

**DA**

**DA**

**DA**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.10.2010  
KOM(2010) 605 endelig

## **KOMMISSIONENS RAPPORT**

**Rapport om valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet (akten fra 1976 som ændret ved afgørelse 2002/772/EF, Euratom) og unionsborgernes deltagelse i valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor de har ophold (direktiv 93/109/EF)**

{KOM(2010) 603 endelig}

## KOMMISSIONENS RAPPORT

### Rapport om valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet (akten fra 1976 som ændret ved afgørelse 2002/772/EF, Euratom) og unionsborgernes deltagelse i valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor de har ophold (direktiv 93/109/EF)

#### 1. INDLEDNING

De politiske rettigheder, unionsborgerne har fået, er med til at konsolideres deres identitet som unionsborgere. Unionsborgernes ret til at stemme ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet, uanset hvilken medlemsstat de har valgt at bo i, er vigtig for deres deltagelse i det demokratiske liv i Unionen.

Valg til Europa-Parlamentet er reguleret af akten fra 1976<sup>1</sup> om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet, ændret ved Rådets afgørelse 2002/772/EF, Euratom<sup>2</sup>, hvori der fastsættes visse fælles principper for alle medlemsstaterne, f.eks. pligt til at anvende forholdstalsmetoden og at sikre, at valgdagen falder inden for samme periode, der starter en torsdag og slutter den efterfølgende søndag. I direktiv 93/109/EF<sup>3</sup> er der fastsat nærmere regler, der gør det muligt for unionsborgere at deltage i valget til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor de har valgt at bo<sup>4</sup>. Ud over reglerne vedrørende optagelse på valglisten og kontrol for at forhindre, at en unionsborger stemmer eller er opstillet to steder, indeholder direktivet bestemmelser om undtagelser fra reglerne i medlemsstater, hvor antallet af personer med ophold, som er statsborgere i andre medlemsstater, udgør over 20 % af det samlede antal unionsborgere i den stemmeberettigede alder, som har ophold der<sup>5</sup>. Atten måneder inden hvert valg til Europa-Parlamentet rapporterer Kommissionen om, hvorvidt undtagelserne finder anvendelse. Kommissionens sidste rapport blev vedtaget den 20. december 2007<sup>6</sup>.

Det seneste valg til Europa-Parlamentet blev afholdt i juni 2009, hvor antallet af sæder i Europa-Parlamentet i medfør af Nicetraktaten var fastsat til 736. Som følge heraf blev der ved valget i 2009 valgt 736 medlemmer til Europa-Parlamentet. Med Lissabontraktatens ikrafttrædelse den 1. december 2009 ville antallet af sæder stige til 751. Rådet traf den 23. juni 2010<sup>7</sup> de nødvendige forberedende foranstaltninger for at gennemføre disse bestemmelser. Lissabontraktaten medførte desuden en ændring, hvad angår fastsættelsen af Europa-Parlamentets sammensætning. Det er herefter fastsat, at Europa-Parlamentet skal bestå af "repræsentanter for Unionens

---

<sup>1</sup> Akt knyttet til afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom af 20. september 1976 (EFT L 278 af 8.10.1976).  
<sup>2</sup> EUT L 283 af 21.10.2002.

<sup>3</sup> Direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 (EFT L 329 af 30.12.1993, s. 34).

<sup>4</sup> I henhold til EUF-traktatens artikel 22 har unionsborgere valgret og er valgbare ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat.

<sup>5</sup> Disse medlemsstater kan gøre det obligatorisk for unionsborgere fra andre medlemsstater, at de skal have opholdt sig på deres område i en bestemt minimumsperiode, før de får stemmeret eller kan opstille til valget.

<sup>6</sup> Se KOM(2007) 846.

<sup>7</sup> Se dok. 11192/10 fra Rådet for Den Europæiske Union.

borgere"<sup>8</sup> i stedet for "repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater"<sup>9</sup>.

Denne rapport om valget til Europa-Parlamentet i 2009 ledsager og skal indgå i "Rapporten om EU-borgerskab 2010 - Fjernelse af hindringerne for EU-borgernes rettigheder", hvori der fokuseres på de problemer, borgerne stadig støder på, navnlig når de forsøger at få varer og tjenesteydelser over de indre grænser, og hvordan det er muligt at tackle disse problemer.

Formålet med denne rapport er at vurdere, hvordan unionsborgernes rettigheder i forbindelse med valget til Europa-Parlamentet i 2009 blev håndhævet. For det første foretages der en vurdering af, hvor stor opmærksomhed der var omkring valget og de dertil knyttede rettigheder, de foranstaltninger, medlemsstaterne og EU-institutionerne traf i den henseende, og den faktiske deltagelse i valget. For det andet ses der nærmere på, hvordan medlemsstaterne har indarbejdet EU-retten på dette område i deres nationale lovgivning og gennemført den. Endelig vil der i rapporten blive redegjort for de foranstaltninger, der er blevet truffet for at forbedre valgdeltagelsen og garantere håndhævelsen af unionsborgernes rettigheder i forbindelse med valget.

Denne rapport bygger på en nylig Eurobarometerundersøgelse, resultatet af en offentlig høring, der blev afsluttet den 15. juni 2010, en konference om unionsborgernes rettigheder – vejen fremad, som fandt sted den 1. og 2. juli 2010, oplysninger fra valgekspertes i medlemsstaterne og Kommissionens vurdering af medlemsstaternes indarbejdelse af akten fra 1976 og direktiv 93/109/EF i deres nationale lovgivning og gennemførelse heraf.

