajourføres med jævne mellemrum, og hvor optagelse kan finde sted inden for et bestemt tidsrum, skal de i artikel 3 omhandlede vælgere også anmode om optagelse i løbet af denne periode. Uden for denne periode vil de kun kunne optages ekstraordinært og på samme betingelser som dem, der gælder for landets egne statsborgere.

I de medlemsstater, hvor valglister normalt opstilles af myndighederne før hvert valg, skal de i artikel 3 omhandlede vælgere have tid nok til at anmode om optagelse, før listen er endeligt opstillet. De pågældende medlemsstater skal ved direktivets gennemførelse i national lovgivning fastsætte, hvornår anmodning skal være indgivet, under hensyn både til vælgernes legitime interesser og til de administrative behov.

2. Artikel 8, stk. 2, fastsætter, hvilke beviser de i artikel 3 omhandlede vælgere skal fremlægge til støtte for anmodning om optagelse på valgliste, og henviser i den forbindelse til de betingelser, det pågældende lands egne statsborgere skal opfylde. For at kunne kontrollere, om betingelserne i artikel 3 er opfyldt, er det imidlertid nødvendigt at kræve visse yderligere beviser af disse vælgere. Eftersom det drejer sig om at lette adgangen til at stemme i bopælslandet mest muligt, bør disse beviser begrænses til det strengt nødvendige. Udgangspunktet må desuden også være, at man må have tillid til borgernes egne erklæringer. I artikel 8, stk. 2, stilles der derfor kun krav om, at vedkommende skal fremlægge en formel erklæring indeholdende et begrænset antal oplysninger, på grundlag af hvilke hjemlandet uden vanskeligheder kan identificere ham og kontrollere, om han opfylder betingelserne i artikel 3.

For at gøre det lettere at identificere de personer, der anmoder om optagelse på valgliste i bopælslandet, fastsættes det i stk. 3, at bopælslandet frit kan kræve ét yderligere bevis fremlagt.

3. Bestemmelserne i artikel 8, stk. 3, har til formål at spare de pågældende vælgere for unødige administrative formaliteter og gøre det lettere for medlemsstaterne at ajourføre deres valglister, samtidig med at de i fuldt omfang tilgodeser princippet om de i artikel 3 omhandlede vælgeres frie valg samt de forskellige valgordninger i medlemsstaterne. Har de i artikel 3 omhandlede vælgere først én gang tilkendegivet deres ønske om at udøve deres stemmeret i bopælslandet, behøver de ikke at indgive ny anmodning efter stk. 1 forud for hvert valg, men fortsætter med at være optaget på valgliste i bopælslandet på samme vilkår som landets egne borgere, så længe de ikke har tilkendegivet andet ønske.

Artikel 9: Formelle betingelser for opstilling

1. Artikel 9, stk. 1, omhandler de beviser, som de i artikel 3 omhandlede valgbare skal fremlægge ved opstilling som kandidat, og der henvises i den henseende til de betingelser, landets egne statsborgere skal opfylde. For at kunne kontrollere, om betingelserne i artikel 3 er opfyldt, kræves der i artikel 9, stk. 1, et vist antal særlige beviser, der dog skal begrænses til det strengt nødvendige. Opbygningen af artikel 9, stk. 1, følger artikel 8, stk. 2.

2. Under hensyn til reglerne om fakultativ kumulation i artikel 5 med hensyn til fortabelse af valgbarhed fastsættes det i artikel 9, stk. 2, at bopælslandet kan kræve, at de i artikel 3 omhandlede valgbare ved anmeldelse af kandidatur skal fremlægge en attest udstedt af de kompetente myndigheder i hjemlandet, hvoraf det fremgår, at de ikke er frataget retten til at opstille i dette land. Om fornødent kan hjemlandet, specielt i mangel af centraliserede oplysninger herom, nøjes med at attestere, at en sådan rettighedsfortabelse ikke er myndighederne bekendt. Det er klart, at det er op til hver enkelt medlemsstat at afgøre, hvilke myndigheder der er kompetente i henhold til stk. 2, og navnlig, hvilken rolle deres konsulater kan spille på det punkt.