## **2. OPMÆRKSOMHED OMKRING OG DELTAGELSE I VALGET**

### **2.1. Valgdeltagelsen generelt og foranstaltninger for at fremme den**

Valgdeltagelsen er konstant faldet siden det første direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979. I begyndelsen af 2009 afslørede Eurobarometeroplysninger, at kun 34 % af unionsborgerne var sikre på, at de ville stemme ved valget til Europa-Parlamentet.

I lyset af denne lave valgdeltagelse bestemte Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Kommissionen, at valget skulle være det vigtigste interinstitutionelle tema i 2009 og besluttede i tråd med ånden i den politiske aftale om partnerskab om formidling af EU<sup>10</sup> i fællesskab at øge bevidstheden om valget til Europa-Parlamentet. Kommissionen spillede en aktiv rolle med at gøre opmærksom på betydningen af valget til Europa-Parlamentet i 2009<sup>11</sup>. Den supplerede Europa-Parlamentets kampagne med flere end tusinde aktiviteter og begivenheder, der mobiliserede alle potentielle kommunikationsplatforme. Der blev gjort en særlig

---

<sup>8</sup> Artikel 14, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union.

<sup>9</sup> Artikel 189 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

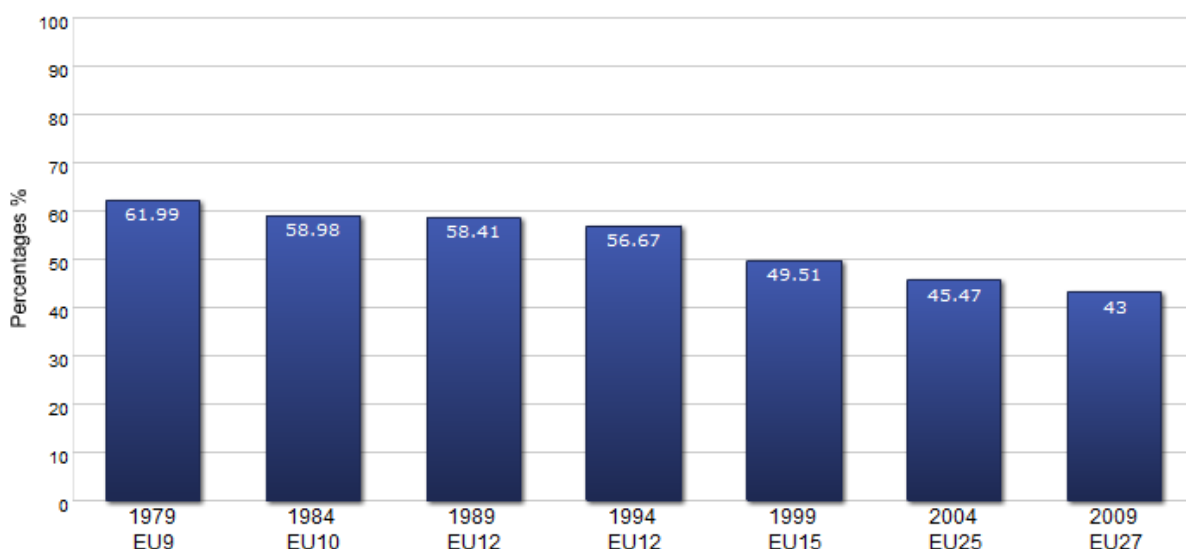
<sup>10</sup> Den politiske aftale om partnerskab om formidling af EU blev undertegnet den 22. oktober 2008.

<sup>11</sup> Rapport om Europa-Kommissionens bevidstgørelsesaktiviteter vedrørende valget til Europa-Parlamentet i 2009:

[http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european\\_elections/report\\_european\\_elections\\_2009.html](http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html).

indsats for at nå ud til navnlig kvinder, unge og førstegangsvælgere, da det i henhold til opinionsundersøgelser under kampagnen var disse grupper, det var mest sandsynlig ikke ville stemme ved valget til Europa-Parlamentet. Kommissionen gjorde i forbindelse med sine kampagneaktiviteter brug af audiovisuelle og nye medier, herunder en kampagne på MTV og en blog "TH!NK ABOUT IT". Der blev omdelt adskillige typer foldere som f.eks. "Et Europa for kvinder", hvori det blev forklaret, hvordan Unionen er involveret på en række områder, der påvirker borgernes dagligdag, og en særlig publikation med titlen "Hvorfor stemme ved valget til Europa-Parlamentet?". Kommissionen udnyttede i forbindelse med sine kampagneaktiviteter desuden eksisterende offentlige arrangementer og målrettede netværk såsom "European Chambers' Women Networks". Disse foranstaltninger viste sig sammen med de debatter og offentlige arrangementer, som Europa-Kommissionens repræsentationer tilrettelagde for den brede offentlighed, at have en positiv indflydelse på befolkningens opfattelse af Unionen.

Selv om opmærksomheden omkring Unionens kampagne for at få unionsborgerne til at stemme var positiv (67 %), havde kampagnen begrænset indflydelse på valgdeltagelsen. Den generelle valgdeltagelse blev på 43 % sammenlignet med 45 % i 2004, hvilket bekræfter tendensen med faldende valgdeltagelse. Faldet i valgdeltagelsen ved valget i 2009 var dog relativt lille.



Kilde: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Kommissionen gennemførte også en offentlig undersøgelse efter valget<sup>12</sup> for at måle eventuelle variabler med henblik på at øge valgdeltagelsen. De tre vigtigste foranstaltninger, der kunne øge borgernes motivation til at stemme var: flere oplysninger om Den Europæiske Unions indflydelse på borgerens dagligdag (84 %), flere oplysninger om de opstillede og partiernes programmer og mål i Europa-Parlamentet (83 %) og flere oplysninger om selve valget til Europa-Parlamentet (80 %). Disse tre mest populære forslag fik tilslutning af flertallet af de adspurgte i hver medlemsstat. 61 % var enige om, at det ville være mere sandsynligt, at de ville stemme, hvis valget blev holdt den samme dag i hele Unionen.