Desuden kan bopælslandet kræve, at den pågældende fremlægger et begrænset antal yderligere beviser, der kan gøre det lettere at identificere ham og kontrollere, at han ikke udøver et uforeneligt hverv som omhandlet i artikel 6, stk. 2. Dette bevis vil navnlig kunne kræves fremlagt i de medlemsstater, der har vedtaget bestemmelser som omhandlet i artikel 6, stk. 2, specielt de lande, hvor personer, der beklæder de i lovgivningen nærmere fastsatte hverv, ikke kan opstille ved kommunalvalg.

Artikel 10: Klageadgang

1. Bestemmelserne i stk. 1 om underretning af de pågældende borgere er nødvendige for at sikre dem adgang til eventuelt at indgive klage efter stk. 2. Det overlades til medlemsstaterne at bestemme, hvordan de skal underrettes, og det kan således ske direkte til den enkelte borger eller i forbindelse med bekendtgørelse af valglisten. Den pågældende skal dog have underretningen i tide.

2. I overensstemmelse med ligestillingsprincippet fastsættes det i stk. 2, at de i artikel 3 omhandlede vælgere og valgbare har samme klageadgang - såvel retslig som administrativ - som bopælslandets egne statsborgere.

Artikel 11: Information af vælgerne

I betragtning af, at de i artikel 3 omhandlede vælgere og valgbare både skal opfylde de samme krav, som bopælslandets egne statsborgere skal opfylde, og derudover også visse andre krav, bl.a. fremlæggelse af særlige beviser, fastsættes det i artikel 11, at bopælslandets kompetente myndigheder skal oplyse disse personer herom i tide til, at de kan udnytte deres ret til at stemme og opstille i bopælslandet. Det overlades til medlemsstaterne at bestemme, hvordan disse oplysninger skal gives.

Artikel 12: Undtagelser

1. De særlige problemer i en medlemsstat, der i henhold til EF-traktatens artikel 8 B, stk. 2, andet afsnit, kan gøre det berettiget at iværksætte undtagelser, kan i særdeleshed bero på, at der i et land findes et særligt stort antal statsborgere fra andre medlemsstater. Gennemsnittet ligger i øjeblikket på mellem 0,3 og 6% af det samlede antal unionsborgere i et land. Kun i én medlemsstat bor der et langt større antal borgere fra andre EF-lande i den stemmeberettigede alder end i de øvrige medlemsstater - tallet ligger for øjeblikket på ca. 29% af den samlede vælgerskare.

   På baggrund heraf fastsættes det i stk. 1, at en medlemsstat kan træffe undtagelsesbestemmelser efter litra a), b) og c), når andelen overstiger 20%. Beregningen heraf skal foretages på basis af statistiske oplysninger omfattende samtlige unionsborgere i den stemmeberettigede alder, der på det nævnte tidspunkt har bopæl i det pågældende land.

Med hensyn til disse undtagelsesbestemmelser må der i henhold til stk. 1, litra a), b) og c), udelukkende være tale om at kræve, at de i artikel 3 omhandlede vælgere og valgbare skal kunne bevise, at de har haft bopæl i det land, hvor de afgiver stemme, i et bestemt tidsrum. Med hensyn til valgbarhed forekommer det rimeligt, at der ikke stilles krav om et længere tidsrum, end hvad der svarer til to kommunalbestyrelses-valgperioder. Med hensyn til valgretten bør der højst stilles krav om et tidsrum svarende til én valgperiode. Den pågældende medlemsstat kan desuden under fuld overholdelse af EU-retten træffe de foranstaltninger med hensyn til kandidatlisternes sammensætning, der skønnes nødvendige for at fremme integreringen af udenlandske unionsborgere i lokalsamfundet.

2. De særlige problemer i en medlemsstat, der i henhold til EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, kan retfærdiggøre undtagelsesordninger, kan desuden bero på, at nogle medlemsstater allerede nu har indrømmet statsborgere fra andre EU-lande valgret, ikke blot ved kommunale valg, men også ved valg til det nationale parlament.

I ét EU-land har statsborgere fra et af dets nabolande ikke status som udlændinge, men har siden 1948 haft valgret og været valgbare såvel til det nationale parlament som ved lokalvalg på nøjagtigt samme materielle og formelle betingelser som landets egne statsborgere.

I det pågældende naboland er personer født i det andet land siden 1935 ikke blevet betragtet som udlændinge. Hertil kommer, at forfatningen er blevet ændret således, at lovgivningsmagten har fået mulighed for at give bosiddende udlændinge valgret til det nationale parlament. Valgloven fra 1985 indeholder således en bestemmelse om, at statsborgere fra det andet land og - under forudsætning af gensidighed - statsborgere fra alle andre medlemsstater har valgret til landets parlament.

Personer med statsborgerskab i det ene af de to lande, men bopæl i det andet, er derfor normalt optaget på valglisterne til parlamentsvalg og lokalvalg, som i begge lande opstilles automatisk.

Det er derfor rimeligt at fastsætte, at statsborgere i de to medlemsstater, der har bopæl i det andet land, ikke skal opfylde de formaliteter, der kræves i dette direktivs artikel 5-11.

3. Undtagelsesklausulen i EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, omhandler kun vilkårene for udøvelsen af de garanterede rettigheder ved kommunale valg og ikke selve garantien. Enhver undtagelse må derfor skulle tages op til fornyet overvejelse. I artikel 12, stk. 3, fastsættes derfor en ordning med periodisk rapportering.

For at Kommissionen i sin egenskab af traktatens vogter kan føre kontrol med, om betingelserne i stk. 1 og 2 fortsat er opfyldt, må de medlemsstater, der vedtager undtagelsesbestemmelser, give den alle de fornødne oplysninger. De medlemsstater, der gør brug af undtagelsesbestemmelsen i stk. 1, bør bl.a give Kommissionen alle relevante statistiske oplysninger.

Artikel 13: Velerhvervede rettigheder

I nogle medlemsstater har alle unionsborgere eller borgere fra visse andre medlemsstater allerede nu valgret ved lokalvalg og dermed ret til at blive optaget på valglisterne allerede før dette direktivs ikrafttrædelse. Disse erhvervede rettigheder må derfor anerkendes i direktivet, således at det ikke kommer til at berøre de pågældendes optagelse på valgliste. Ved de første kommunale valg, hvor dette direktiv finder anvendelse, skal de pågældende borgere derfor hverken indgive anmodning efter artikel 7 eller fremlægge særlige beviser efter artikel 8. I henhold til artikel 8, stk. 3, kan denne situation opretholdes også efter det første kommunalvalg, hvis den nugældende nationale lovgivning åbner mulighed herfor.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

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

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 8 B, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget, og

ud fra følgende betragtninger:

Traktaten om Den Europæiske Union udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk; Unionen har bl.a. til opgave på en sammenhængende og solidarisk måde at tilrettelægge forbindelserne mellem medlemsstaternes folk, og et af dens grundlæggende mål er at styrke beskyttelsen af de rettigheder og interesser, der tilkommer medlemsstaternes statsborgere, gennem indførelsen af et unionsborgerskab;

i afsnit II i traktaten om Den Europæiske Union indføres der med henblik herpå et unionsborgerskab for alle medlemsstaternes statsborgere, som i kraft af dette unionsborgerskab tillægges en række rettigheder;

den valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælslandet, der garanteres ved EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, er en udmøntning af forbuddet mod forskelsbehandling mellem en medlemsstats statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater samt en logisk følge af retten til at færdes og opholde sig frit på andre medlemsstaters område i henhold til traktatens artikel 8 A;

anvendelsen af EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, forudsætter ikke en global harmonisering af medlemsstaternes valgordninger, men har hovedsagelig til formål at ophæve det krav om statsborgerskab, der for øjeblikket i de fleste medlemsstater stilles for udøvelse af valgret og valgbarhed; i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i EF-traktatens artikel 3 B, stk. 3, bør EU-lovgivning på dette område desuden ikke omfatte mere, end hvad der er nødvendigt for at nå målet i EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1;

EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, tilsigter, at alle unionsborgere skal kunne udøve deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsland på samme vilkår, uanset om de er statsborgere i det pågældende land eller ej; de krav, bl.a. med hensyn til varighed af bopæl i landet samt bevis herfor, der stilles til statsborgere fra andre medlemsstater, må derfor være de samme som dem, der i givet fald stilles til landets egne statsborgere; udenlandske statsborgere bør ikke underkastes særlige betingelser, medmindre det i særlige tilfælde er berettiget at behandle dem anderledes end landets egne statsborgere, fordi de befinder sig i en anden situation end landets egne statsborgere;

den valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælslandet, som unionsborgere har i henhold til EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, træder dog ikke i stedet for deres valgret og valgbarhed i deres hjemland; det er vigtigt at respektere unionsborgernes frihed til selv at bestemme, om de ønsker at deltage i de kommunale valg i deres bopælsland, og de bør derfor selv skulle tilkendegive ønsket om at udøve deres valgret i bopælslandet;

medlemsstaternes lokale forvaltning afspejler forskellige politiske og juridiske traditioner og er organiseret efter mange forskellige strukturer; begrebet kommunale valg har ikke samme indhold i alle medlemsstater; direktivets anvendelsesområde bør derfor præciseres ved at definere, hvad der forstås ved kommunale valg; der er med disse valg tale om almindelige, direkte valg vedrørende de primære lokale forvaltningsområder og disses underordnede enheder; der er desuden tale om almindelige, direkte valg til såvel de kommunale repræsentative forsamlinger som af det kommunale udøvende organs medlemmer; derimod omfatter definitionen på kommunale valg hverken valg, der finder sted inden for de kommunale organer, eller kommunalbestyrelsesmedlemmers direkte eller indirekte valg af medlemmerne af en parlamentarisk forsamling;

en person kan fortabe sin valgbarhed ved en individuel afgørelse truffet af myndighederne i enten bopælslandet eller hjemlandet; i betragtning af den politiske betydning af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem bør medlemsstaterne kunne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at forhindre personer, der er blevet frataget deres valgbarhed i deres hjemland, i at generhverve denne ret blot ved at bosætte sig i en anden medlemsstat; da dette problem alene gør sig gældende for udenlandske kandidater, er det berettiget at give de medlemsstater, der skønner det nødvendigt, mulighed for at underkaste disse kandidater de regler om fortabelse af valgbarhed, der gælder ikke blot i bopælslandet, men også i hjemlandet; for valgrettens vedkommende er det imidlertid i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet tilstrækkeligt at følge de i bopælslandet gældende regler om valgretsfortabelse;

hvervet som formand for eller medlem af det udøvende organ for de primære lokale forvaltningsområder indebærer deltagelse i udøvelse af offentlig myndighed og varetagelse af almene interesser, og medlemsstaterne bør derfor kunne bestemme, at sådanne hverv er forbeholdt landets egne statsborgere;

såfremt en medlemsstats lovgivning indeholder bestemmelse om, at hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem er uforeneligt med visse andre hverv, må vedkommende medlemsstat kunne anvende disse bestemmelser også for tilsvarende hverv udøvet i andre medlemsstater;

enhver undtagelse fra de almindelige regler i nærværende direktiv bør ifølge EF-traktatens artikel 8 B, stk. 1, være begrundet i specifikke problemer i en medlemsstat, og enhver undtagelse bør i sagens natur kunne tages op til fornyet overvejelse;

sådanne specifikke problemer kan bl.a. opstå i en medlemsstat, hvor antallet af de bosiddende unionsborgere uden statsborgerskab i landet, der har nået valgalderen, klart overstiger gennemsnittet; udgør disse unionsborgere 20% af den samlede vælgerskare, er det berettiget at træffe undtagelsesbestemmelser, der er baseret på varigheden af bopæl i landet;

formålet med unionsborgerskabet er at fremme unionsborgernes integrering i deres bopælsland, og det stemmer i den sammenhæng overens med traktatens intentioner at undgå enhver polarisering mellem nationale og ikke-nationale kandidatlister;