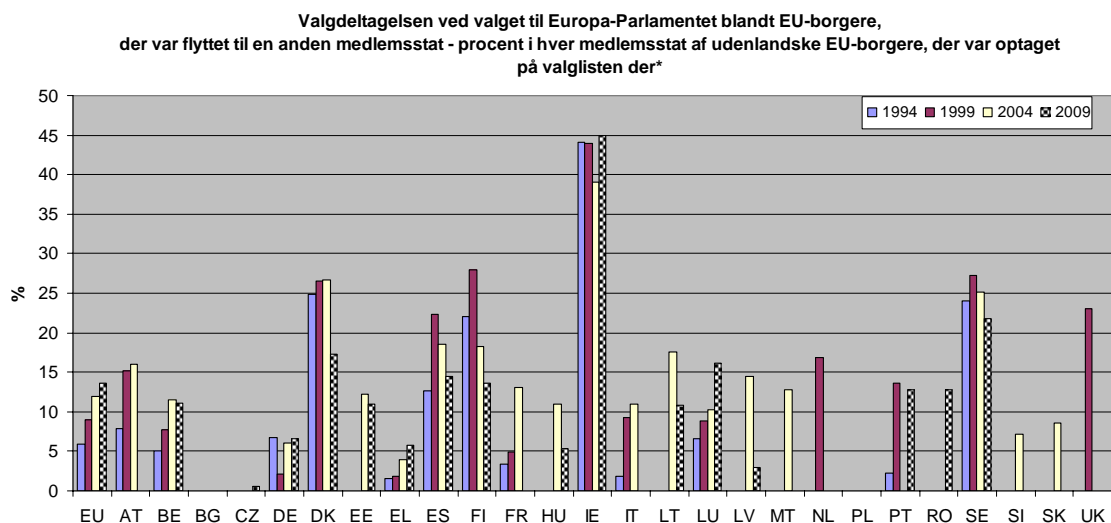
<sup>12</sup>

Flash Eurobarometer 292.

## 2.2. Informationsniveauet og valgdeltagelsen blandt unionsborgere i bopælslandet

Statistiske data viser, at et stigende antal stemmeberettigede unionsborgere bor i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere. F.eks. i Spanien er antallet af stemmeberettigede unionsborgere af anden nationalitet end spansk steget fra 700 000 i 2004 til næsten 2 millioner i 2009 og i Cypern fra 45 000 til 77 000. I lyset af disse statistiske data kan det konkluderes, at unionsborgernes politiske rettigheder er af stigende betydning parallelt med den øgede udnyttelse af retten til fri bevægelighed og ophold.

Stigningen i vælgerskaren bekræftes også, når det drejer sig om optagelse på valglisten i bopælslandet. I 2009 var antallet af unionsborgere, der var optaget på valglisten i deres bopælsland, steget næsten alle steder i forhold til sidste valg. F.eks. i Frankrig var antallet af unionsborgere optaget på valglisten steget fra 145 000 i 2004 til mere end 200 000 i 2009, i Spanien fra 130 000 til 284 000 og i Tjekkiet fra 99 til 703 i 2009. På grundlag af oplysningerne fra medlemsstaterne nåede antallet af borgere i Unionen, som bor i en anden medlemsstat, og som er optaget på valglisten der, ved valget til Europa-Parlamentet i 2009 op på 11,6 %<sup>13</sup> sammenlignet med 5,9 % i 1994, da direktivet blev anvendt for første gang.



\*Nogle af medlemsstaterne kunne ikke fremlægge oplysninger.  
Deltagelsen i Irland i 2009 var på 61 %.

Samtidig steg antallet af borgere, der var optaget på valglisten i visse medlemsstater, ikke forholdsmæssigt så meget i 2009 sammenlignet med 2004, selv om antallet af udenlandske unionsborgere i den stemmeberettigede alder steg. F.eks. steg antallet af udenlandske unionsborgere i den stemmeberettigede alder med ophold i Danmark fra 58 148 i 2004 til 96 783 i 2009 (en stigning på 66 %). Antallet af dem, der blev optaget på valglisten, steg imidlertid kun fra 15 572 til 16 776 (en stigning på 7 %). I Litauen steg antallet af udenlandske unionsborgere i den stemmeberettigede alder og med bopæl i landet med næsten 80 % fra 2004 til 2009, mens antallet af borgere, der blev optaget på valglisten, steg kun med 10 %.

<sup>13</sup>

Disse tal stammer fra de data, som flertallet af medlemsstaterne har stillet til rådighed. Kommissionen mangler dog tilstrækkelige oplysninger om en række unionsborgere i Bulgarien, Frankrig, Italien, Malta, Nederlandene, Polen, Slovenien, Slovakiet og Det Forenede Kongerige.