denne risiko for polarisering gør sig navnlig gældende i en medlemsstat, hvor antallet af bosiddende unionsborgere fra andre medlemsstater i den stemmeberettigede alder overstiger 20% af det samlede antal derboende unionsborgere i den stemmeberettigede alder, og den pågældende medlemsstat bør derfor under overholdelse af traktatens artikel 8 B kunne fastsætte særlige bestemmelser om kandidatlisters sammensætning;

i nogle medlemsstater har derboende statsborgere fra andre medlemsstater stemmeret ved valg til det nationale parlament, hvilket der bør tages hensyn til ved en lempelse af de krav, der stilles i dette direktiv;

i nogle medlemsstater er samtlige unionsborgere eller statsborgere fra bestemte medlemsstater allerede tillagt valgret og valgbarhed ved lokalvalg; for at tilgodese disse velerhvervede rettigheder bør de pågældende borgere derfor fritages for visse af de i dette direktiv fastsatte formaliteter -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Kapitel I: Almindelige bestemmelser

Artikel 1

1. I dette direktiv fastsættes de nærmere bestemmelser om valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælslandet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere.

2. Bestemmelserne i dette direktiv berører ikke de enkelte medlemsstaters bestemmelser om valgret og valgbarhed hverken for de af deres statsborgere, der har bopæl uden for den pågældende medlemsstats område, eller for derboende statsborgere fra tredjelande.

Artikel 2

I dette direktiv forstås ved

1. "primært lokalt forvaltningsområde": 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 det første trin i den politiske og administrative organisation

2. "kommunale valg": direkte og almindelige valg af medlemmerne af et primært lokalt forvaltningsområdes repræsentative forsamling og, såfremt den nationale lovgivning foreskriver dette, formanden for og medlemmerne af dens udøvende organ

3. "bopælsland": den medlemsstat, hvor unionsborgeren har bopæl, men ikke er statsborger

4. "hjemland": den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger

5. "valgliste": den officielle liste over alle vælgere med valgret i en bestemt valgkreds eller andet lokalt afstemningsområde, som udarbejdes og ajourføres af den kompetente myndighed i henhold til bopælslandets valglovgivning, eller folkeregisteret, såfremt en vælgers valgret fremgår heraf

6. "skæringsdato": den dato, hvor unionsborgere i henhold til lovgivningen i bopælslandet skal opfylde betingelserne for valgret og valgbarhed i landet

7. "formel erklæring": erklæring afgivet under strafansvar af en vælger eller en valgbar i overensstemmelse med gældende national lov.

Artikel 3

Enhver person, der på skæringsdatoen

a) er unionsborger i henhold til traktatens artikel 8, stk. 1, andet afsnit, og som

b) uden at være statsborger i bopælslandet i øvrigt opfylder de betingelser for valgret og valgbarhed, der i henhold til dette lands lovgivning kræves opfyldt af landets egne statsborgere,

har valgret og er valgbar ved kommunale valg i bopælslandet efter reglerne i dette direktiv.

Artikel 4

1. Hvis bopælslandets egne statsborgere for at have valgret og være valgbare skal have haft bopæl i landet i et bestemt tidsrum, anses denne betingelse at være opfyldt af de i artikel 3 omhandlede vælgere og valgbare, når de har haft bopæl i andre medlemsstater i et tilsvarende tidsrum.

2. Hvis bopælslandets egne statsborgere i henhold til landets lovgivning kun kan udøve deres valgret og valgbarhed i det primære lokale forvaltningsområde, hvor de har fast bopæl, gælder dette også for de i artikel 3 omhandlede vælgere og valgbare. Spørgsmålet om, hvor de har fast bopæl, afgøres under hensyn til deres bopæle i andre medlemsstater.

3. Bestemmelserne i stk. 1 berører ikke de nationale bestemmelser, der foreskriver, at alle vælgere og valgbare kun kan udøve deres valgret og valgbarhed i et bestemt primært forvaltningsområde på betingelse af, at de har haft bopæl i dette område i et bestemt tidsrum.

Artikel 5

1. Ethvert bopælsland kan fastsætte, at alle unionsborgere, som ved en individuel civil- eller strafferetlig afgørelse har fortabt deres valgbarhed i henhold til hjemlandets lovgivning, ikke er valgbare ved kommunale valg.

2. Enhver unionsborgers opstilling som kandidat ved kommunale valg i bopælslandet kan erklæres uantagelig, såfremt vedkommende ikke kan fremlægge den i artikel 9, stk. 2, omhandlede attest.

3. Medlemsstaterne kan bestemme, at kun deres egne statsborgere er valgbare til hvervet som formand for eller medlem af en primær lokal myndigheds udøvende organ.

Artikel 6

1. De i artikel 3 omhandlede valgbare er underlagt samme regler om uforenelighed med andre hverv, som i henhold til bopælslandets lovgivning gælder for landets egne statsborgere.

2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem i bopælslandet tillige er uforeneligt med hverv, som udøves i andre medlemsstater og svarer til de hverv, der i bopælslandet er uforenelige.

Kapitel II: Udøvelse af valgret og valgbarhed

Artikel 7

1. De i artikel 3 omhandlede vælgere kan udøve deres valgret ved kommunale valg i bopælslandet, hvis de har tilkendegivet ønske herom.

2. Er der stemmepligt i bopælslandet, gælder denne pligt for de i artikel 3 omhandlede vælgere, som har ladet sig optage på valgliste i landet.

Artikel 8

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at de i artikel 3 omhandlede vælgere, der har anmodet herom, kan blive optaget på valglisten i tilstrækkelig god tid inden selve valget.

2. For at blive optaget på valglisten skal de i artikel 3 omhandlede vælgere føre samme beviser som vælgere med statsborgerskab i landet. De skal endvidere fremlægge en formel erklæring med oplysning om deres nationalitet og adresse i bopælslandet.

   Bopælslandet kan endvidere kræve, at de i artikel 3 omhandlede vælgere fremlægger et gyldigt identitetsbevis.

3. De i artikel 3 omhandlede vælgere, der er blevet optaget på valglisten i bopælslandet, fortsætter med at være optaget på denne på samme vilkår som vælgere med statsborgerskab i landet, indtil de slettes efter egen anmodning eller automatisk bliver slettet, fordi de ikke længere opfylder de betingelser, der kræves opfyldt for udøvelse af valgretten. Såfremt de flytter til et anden primært forvaltningsområde i samme medlemsstat, optages de på valgliste her på samme vilkår som landets egne statsborgere.

Artikel 9

1. Ved deres anmeldelse som kandidater skal de i artikel 3 omhandlede valgbare føre samme beviser som kandidater med statsborgerskab i landet. De skal desuden fremlægge en formel erklæring med oplysning om deres nationalitet og adresse i bopælslandet.

2. Bopælslandet kan endvidere kræve, at de i artikel 3 omhandlede valgbare

   - ved deres anmeldelse af kandidatur fremlægger en attest fra de kompetente administrative myndigheder i hjemlandet, hvoraf det fremgår, at de ikke har fortabt retten til at opstille i dette land, eller at myndighederne ikke har kendskab til en sådan rettighedsfortabelse

   - fremlægger et gyldigt identitetsbevis

   - i deres formelle erklæring, jf. stk. 1, erklærer ikke at udøve noget uforeneligt hverv som omhandlet i artikel 6, stk. 2

   - angiver deres seneste adresse i hjemlandet.

Artikel 10

1. Bopælslandet underretter de pågældende om, hvorvidt anmodningen om optagelse på valglisten eller kandidatlisten er imødekommet.

2. Unionsborgere, som i bopælslandet har fået afslag på anmodning om optagelse på valglisten, eller hvis opstilling er blevet afvist, har samme klageadgang, som bopælslandets egne statsborgere har i tilsvarende tilfælde i henhold til landets lovgivning.

Artikel 11

Bopælslandet skal i tilstrækkelig god tid på behørig vis underrette de i artikel 3 omhandlede vælgere og valgbare om de betingelser og bestemmelser, der gælder for udøvelse af valgret og valgbarhed i det pågældende land.