Der er mange årsager til, at unionsborgere, der bor i en anden medlemsstat, har tendens til ikke i højere grad at udnytte deres ret til at stemme ved valget til Europa-Parlamentet, også selv om der bliver flere og flere af dem. For det første deltager færre generelt i valget, herunder unionsborgere, der bor i deres oprindelsesland. Det er en tendens, der har sine helt specifikke årsager. En anden faktor er befolkningens bevidsthed om deres politiske rettigheder, hvilket er en forudsætning for deres inddragelse i det politiske liv i den medlemsstat, hvor de bor. En Eurobarometerundersøgelse, der blev gennemført i 2010 viser, at bevidstheden i befolkningen er steget betydeligt sammenlignet med tidligere år<sup>14</sup>, men den kan stadig forbedres. I 2007 vidste kun 54 % af de adspurgte, at udenlandske unionsborgere har ret til at stemme til valget til Europa-Parlamentet i deres bopælsland, mens det i 2010 var 69 %. Når det drejer sig om de enkelte medlemsstater kendte 79 % af irerne, 76 % af spanierne og 75 % af letterne til denne rettighed, hvilket er de højeste procentsatser i alle medlemsstaterne.

Vælgerdeltagelsen ved valget til Europa-Parlamentet i bopælslandet kan også påvirkes af det forhold, at da det er forbudt at stemme to gange, er unionsborgerne nødt til at vælge, om de vil stemme i deres oprindelsesland eller i den medlemsstat, de er flyttet til (dvs. på forskellige kandidater). Eurobarometerundersøgelsen viste, at befolkningerne er meget delte, hvad angår de kandidater og lister, de foretrækker at stemme på ved valget til Europa-Parlamentet. Ca. 44 % sagde, at hvis de boede i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere, ville de foretrække at stemme på listen i bopælslandet, mens en lignende procentdel (46 %) anførte, at de stadig ville foretrække at udøve deres stemmeret i deres oprindelsesland.

De vejledende statistiske data vedrørende deltagelsen i valget til Europa-Parlamentet i 2009, der foreligger, synes at bekræfte det samme som den offentlige undersøgelse. I nogle tilfælde foretrak et flertal af statsborgerne i en given medlemsstat, som havde bopæl i andre medlemsstater, at stemme på listerne i deres oprindelsesland. Hvad angår spanske statsborgere, lod 36 294 sig optage på valglisten i andre medlemsstater, mens 68 008, der boede i andre medlemsstater, valgte at stemme på de spanske lister. I andre tilfælde foretrak flertallet af disse statsborgere at blive optaget på valglisten i deres bopælsland. 51 344 polske statsborgere valgte at blive optaget på valglisten i deres bopælslande, og kun 10 093 valgte at stemme på polske lister.

EU-retten giver udenlandske unionsborgere ret til ikke blot at stemme ved valget til Europa-Parlamentet, men også at lade sig opstille som kandidat til dette valg på samme betingelser som medlemsstatens egne borgere. Denne ret synes ikke at være blevet udøvet af et stort antal borgere, idet der ved valget i 2009 kun var 81 borgere, der lod sig opstille i deres respektive bopælslande (i 1999 var der 62 udenlandske kandidater og i 2004 57). I kapitel 3.2. i denne rapport vurderes hindringerne for udøvelsen af dette ret.

---

<sup>14</sup> Den tidligere undersøgelse blev gennemført i 2007 – Flash Eurobarometer 213.

### **2.3. Informationskampagner for at fremme unionsborgernes deltagelse i valget i deres bopælsland**

Direktivet forpligter medlemsstaterne til at videreformidle oplysninger til unionsborgere fra andre medlemsstater om, hvordan de udøver deres ret til at stemme og opstille til valget til Europa-Parlamentet.

En oversigt over de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet for at informere unionsborgere fra andre medlemsstater, viser, at der er anvendt forskellige fremgangsmåder. I nogle medlemsstater er oplysningerne målrettede og skræddersyede til de særlige behov, som unionsborgere fra andre medlemsstater har, mens der i andre tilfælde kun gennemføres generelle informationskampagner for valget til Europa-Parlamentet, som er rettet mod hele vælgerskaren.

Blandt bedste praksis er at sende individuelle breve til udenlandske unionsborgere for at informere dem om ordninger for, at de kan udøve deres rettigheder. Denne praksis er blevet mere udbredt siden sidste valg og anvendes nu af ti medlemsstater<sup>15</sup>.

Medlemsstaterne anvender i vid udstrækning andre midler såsom reklamer i aviser, på tv og i radioen samt oplysninger på de nationale myndigheders websider.

Kommissionen lægger stor vægt på at informere unionsborgerne om deres rettigheder og på, at der træffes foranstaltninger for at øge vælgerdeltagelsen. I Stockholmprogrammet<sup>16</sup> hedder det, at EU-institutionerne med henblik på valget til Europa-Parlamentet i 2014 nøje bør overveje, hvordan man kan tilskynde borgerne til at stemme. Det er på den baggrund, at Kommissionen via særprogrammet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab giver ngo'er og andre organisationer lejlighed til at skaffe midler til finansiering af deres bevidstgørelsesaktiviteter på dette område. Kommissionen har til hensigt at fremme disse muligheder for at finansiere kampagner og dække foranstaltninger, der er rettet mod kvinders deltagelse i valgprocessen som stemmeberettigede og kandidater. Endelig omfatter strategien for ligestilling mellem kvinder og mænd (2010-2015) foranstaltninger til fremme af kvinders deltagelse som kandidater til valget til Europa-Parlamentet for derved at forbedre balancen mellem kønnene i Europa-Parlamentet.

## **3. MEDLEMSSTATERNES INDARBEJDELSE I NATIONAL LOVGIVNING OG GENNEMFØRELSE AF EU-RETTE VEDRØRENDE VALGET I 2009**

### **3.1. Status over unionsborgeres rettigheder – indarbejdelse af direktiv 93/109/EF i national lovgivning**

I direktiv 93/109/EF fastsættes der bestemmelse om, at en unionsborger for at kunne udøve sin valgret og opstille til valget til Europa-Parlamentet i bopælslandet skal anmode om at blive optaget på valglisten i den medlemsstat. Da det ikke er tilladt at stemme og opstille som kandidat i både oprindelseslandet og bopælslandet samtidigt, skal udenlandske unionsborgere afgive en erklæring om, at de kun vil stemme eller opstille som kandidat i bopælslandet. For at undgå, at unionsborgere stemmer eller

---

<sup>15</sup> Belgien, Danmark, Estland, Finland, Italien, Litauen, Letland, Luxembourg, Ungarn og Østrig.

<sup>16</sup> Rådsdokument nr. 17024/09 af 2. december 2009.



opstiller to steder, udveksler medlemsstaternes oplysninger med henblik på at identificere kandidater og vælgere, der er optaget på valglisten i både deres bopælsland og deres oprindelsesland. Kandidaterne skal desuden fremlægge en attest udstedt af myndighederne i deres oprindelsesland som bevis på, at de ikke er frataget retten til at opstille som kandidat. Medlemsstaterne har pligt til at videreformidle specifikke oplysninger til unionsborgere fra andre medlemsstater, der har bopæl på deres område, om de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet samt om de foranstaltninger, der træffes som følge af deres ansøgning om optagelse på valglisten og om at opstille som kandidat.

Kommissionen har allerede fra direktivets ikrafttrædelse i 1994 vurderet, om den nationale lovgivning i de lande, der var medlemmer af Unionen den 1. maj 2004, var forenelig med direktivet, og de nødvendige foranstaltninger er truffet. I tidligere rapporter om gennemførelsen af direktivet, der blev offentliggjort i 1998<sup>17</sup> og 2000<sup>18</sup>, blev der gjort status over situationen og de traktatbrudssager, der var indledt for at sikre indarbejdelsen i national lovgivning og gennemførelsen af direktivet. Dette har ført til, at de berørte medlemsstater<sup>19</sup> har indarbejdet og gennemført direktivet korrekt.

Kommissionens nylige vurdering af gennemførelsen af direktivet i de lande, der er blevet medlemmer af Den Europæiske Union efter den 1. maj 2004, viser, at de retlige betingelser for, at unionsborgerne kan udøve deres ret til at stemme og opstille som kandidat i deres bopælsland, i det store og hele er opfyldt. Under valget i 2009 var der i ti medlemsstater ikke umiddelbart nogen hindringer for unionsborgernes deltagelse i valget til Europa-Parlamentet. I to medlemsstater, Slovenien og Malta, syntes de krav, der blev stillet til unionsborgerne, imidlertid at udgøre en større hindring for udøvelsen af deres ret. I Slovenien fik unionsborgere fra andre medlemsstater først ret til at stemme og opstille som kandidat til valget til Europa-Parlamentet, efter at de havde haft bopæl i landet i mindst fem år.

Maltas lovgivning indeholder stadig bestemmelser om, at unionsborgere fra andre medlemsstater skal kunne fremvise et maltesisk id-kort for at blive optaget på valglisten<sup>20</sup>. Valgmyndighederne kan desuden, når de skønner det nødvendigt, kræve, at unionsborgere skal forny den erklæring, de afgiver, når de optages på valglisten. Som følge heraf kan unionsborgere fra andre medlemsstater blive udelukket fra at deltage i valget til Europa-Parlamentet på Malta, selv om de allerede er optaget på valglisten.

I en række medlemsstater<sup>21</sup> fastsættes der desuden i national lovgivning supplerende krav for unionsborgere, der ansøger om at blive optaget på valglisten eller opstille som kandidat, f.eks. at fremvise et bevis for registrering som bevis for, at de har bopæl i landet, eller krav om at forny registreringen ved hvert valg til Europa-Parlamentet. Disse krav er også i strid med direktivet.

---

<sup>17</sup> KOM(97) 731.

<sup>18</sup> KOM(2000) 843.

<sup>19</sup> Der blev gennemført traktatbrudssager mod Belgien, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Spanien, Sverige, Tyskland og Østrig.

<sup>20</sup> Direktiv 2004/38/EF ophævede opholdstilladelse til unionsborgere og erstattede dem med et bevis for registrering.

<sup>21</sup> Bulgarien, Cypern, Estland, Letland, Malta, Rumænien, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn.

Endelig synes en række medlemsstater ikke at have indarbejdet kravet om at informere borgerne om de nærmere regler for deres valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet på korrekt vis<sup>22</sup>. Utilstrækkelig informering af borgerne er en af årsagerne til den lave valgdeltagelse.

### **3.2. Hindringer for unionsborgere, der ønsker at danne eller blive medlem af et politisk parti i den medlemsstat, hvori de har bopæl, og som ikke er deres oprindelsesland**

En anden hindring for unionsborgeres udøvelse af deres ret til at deltage i valget til Europa-Parlamentet er restriktioner vedrørende deres medlemskab af et politisk parti og betingelserne for at danne et politisk parti.

Udøvelsen af retten til at opstille som kandidat hænger i høj grad sammen med medlemskabet af et politisk parti. Kandidaterne opstiller i de fleste tilfælde på lister, som politiske partier har opstillet, og som består af deres respektive medlemmer. Medlemsstater, hvis lovgivning begrænser medlemskabet af politiske partier til kun at gælde for deres egne statsborgere, forhindrer unionsborgere i at opstille til valget i Europa-Parlamentet som medlemmer af politiske partier. Som følge heraf kan udenlandske unionsborgere kun opstille til valg som uafhængige kandidater eller som kandidater, der er opstillet af andre organisationer end politiske partier, i overensstemmelse med de nærmere nationale regler. En sådan lovgivning betyder, at betingelserne for udøvelse af denne ret ikke er den samme for personer, der ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat, som for dem, der er.

Hvis udenlandske unionsborgere ikke har ret til at danne et politisk parti, men kun kan melde sig ind i et eksisterende parti, mister de desuden chancen for at repræsentere en platform, der ikke er repræsenteret af de eksisterende partier.

Vurderingen af de nationale lovgivninger viser, at i Litauen, Polen og Tjekkiet har unionsborgere fra andre medlemsstater ikke ret til at danne politiske partier eller til at blive medlemmer af eksisterende partier. Det bør bemærkes, at unionsborgere fra andre medlemsstater trods denne begrænsning er ikke fuldstændig udelukket fra at opstille til valget. I Tjekkiet og Litauen kan de politiske partier også opstille uafhængige kandidater på deres lister. I Polen har foruden de politiske partier også en gruppe af vælgere ret til at opstille kandidater. Unionsborgere fra andre medlemsstater er til trods herfor i medfør af denne lovgivning forhindret i at udøve deres ret til at opstille som kandidat på samme betingelser som landets borgere.

I Bulgarien, Grækenland, Letland, Spanien og Slovakiet har unionsborgere fra andre medlemsstater ret til at blive medlemmer af de eksisterende partier, men de har ikke ret til at danne et parti. I Tyskland og Finland er det fastsat, at der kræves et bestemt antal nationale borgere for at kunne danne et politisk parti, og udenlandske unionsborgere kan kun danne et nyt parti, når de slutter sig sammen med statsborgere i disse to medlemsstater.

---

<sup>22</sup> I EU12 er dette krav kun blevet korrekt indarbejdet i den nationale lovgivning i Cypern, Estland, Litauen og Tjekkiet.

### 3.3. Offentliggørelse af valgresultaterne – indarbejdelse i national lovgivning og gennemførelse af akten fra 1976

Akten fra 1976 om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet blev senest ændret ved afgørelse 2002/772/EØF, Euratom, der indførte de nuværende gældende fælles principper for afholdelsen af valg. Der er ikke blevet udarbejdet rapporter om indarbejdelsen af denne akt i national lovgivning, siden den blev ændret i 2002.

Kommissionens vurdering tyder på, at indarbejdelsen i national lovgivning af denne akt generelt set næsten er fuldstændig i de fleste medlemsstater. Det eneste bemærkelsesværdige problem er indarbejdelsen af artikel 10, stk. 2, hvori det forbydes at offentliggøre valgresultaterne tidligt, dvs. før valgstederne er lukket i alle medlemsstater. Tolv medlemsstater<sup>23</sup> synes ikke at have indarbejdet dette krav korrekt i deres nationale lovgivning. Bortset fra Nederlandene offentliggjorde ingen af disse medlemsstater resultaterne tidligt. Der findes imidlertid ingen retlig garanti for, at de ikke vil gøre det fremover.

Formålet med denne artikel er at sikre, at afstemningen i en medlemsstat, hvor stemmeafgivelsen stadig er i gang, på ingen måde kan påvirkes af, at der tidligt bliver frigivet oplysninger om valgresultaterne i andre medlemsstater. Det er for at garantere frie valg, som er et grundlæggende demokratisk princip, som skal overholdes ved valg til Europa-Parlamentet, jf. artikel 1, stk. 3, i akten af 1976.

### 3.4. Udviklingen EU-retten

I to nylige domme i forbindelse med valget til Europa-Parlamentet, nemlig Gibraltarsagen (C-145-/04, Spanien mod Det Forenede Kongerige, og Aruba-sagen (C-300/04, *Eman en Sevinge*) påpegede Den Europæiske Unions Domstol, at selv om medlemsstaterne har skønsbeføjelser, hvad angår reguleringen af disse aspekter af valgproceduren i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet, som ikke er harmoniseret på EU-plan, skal de respektere de generelle principper i EU-retten, som Domstolen kontrollerer. Domstolen forklarede i sin dom i Gibraltarsagen, at EU-retten ikke forhindrer, at en medlemsstat udvider valgretten fra ikke blot at omfatte landets egne borgere og andre unionsborgere, der bor på dets område, til også at omfatte andre definerede grupper af personer, der har tæt tilknytning til det. I dommen i Aruba-sagen anførte Domstolen på lignende vis, at EU-retten ikke forhindrer en medlemsstat i at fratage dets egne borgere, som ikke har ophold på dens område, retten til at stemme til valget til Europa-Parlamentet. Medlemsstaterne er imidlertid forpligtet til at respektere EU-retten, herunder de generelle principper heri. Dette omfatter navnlig princippet om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

---

<sup>23</sup> Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Det Forenede Kongerige, Grækenland, Italien, Nederlandene, Polen, Rumænien, Sverige og Tjekkiet.

#### **4. INDSATS FOR AT GARANTERE UNIONSBERGERNES RET TIL AT DELTAGE I DET DEMOKRATISKE LIV I UNIONEN**

##### **4.1. Indarbejdelse af direktiv 93/109/EF og akten fra 1976 i national lovgivning**

Kommissionen har optrappet sin indsats for at sikre indarbejdelsen i national lovgivning og en korrekt gennemførelse af direktiv 93/109/EF. På grundlag af konklusionerne af vurderingen af den nationale lovgivning træffer Kommissionen de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at hindringer for at udøve valgretten fjernes, herunder at forpligtelsen til at informere borgerne om deres rettigheder opfyldes fuldt ud i alle medlemsstater. Kommissionen har også prioriteret at tage fat på hindringer for borgernes fulde udnyttelse af deres ret til at opstille til valget til Europa-Parlamentet i deres bopælsland, og der er truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for sikre, at disse borgere frit kan tilslutte sig politiske partier i deres bopælsland. Hvad angår indarbejdelsen i national lovgivning af akten fra 1976, er Kommissionen ved at træffe de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre artikel 10, stk. 2.

##### **4.2. Forhindre, at unionsborgere stemmer to steder – indsatsen for at forbedre den nuværende mekanisme**

Da den nuværende mekanisme til at forhindre, at unionsborgere stemmer og opstiller som kandidat to gange<sup>24</sup> blev anset for mangelfuld, har Kommissionen i 2006 vedtaget et forslag til ændring af direktivet. Forslaget havde til formål at forenkle systemet og gøre det mere effektivt. Det omfattede navnlig erstatning af den nuværende mekanisme til forudgående kontrol med en efterfølgende kontrol af de afgivne stemmer kombineret med hårdere straffe. Forslaget er stadig under behandling i Rådet, hvor drøftelserne blev suspenderet i 2008.

Den nuværende mekanisme blev derfor brugt igen ved valget i 2009. Trods alt det forberedende arbejde i forbindelse med dette valg, skete der ingen større forbedringer. Problemerne med mekanismen var de samme som ved tidligere valg. Som følge af de ikke-harmoniserede valgtidsplaner og forskellene i de oplysninger, medlemsstaterne anvender til at identificere deres vælgere, kan oplysninger om unionsborgere, som bopælslandet sender til oprindelseslandet, ofte ikke bruges. Formålet med mekanismen, nemlig at fjerne unionsborgere fra valglisten i deres oprindelseslande, når de er optaget på valglisten i deres bopælsland, kan derfor ikke fuldt ud nås.

Som følge af disse problemer var det ikke muligt at identificere en lang række udenlandske unionsborgere inden for rammerne af mekanismen til udveksling af oplysninger. De tjekkiske myndigheder identificerede f.eks. kun 2 500 ud af 3 800 tjekkiske statsborgere, som de havde fået meddelelse om fra andre medlemsstater, fordi de foreliggende oplysninger var utilstrækkelige. I Irland blev kun 208 statsborgere ud af de 4 795, som myndighederne fik meddelelse om,

---

<sup>24</sup> Mekanismen består i at udveksle oplysninger mellem medlemsstaterne om unionsborgere, der er optaget på valglisten i deres bopælsland. På grundlag af de oplysninger, bopælslandet har sendt, skal oprindelseslandet fjerne de pågældende borgere fra sin valgliste (eller ved hjælp af andre midler forhindre dem i at stemme).

identificeret. I Portugal blev kun 38 619 statsborgere ud af de 83 556, som myndighederne fik meddelelse om, identificeret.

I medfør af direktivet er det kun nødvendigt at registrere begrænsede oplysninger på tidspunktet for optagelsen af udenlandske unionsborgere på valglisten<sup>25</sup>. I medfør af direktivet kræves fødselsdatoen ikke oplyst, selv om den synes nødvendig i de fleste medlemsstater for, at medlemsstaterne kan identificere deres statsborgere på valglisten. Det kan konkluderes, at den nuværende liste over oplysninger, der skal indsamles ifølge direktivet ikke er tilstrækkelig til, at mekanismen kan fungere ordentlig.

Hvad angår tidsplanen, fastsættes det i direktivet blot, at oplysningerne skal sendes "i tilstrækkelig god tid inden selve valget". En oversigt over situationen viser imidlertid, at i mange tilfælde kommer de oplysninger, som en medlemsstat har sendt til en anden medlemsstat, for sent til, at sidstnævnte kan nå at behandle dem<sup>26</sup>. De græske myndigheder behandlede f.eks. ingen af de oplysninger, som andre medlemsstater, hvori der boede grækere, sendte, fordi alle oplysninger blev modtaget efter den 3. marts 2009, hvor valglisten i Grækenland var færdigudarbejdet og ikke kunne ændres. Den manglende fælles tidsfrist for optagelse af vælgere på valglisten og fremsendelsen af oplysninger anses for at udgøre en hindring for, at mekanismen kan fungere efter hensigten.

Medlemsstaterne fandt frem til yderligere hindringer, bl.a. det forhold, at en lang række decentraliserede organer sender oplysningerne i stedet for, at der findes et enkelt kontaktpunkt, problemer med at vurdere oplysninger, der blev sendt elektronisk og beskyttet af forskellige sikkerhedsredskaber, og behandling af et stort antal meddelelser, der blev sendt i papirformat.

I lyset af problemerne med mekanismen, som fortsatte ved valget i 2009, er Kommissionen ved at undersøge, hvordan situationen kan forbedres, bl.a. muligheden for at trække forslaget fra 2006 tilbage og erstatte det med et ændret forslag. Der er to krav, der skal være opfyldt: behovet for at forbedre effektiviteten, hvad angår afsløring af unionsborgere, der stemmer to gange, for derved at sikre valgets legitimitet og behovet for et let system, som ikke udgør en uforholdsmæssig administrativ byrde sammenlignet med problemet med og omfanget af borgere, der stemmer to gange. En mere effektiv mekanisme synes at kræve yderligere fælles regler, f.eks. vedrørende valgtidsplanerne og de oplysninger, der skal indsamles. Det vil være nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger for at tage hensyn til tidsplanen for Europa-Parlamentets reform, som kan påvirke bestemmelserne i direktiv 93/109/EF.

#### **4.3. Ændring af akten fra 1976 (indledt af Europa-Parlamentet) – Kommissionens bidrag til Europa-Parlamentets initiativ**

Europa-Parlamentet har siden 2007 været aktiv for at løse problemet med unionsborgernes lave valgdeltagelse til valget til Europa-Parlamentet<sup>27</sup>. Drøftelserne

---

<sup>25</sup> I direktivets artikel 9 fastsættes følgende: navn, nationalitet, adresse og den lokalitet i oprindelseslandet, hvor borgeren sidst blev registreret.

<sup>26</sup> Det var et problem i Danmark, Estland, Frankrig, Grækenland, Irland, Litauen, Tjekkiet og Ungarn.

<sup>27</sup> Udkast til rapport om forslaget til ændring af akten fra 1976 (2007/2207(INI)).

havde til formål at indføre nye fælles principper for valgproceduren for at bringe borgerne tættere på beslutningsprocessen og styrke valgets europæiske dimension. Det er meningen, at dette mål skal nås gennem en omlægning af valget til Europa-Parlamentet såsom en liste for hele Unionen, hvor hele Unionens område kommer til at udgøre en enkelt valgkreds, hvor et fast antal medlemmer af Europa-Parlamentet skal vælges ud over de 751, der på nuværende tidspunkt er fastsat i traktaten. Tværnationale lister har til formål at øge de politiske partiers rolle på europæisk plan og at fremme kampagneaktiviteterne, som vil fokusere på spørgsmål, der går ud over nationale interesser og fremhæve spørgsmål og debatter vedrørende Unionen. Oprettelsen af regionale valgkredse i medlemsstaterne med en befolkning på over 20 millioner vil være med til at bringe parlamentsmedlemmernes arbejde tættere på vælgerne. Nogle europæiske politiske partier, som på EU-plan fremmer deres eget politiske program (platform), har fremsat idé om på deres valgliste at opstille en kandidat til stillingen som formand for Europa-Kommissionen. Europa-Parlamentet har selv beføjelse til at iværksætte ændringer af den valgprocedure, der finder anvendelse i alle medlemsstater<sup>28</sup>. Selv om Kommissionen ingen formel rolle har i den henseende, har den til hensigt at bidrage hertil ved at fremlægge resultatet af en sammenlignende undersøgelse, der blev afsluttet i 2010. I undersøgelsen indkredses aspekter af valgbestemmelserne som kunne blive mulige fælles principper, bl.a. muligheden for, at vælgere, der bor i udlandet, kan stemme på listerne i deres oprindelseslande, fjernelse af den nuværende mulighed for at anvende en tærskel for at forbedre mindre partiers chance for at blive repræsenteret, afskaffelse af kravet i en række medlemsstater om, at der skal deponeres et beløb, inden et politisk parti eller en uafhængig kandidat kan opstilles til valget, og en tidligere frist for optagelse af vælgere på valglisten for derved at lette medlemsstaternes krydskontrol af registrerede vælgere.

## 5. KONKLUSIONER

Flere og flere unionsborgere udøver deres ret til fri bevægelighed, og de vil også ønske at anvende deres stemmeret i deres bopælsland. Det ser imidlertid ud til, at antallet af borgere, der optages på valglisten til valget til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor de bor, er lavere end den potentielle vælgerskare, dvs. det antal unionsborgere i den stemmeberettigede alder, der bor i en anden medlemsstat end deres egen. Det forekommer derfor nødvendigt at gøre borgerne mere opmærksomme på deres valgret og opfordre dem til at deltage i det demokratiske liv i Unionen.

Hvis unionsborgerne blive ordentlig informeret, er det meget mere sandsynligt, at de vil blive involveret i det politiske liv. I kølvandet på valget til Europa-Parlamentet indkredsede Kommissionen bedste praksis, som bør følges med henblik på valget i 2014. Kommissionen vil foreslå, at 2013 udnævnes til det europæiske borgerår med henblik på også at skabe opmærksomhed omkring valget til Europa-Parlamentet. Det forventes at føre til en større mobilisering af vælgerne i 2014.

---

<sup>28</sup> Artikel 223, stk. 1, i EUF-traktaten.

Kommissionen har desuden til hensigt fortsat at tilbyde støtte til ngo'ers og andre organisationers aktiviteter for at sikre, at borgerne kender deres valgret og opfordres til at udnytte den.

Ud over informeringen af borgerne om deres valgret er ordentlige retlige betingelser en vigtig forudsætning for at udøve denne ret. Kommissionen er ved omhyggeligt at undersøge, hvordan medlemsstaterne har indarbejdet relevant EU-ret i national lovgivning og gennemført den, og den vil om nødvendigt træffe foranstaltninger for at afhjælpe mangler.

De problemer med den nuværende mekanisme, der skal forhindre unionsborgere i at stemme i to medlemsstater til samme valg til Europa-Parlamentet, og som Kommissionen allerede indkredsede ved tidligere valg og tog fat på i 2006 ved hjælp af et forslag om ændring af mekanismen, fortsatte i 2009. Kommissionen er ved at undersøge behovet for at erstatte forslaget fra 2006 med endnu en ændring af direktiv 93/109/EF. For at gøre mekanismen mere effektiv synes der at være behov for yderligere fælles regler. Samtidig bør alle nye regler stå i forhold til problemet med og omfanget af borgere, der stemmer to gange.

Kommissionen følger også og bidrager inden for rammerne af dens beføjelser til de igangværende overvejelser i Europa-Parlamentet om, hvordan der kan skabes større interesse blandt borgerne for valget til Europa-Parlamentet. Kommissionen vil støtte bestræbelserne for at øge valgets europæiske dimension og reformere den måde, hvorpå medlemmerne af Europa-Parlamentet vælges, således at de politiske partier og beslutningsprocessen kommer nærmere på borgerne, og det demokratiske grundlag for Europa-Parlamentets arbejde styrkes.