Kapitel III: Undtagelses- og overgangsbestemmelser

Artikel 12

1. Udgør de unionsborgere i den stemmeberettigede alder, der har bopæl i en medlemsstat, hvori de ikke har statsborgerskab, pr. 1. januar 1996 mere end 20% af samtlige bosiddende unionsborgere i den stemmeberettigede alder i den pågældende medlemsstat, kan denne, uanset bestemmelserne i dette direktiv, bestemme:

   a) at valgret er forbeholdt de i artikel 3 omhandlede vælgere, der har haft bopæl i landet i et nærmere fastsat tidsrum, som dog ikke må overstige én valgperiode for den repræsentative kommunale forsamling

   b) at valgbarhed er forbeholdt de i artikel 3 omhandlede valgbare, der har haft bopæl i landet i et nærmere fastsat tidsrum, som dog ikke må overstige to valgperioder for denne forsamling

   c) at særlige regler skal gælde for kandidatlisternes sammensætning, bl.a. med henblik på at fremme integreringen af udenlandske unionsborgere.

2. Såfremt det pr. 1. januar 1996 i en medlemsstats lovgivning fastsættes, at derboende statsborgere fra en anden medlemsstat har valgret til denne medlemsstats nationale parlament og derfor kan blive optaget på valgliste i staten på nøjagtigt samme vilkår som statens egne vælgere, kan denne medlemsstat undlade at anvende bestemmelserne i dette direktivs artikel 5-11 på disse unionsborgere.

3. Senest den 31. december 1998 og derefter hvert sjette år forelægger Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet en rapport, hvori den undersøger, om begrundelserne for at give de pågældende medlemsstater tilladelse til at anvende undtagelsesbestemmelser efter traktatens artikel 8 B, stk. 1, fortsat består, og foreslår i givet fald de tilpasninger, der måtte være behov for.

Medlemsstater, der indfører undtagelsesbestemmelser i henhold til stk. 1 og 2, meddeler Kommissionen alle fornødne oplysninger til begrundelse heraf.

Artikel 13

For unionsborgere, der pr. 1. januar 1996 allerede har valgret ved kommunale valg i bopælslandet og er optaget på en valgliste i dette land, kræves formaliteterne i artikel 8 ikke opfyldt ved det første kommunalvalg, hvor dette direktiv finder anvendelse, jf. artikel 14.

Kapitel IV: Afsluttende bestemmelser

Artikel 14

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 1. januar 1996. De underretter straks Kommissionen herom.

Når medlemsstaterne vedtager disse love og administrative bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 15

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 16

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

BILAG

til direktivet 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

Ved "primær lokal myndighed" i artikel 2, stk. 1, forstås:

- **for Danmarks vedkommende:**

  - amtskommune, Københavns kommune, Frederiksbergs kommune
  - primærkommune

- **for Belgiens vedkommende:**

  - commune/gemeente/Gemeinde

- **for Tysklands vedkommende:**

  - kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis; Kreis
  - Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin
  - Stadt-, Gemeinde-, oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften

- **for Grækenlands vedkommende:**

  - κοινότης (koinotis)
  - δήμος (dimos)

- **for Spaniens vedkommende:**

  - municipio
  - entidad de ámbito territorial inferior al municipal

- **for Frankrigs vedkommende:**

  - commune
  - arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune

- **for Irlands vedkommende:**

  - county, county borough
  - urban district, non-county-borough, town

- **for Italiens vedkommende:**

  - comune
  - circoscrizione

- **for Luxembourgs vedkommende:**

  - commune

- **for Nederlandenes vedkommende:**

  - gemeente
  - deelgemeente

- **for Portugals vedkommende:**

  - municipios
  - freguesias

- **for Det Forenede Kongeriges vedkommende:**

  - counties in England og Wales, regions in Scotland
  - districts, metropolitan districts, London boroughs, Isles authorities
  - parishes in England, communities in Scotland and Wales.

* * * * *

ISSN 0254-1459

KOM(94) 38 endelig udg.

DOKUMENTER

DA **01 06**

Katalognummer : CB-CO-94-045-DA-C

ISBN 92-77-65314-0

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg