



Bruxelles, den 29.1.2014
COM(2014) 33 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Følgerne af, at unionsborgere fortaber deres valgret, når de udøver deres ret til fri
bevægelighed**

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

Følgerne af, at unionsborgere fortaber deres valgret, når de udøver deres ret til fri bevægelighed

1. INDLEDNING

Borgernes mulighed for at give udtryk for deres politiske vilje ved at udøve deres ret til at stemme — en af de grundlæggende borgerlige rettigheder – er uløseligt forbundet med selve demokratiets kerne. Den Europæiske Union bygger selv på værdien respekt for demokratiet.¹ Enhver EU-borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv.² Kommissionen tillægger det afgørende vægt at fremme EU-borgernes deltagelse i Unionens demokratiske liv.³ EU-borgernes politiske rettigheder har været et fremtrædende emne i løbet af Borgernes Europaår 2013, der havde til formål at fremme en debat og øge bevidstheden om de rettigheder og forpligtelser, der følger med unionsborgerskabet.

En af de hindringer, som EU-borgere fra visse medlemsstater står over for som politiske aktører, der er identificeret i rapporten om unionsborgerskab 2010⁴, er, at de mister retten til at stemme (de fortaber deres valgret) ved nationale valg i deres hjemland, når de bor i udlandet i en bestemt periode, herunder når de er bosat i en anden medlemsstat. Som en følge heraf kan disse borgere ikke deltage i noget nationalt valg, hverken i deres oprindelsesmedlemsstat eller i deres bopælsmedlemsstat.

Det fremgår af artikel 4, stk. 2, i TEU, at Unionen skal respektere medlemslandenes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer. Det er derfor et anliggende for hver medlemsstat alene, under overholdelse af værdien respekt for demokratiet, der er fælles for alle medlemsstaterne, at træffe beslutning om sammensætningen af vælgerskaren til sine nationale valg.

Det skal dog tages i betragtning, at de nationale politikker, som medfører, at borgerne fortaber deres valgret, kan anses for at begrænse de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, såsom retten til at færdes og opholde sig frit inden for EU, der er en grundlæggende rettighed for alle EU-borgere. Dette er i strid med den grundlæggende forudsætning for unionsborgerskabet, nemlig at det er et supplement til det nationale statsborgerskab og har til formål at give unionsborgerne yderligere rettigheder, idet udøvelse af retten til fri bevægelighed i dette tilfælde kan føre til fortabelse af en ret til politisk deltagelse.

Sådanne politikker er desuden ude af trit med den aktuelle globale tendens til at tillade ikke-bosiddende borgerne at stemme.⁵ Hertil kommer, at EU-borgere, der har bopæl i en anden medlemsstat, kan opretholde en livslang og nær tilknytning til deres hjemland og fortsat kan være direkte påvirket af de retsakter, der vedtages af den lovgivende forsamling dér

¹ Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

² Artikel 10, stk. 3, i TEU.

³ Kommissionens meddelelse "Forberedelse af valget til Europa-Parlamentet i 2014: en mere demokratisk og effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet" af 12. marts 2013 (COM(2013) 126) og Kommissionens henstilling om "en mere demokratisk og effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet" af 12. marts 2013 (C(2013) 1303).

⁴ KOM(2010) 603.

⁵ Den Europæiske Menneskeretsdomstols dom af 7. maj 2013 i sagen *Schindler mod Det Forenede Kongerige*, præmis 110 og 115.

(f.eks. betaling af skatter, pensionsrettigheder). Den udbredte adgang til fjernsynsudsendelser på tværs af grænserne⁶ og adgangen til internet og andre former for webbaserede og mobile kommunikationsteknologier, herunder sociale medier, gør det lettere end nogensinde før fra udlandet at bevare forbindelsen til den hjemlige politik og deltage i den sociale og politiske udvikling dér.

Gentagne andragender, spørgsmål fra Europa-Parlamentets medlemmer og korrespondance fra offentligheden viser, at EU-borgerne er foruroliget over, hvad de opfatter som en indskrænkning i deres politiske rettigheder. Generelt mener europæerne, at unionsborgerne ikke bør miste retten til at stemme ved nationale valg i det land, hvor de er statsborgere, blot fordi de er flyttet til et andet EU-land.⁷

Af disse grunde erklærede Kommissionen i — rapporten om unionsborgerskab 2010 —, at den ville give startskuddet til en drøftelse af, hvilke politiske muligheder, der er for at hindre EU-borgere i at miste deres politiske rettigheder som en konsekvens af, at de udøver deres ret til fri bevægelighed (aktion 20).

Som opfølgning herpå skrev Kommissionen til visse medlemsstater og forklarede, hvorfor den er af den opfattelse, at fortabelse af valget har en negativ indvirkning på borgernes rettigheder i medfør af EU-retten, og opfordrede dem til at bidrage til nogle fælles overvejelser om emnet. Svarene medførte en afklaring af den relevante lovgivning og den gældende politik på området, og medlemsstaterne oplyste, om emnet var genstand for debat på nationalt plan.

Den 19. februar 2013 afholdt Europa-Parlamentet og Kommissionen en fælles høring om unionsborgerskab. Deltagerne, herunder berørte EU-borgere, repræsentanter for civilsamfundet, medlemmer af Europa-Parlamentet og eksperter fremhævede behovet for at revurdere eksisterende politikker, hvorefter borgere fortaber deres valgret — og revurdere begrundelsen herfor — i lyset af den nuværende udvikling i retning af en mere omfattende demokratisk deltagelse inden for EU.

I Kommissionens rapport om unionsborgerskab 2013 — *Unionsborgere: jeres rettigheder, jeres fremtid*⁸, understregede Kommissionen, at EU-borgernes fulde deltagelse på alle niveauer i det demokratiske liv i EU er selve kernen i unionsborgerskabet. Kommissionen oplyste herved, at den ville foreslå konstruktive måder, hvorpå EU-borgere, der bor i en anden medlemsstat, fuldt ud kan deltage i EU's demokratiske liv ved at opretholde deres ret til at stemme ved nationale valg i deres hjemland (aktion 12).

Denne meddelelse er et led i opfyldelsen af dette løfte. Den bygger på resultaterne af igangværende debatter på nationalt plan og EU-plan, der inddrager civilsamfundet, universiteter og EU-borgere. Den har til formål at foreslå konstruktive måder, hvorpå man kan styrke EU-borgernes ret til at deltage i det demokratiske liv i Unionen og deres ret til fri bevægelighed ved at begrænse følgerne af nationale politikker, foranstaltninger og administrativ praksis vedrørende fortabelse af valgret, og disse måder skal belyses i

⁶ Idet Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktivet om audiovisuelle medietjenester) har gjort det lettere.

⁷ Næsten to tredjedele (65 %) af europæerne finder det uberettiget, at EU-borgere, der bor i et andet EU-land end deres hjemland, mister deres stemmeret ved nationale valg: 2012 Eurobarometer survey no. 364 on 'Electoral rights', http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf. Dette synspunkt blev afholdt af en tilsvarende stor andel af de adspurgte (62 %) i en offentlig online høring om EU-borgerskab: 2012 Public Consultation 'EU citizens — your rights, your future', http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

samarbejde med medlemsstaterne. Denne meddelelse ledsages af en henstilling, hvori der foreslås omfattende og forholdsmæssige løsninger til at nå dette mål.

2. SITUATIONEN I MEDLEMSSTATERNE

De fleste medlemsstater har regler, hvorefter borgere fratages deres stemmeret, hvis de i forbindelse med en straffesag dømmes for at have begået en alvorlig strafbar handling, eller de mister deres handleevne som følge af mentale problemer og psykiske handicap.

Ifølge de for Kommissionen foreliggende oplysninger er der fem medlemsstater, hvor den gældende retsorden kan føre til en situation, hvor EU-borgere, der bor i en anden medlemsstat, kan miste retten til at stemme med den begrundelse alene, at de har boet i udlandet i en given periode.⁹ De vigtigste kendetegn ved disse retssystemer kan sammenfattes som følger:

I Danmark har danske statsborgere, der forlader landet, ret til fortsat at være opført på valglisten, hvis de tilkendegiver, at de har til hensigt at vende tilbage efter to år¹⁰ — hvilken regel afspejler grundlovens krav om fast bopæl i Riget som betingelse for at kunne stemme ved nationale valg¹¹. Nogle vælgere¹² anses for at have fast bopæl i Danmark, uanset om de bor i udlandet.

På samme måde har irske statsborgere, der forlader Irland, kun ret til at forblive på valglisten, hvis de tilkendegiver, at de agter at vende tilbage inden for 18 måneder.¹³ Irlands Forfatningskonvention undersøgte ikke desto mindre i 2013 inden for rammerne af planerne om en forfatningsreform spørgsmålet om, hvorvidt denne begrænsning skulle ophæves, og den foreslog i den rapport, som den fremlagde for den irske regering den 25. november 2013¹⁴, at irske statsborgere skulle indrømmes ret til at stemme ved præsidentvalg på irske ambassader uden denne begrænsning. Den irske regering forventes at besvare rapporten i marts 2014.

Cypriotiske borgere mister retten til at stemme ved nationale valg, hvis de ikke har boet i Cypern i mindst seks måneder umiddelbart forud for disse valg, medmindre de har bopæl i udlandet, fordi de studerer eller midlertidigt arbejder dér, eller af helbredsmæssige årsager.¹⁵

I henhold til den maltesiske forfatning mister maltesiske borgere deres stemmeret, hvis de ikke har haft bopæl dér i en periode på mindst seks måneder inden for de 18 måneder umiddelbart forud for deres registrering med henblik på at stemme ved nationale valg.¹⁶

Britiske statsborgere mister retten til at stemme ved regionale og nationale valg, hvis de ikke har været registeret som valgberettigede på en adresse i Det Forenede Kongerige inden for de seneste 15 år.¹⁷ I de seneste år har flere på hinanden følgende regeringer og parlamenter været af den opfattelse, at denne begrænsning i princippet er nødvendig og berettiget. Denne begrænsning blev indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som i

⁹ Cypern, Danmark, Irland, Malta og Det Forenede Kongerige.

¹⁰ § 2, stk. 3, i kapitel I, del I, i folketingsvalgloven nr. 271 af 13. maj 1987, som senest ændret i 2009.

¹¹ § 29 i del IV i grundloven af 5. juni 1953.

¹² Hovedsagelig diplomater, ansatte i offentlige organer eller private virksomheder eller internationale organisationer eller danske støtte- eller hjælpeorganisationer, studerende, som studerer i udlandet, eller folk, der bor i udlandet af helbredsmæssige årsager.

¹³ artikel 11, stk. 3, litra a), i del II af valgloven nr. 23 af 1992.

¹⁴ Den femte rapport, der blev fremlagt for Oireachtas, findes på <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

¹⁵ Artikel 5 i lov 72/1979 og artikel 11 i lov 40/1980, som senest ændret ved lov 4 (i)/2003).

¹⁶ Forfatningens § 57, som ændret ved lov nr. LVIII. 1974.23.

¹⁷ Section 1, stk. 3, litra c), i Representation of the People Act 1985 (loven om folkerepræsentation fra 1985) som ændret af de politiske partier og folkeafstemningen i 2000.

overensstemmelse med sin hidtidige retspraksis ikke fandt, at den var i strid med artikel 3 i protokol nr. 1 til den europæiske menneskerettighedskonvention.¹⁸ Spørgsmålet om, hvorvidt denne regel er forenelig med EU-retten, er endnu ikke blevet afgjort af Den Europæiske Unions Domstol¹⁹.

Nogle få medlemsstater pålægger borgerne visse andre betingelser for at opretholde retten til at stemme ved nationale valg:

Tyske statsborgere, der bor i udlandet, kan stemme ved nationale valg, såfremt de opfylder én af de følgende betingelser: enten i) har de haft bopæl i Tyskland i en uafbrudt periode på mindst tre måneder efter det fyldte 14. år, og denne periode ligger ikke mere end 25 år tilbage i tiden, eller ii) har de fået personligt eller direkte kendskab til den politiske situation i Tyskland og er berørt af den.²⁰

Efter østrigsk ret²¹ kræves det, at borgerne, inden de forlader landet, ansøger om at forblive opført på valglisten, og at denne ansøgning fornys hvert tiende år — en fornyelse, som kan foretages ad elektronisk vej. Myndighederne er forpligtet til at oplyse borgere, der bor i udlandet, om, at de slettes fra valglisten, og de sørger for oplysningskampagner vedrørende retten for statsborgere i udlandet til at blive optaget på valglisten.

3. EUOPARÅDETS STANDPUNKT

Staterne har en suveræn ret til i overensstemmelse med folkeretlige forskrifter, som de er bundet af, at fastsætte betingelserne for, at deres statsborgere kan udøve retten til at stemme ved nationale valg, herunder betingelser, der forudsætter bopæl i landet. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bedømt disse bopælsbetingelser i lyset af artikel 3 i protokol nr. 1 til den europæiske menneskerettighedskonvention²² og har i alle sager, der har været indbragt for den, hidtil lagt til grund, at de i princippet ikke udgør en vilkårlig begrænsning af stemmeretten.²³ Domstolen har beskrevet de faktorer, der kan begrunde sådanne betingelser:²⁴

- den antagelse, at en ikke-bosiddende borger er mindre direkte eller løbende i berøring med landets daglige problemer og har mindre kendskab til dem,

¹⁸ *Shindler*-sagen som nævnt ovenfor.

¹⁹ Denne regel er blevet indbragt til prøvelse for de nationale retter af berørte borgere, men ingen har fået medhold heri. Indtil videre er der imidlertid heller ingen, der har indbragt et præjudicielt spørgsmål herom for Den Europæiske Unions Domstol.

²⁰ § 1 i den 21. lov om ændring af loven om valg til forbundsdagen af 27. april 2013, BGBI I, s. 962. Denne lov blev vedtaget som følge af en dom afsagt af den tyske forfatningsdomstol, hvor den i forbindelse med bedømmelsen af tidligere gældende national lovgivning havde fastslået, at det kriterium alene, at den pågældende tidligere på et eller andet tidspunkt har opholdt sig tre måneder i Tyskland, som en betingelse for bevarelse af ikke-bosiddende personers stemmeret, i sig selv var uegnet til at godtgøre, at de berørte personer har kendskab til og er påvirket af den nationale politiske situation. Domstolen havde i stedet navnlig lagt vægt på, om personerne har fået kendskab til det politiske system ikke blot ved hjælp af moderne medier, men også i form af førstehåndsuplysninger, f.eks. gennem medlemskab af foreninger eller partier, og endvidere lagt vægt på, om staten kan pålægge dem forpligtelser. Dom af 4. juli 2012 (BVC 2 BVC) 1/11 og 2/11, præmis 44, 45, 47, 50, 52 og 56.

²¹ § 2, stk. 3 og § 2a, stk. 1, i lov om valglisten fra 1973.

²² Artikel 3 i protokol nr. 1 giver ret til frie valg derved, at de kontraherende parter "*forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling*".

²³ Senest i *Shindler*-sagen, jf. ovenfor.

²⁴ Se navnlig dom af 7. september 1999, *Hilbe mod Liechtenstein*, og *Shindler*-sagen, nævnt ovenfor, præmis 105

- at det ikke er praktisk umuligt for kandidaterne at fremlægge aktuelle emner for borgere i udlandet, og at sidstnævnte ikke har nogen indflydelse på udvælgelsen af kandidater eller på udformningen af deres valgprogrammer,
- den tætte forbindelse mellem retten til at stemme ved parlamentsvalg og det at være direkte påvirket af de akter, som de således valgte politiske organer træffer, samt
- en legitim interesse i at begrænse udenlandske borgeres indflydelse på emner, der, selv om de er af fundamental karakter, først og fremmest vedrører personer, der bor i landet.

Sådanne begrundelser bør imidlertid afvejes mod de principper, der ligger til grund for politisk deltagelse. Som fremhævet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er "stemmeret ikke et privilegium. I det enogtyvende århundrede skal grundindstillingen i en demokratisk stat være at udstrække valgetten [...] Alle generelle, automatiske og vilkårlige afvigelse fra princippet om almindelig valgret, risikerer at undergrave den således valgte lovgivende forsamlings legitimitet, og gyldigheden af de love og bestemmelser, den vedtager."²⁵

Ifølge Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) er det i tilfælde, hvor der opstilles en frist for bevarelse af stemmeretten efter, at en statsborger er emigreret, ønskværdigt, at situationen "tages op til fornyet overvejelse", frem for at stemmeretten uden videre blot fortabes. Staterne kunne knytte visse formelle begrænsninger til udenlandske borgeres stemmeret, så som et krav om at lade sig opføre på en valgliste, idet sådan en liste normalt kun er gyldig i en begrænset periode. Dette ville gøre det muligt at udelukke personer, der ikke har nogen tilknytning til oprindelsesstaten, samtidig med at proportionalitetsprincippet overholdes.²⁶

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har desuden fremhævet, at der er en aktuel tendens til at lade ikke-bosiddende borgere stemme. Domstolen konstaterede ved en gennemgang af lovgivningen i de lande, der er medlemmer af Det Europæiske Råd, at "fremkomsten af ny teknologi og billigere transport har gjort det muligt for indvandrere at opretholde en højere grad af kontakt med den stat, hvori de er statsborgere, end det ville have været muligt for de fleste indvandrere for 30-40 år siden. Dette har fået en række stater [...] til at ændre deres lovgivning for første gang at gøre det muligt for ikke-bosiddende at stemme ved nationale valg." Domstolen konkluderede således, at der er en klar tendens til at lade ikke-bosiddende borgere stemme, selv om der endnu ikke findes fælles europæiske regler herom²⁷.

4. EU-SAMMENHÆNG

EU-Domstolen har fastslået, at når et spørgsmål falder ind under medlemsstaternes kompetence — såsom definitionen af sammensætningen af vælgerskaren ved nationale valg — skal denne kompetence ikke desto mindre udøves i overensstemmelse med EU-retten, navnlig traktatens bestemmelser om, at enhver EU-borger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, og dermed undgå enhver åbenlys eller skjult forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.²⁸

I denne forbindelse har Domstolen f.eks. med hensyn til valgene til Europa-Parlamentet anerkendt, at et kriterium, der er knyttet til bopælen, ikke i princippet er uegnet til at afgøre, hvem der har ret til at stemme og stille op som kandidat, samtidig med at det klart, at et sådant

²⁵ *Shindler*-sagen som nævnt ovenfor, præmis 103.

²⁶ Rapport om afstemninger uden for landets grænser af 24. juni 2011 (CDL-AD (2011) 022), præmis 72 og 76.

²⁷ *Shindler*-sagen som nævnt ovenfor, præmis 110 og 115.

²⁸ Sag C-403/03, *Schempp*, præmis 19.

kriterium ikke bør resultere i en tilsidesættelse af de generelle EU-retlige principper, særlig princippet om forbud mod forskelsbehandling.²⁹

De nationale lovgivninger om sammensætningen af vælgerskaren ved nationale valg er divergerende. Da ingen medlemsstater pt. har en generel politik, hvorefter andre medlemsstaters statsborgere, der er bosat på dens område, indrømmes ret til at stemme ved nationale valg³⁰, har EU-borgere, der har fortabt deres valgret, normalt ikke ret til at stemme ved nationale valg i nogen af medlemsstaterne. Da Unionen imidlertid endnu ikke har gjort brug af muligheden i henhold til artikel 25 i TEUF for at supplere listen over rettigheder, som unionsborgerne nyder godt af, kan EU-lovgivningen ikke garantere en EU-borger, at en flytning til en anden medlemsstat vil være fuldstændig neutral i relation til vedkommendes ret til at stemme ved nationale valg.³¹

Denne situation kan ikke desto mindre føre til en hindring for fuld udøvelse af de rettigheder og fordele, som unionsborgerskabet giver dem i deres hverdag.

For det første kan den nuværende situation opfattes som værende i strid med den grundlæggende forudsætning for unionsborgerskabet.

Det fremgår af artikel 20 i TEUF, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. De kernerettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, skal tillægges unionsborgerne ud over dem, der udspringer af deres nationale statsborgerskab. Man ville ikke forvente, at udøvelsen af de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, medfører tab af retten til at stemme ved nationale valg, hvilken ret normalt er knyttet til det nationale statsborgerskab.

For det andet kan nationale politikker om fortabelse af valgretten påvirke den måde, hvorpå unionsborgerne udøver deres ret til frit at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område.

Sådanne borgere kan f.eks. undlade at melde flytning til forvaltningsmyndighederne for at sikre sig, at de ikke mister deres politiske rettigheder i deres hjemland.

For det tredje fører politikker, der indebærer en fortabelse af valgretten, til et tomrum i de berørte EU-borgeres politiske rettigheder, der er uforenelig med indsatsen for at fremme borgernes deltagelse i Unionens demokratiske liv.

Selv om EU-borgere, der har fortabt deres valgret, bevarer retten til at vælge medlemmer til Europa-Parlamentet, har de ikke ret til at deltage i de nationale processer, der fører til sammensætning af de nationale regeringer, hvis medlemmer sidder i Rådet, som er EU's anden lovgiver, hvilket er uforeneligt med den nuværende indsats for at forbedre vilkårene for borgernes aktive deltagelse i de nationale og europæiske offentlige rum.

Af disse årsager foreslår Kommissionen en række muligheder, som vil bidrage til at mindske risikoen for, at EU-borgere, der blot gør brug af deres ret til fri bevægelighed, fortaber deres valgret.

²⁹ Sag C-300/04, *Eman og O.B. Sevinger*, præmis 55 og 61.

³⁰ De eneste undtagelser er irske statsborgere og statsborgere fra Cypren og Maltas (der betragtes som kvalificerede "Commonwealth Citizens") mulighed for at stemme ved nationale parlamentsvalg i Det Forenede Kongerige og statsborgere i Det Forenede Kongeriges mulighed for at stemme ved nationale parlamentsvalg i Irland.

³¹ I henhold til artikel 25, stk. 2, i TEUF kan Rådet, der træffer afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure og efter Europa-Parlamentets godkendelse, vedtage bestemmelser med henblik på at styrke eller at tilføje de rettigheder, som unionsborgerne har i henhold til artikel 20, stk. 2, i TEUF. Disse bestemmelser træder i kraft, når medlemsstaten har godkendt dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Disse muligheder berører ikke Kommissionens rolle som traktaternes vogter og heller ikke traktatens regler om EU-borgernes ret til fri bevægelighed som fortolket af Domstolen.

5. MULIGHEDER FOR AT AFHJÆLPE FØLGERNE AF FORTABELSE AF VALGRETTE

5.1. U hensigtsmæssige muligheder set ud fra et EU-perspektiv

En af de muligheder, der i de seneste år har været drøftet for at råde bod på tabet af politiske rettigheder i oprindelseslandet, er antagelse af statsborgerskab i bopælslandet, hvilket vil føre til erhvervelse af politiske rettigheder dér. At fremme antagelse af statsborgerskab i værtslandet som et middel til at øge de politiske rettigheder ville være i strid med unionsborgerskabets rolle som det primære instrument til at fremme respekten for national identitet og mangfoldighed og sikre ligebehandling uanset nationalitet. Ved denne mulighed ses der desuden bort fra kompleksiteten af mobiliteten inden for EU. Enkeltpersoner kan opholde sig i flere lande i kortere eller længere perioder — og i sidste ende sågar vende tilbage til deres hjemland. De kan ikke forventes at erhverve dobbelt statsborgerskab eller flere på hinanden følgende statsborgerskaber udelukkende for at bevare politiske rettigheder.

En anden mulighed, der navnlig foretrækkes af sagkyndige³², er at etablere en struktureret dialog eller en åben samordningsmetode for at give medlemsstaterne et incitament til at sikre gensidig anerkendelse — på et bilateralt eller multilateralt grundlag — af stemmeret for statsborgere, der bor i andre medlemsstater (især nabostater eller stater, som de har nære forbindelser med). En sådan fremgangsmåde ville imidlertid medføre en fragmentering og en asymmetrisk valgret for unionsborgerne i EU.³³

5.2. Passende løsninger inden for EU's rammer

5.2.1. Kortfristede proportionale løsninger

De nugældende bestemmelser i visse medlemsstater hviler på en formodning om, at ophold i udlandet af en vis varighed indebærer, at forbindelsen til den politiske proces i hjemlandet går tabt. Denne formodning er imidlertid ikke korrekt i hvert enkelt tilfælde. Det kunne derfor være hensigtsmæssigt at give borgere, der risikerer at fortabe deres valgret, mulighed for at godtgøre, at de fortsat har en interesse i den politiske proces i den medlemsstat, hvor de er statsborgere.

Der er i dag muligheder for, at EU-borgere kan bevare forbindelsen til det politiske liv i deres oprindelsesland, og de nuværende tendenser går i retning af mere integrerede tilgange til politisk deltagelse. Henset til den afgørende betydning, der tillægges retten til fri bevægelighed i EU, indebærer dette, at der må indføres passende løsninger på kort sigt. Disse løsninger bør sætte EU-borgerne i stand til selv at vurdere styrken af de bånd, som de har opretholdt med deres hjemland.

Med hensyn til passende kriterier til brug for påvisning af sådanne bånd bør en positiv tilkendegivelse fra disse personer, så som en ansøgning om at forblive optaget på valglisten, betragtes som tilstrækkelig til dette formål — og det synes at være den enkleste og mindst omstændelige løsning for borgerne selv.

Medlemsstater, som begrænser deres statsborgeres stemmeret ved nationale valg alene på grundlag af en bopælsbetingelse, bør gøre det muligt for borgere, som gør brug af deres ret

³² J. Shaw, *E.U. citizenship and political rights in an evolving European Union*, Fordham L. Rev., Vol. 75 2549, 2567 (2007).

³³ Statsborgere i medlemsstater, der fortaber deres valgret, kunne erhverve stemmeret i nogen eller alle andre medlemsstater, men en sådan ret ville ikke være garanteret for borgere i de 23 medlemsstater, der ikke fratager deres borgere valgretten.

til fri bevægelighed og ophold i Den Europæiske Union, at bevare deres stemmeret, hvis de godtgør fortsat at have en interesse i det politiske liv i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, herunder ved hjælp af en ansøgning om fortsat at være opført på valglisten.

Muligheden for at kræve, at borgerne indgiver en ansøgning om at forblive opført på valglisten, bør ikke berøre medlemsstaternes mulighed for at anmode deres borgere om at forny disse ansøgninger med passende mellemrum for således at bekræfte, at de fortsat har en sådan interesse.³⁴

I tilfælde hvor medlemsstaterne tillader, at deres statsborgere, der bor i en anden medlemsstat, beholder deres stemmeret ved nationale valg ved hjælp af en ansøgning om at forblive opført på valglisten, kan de pågældende medlemsstater træffe passende ledsageforanstaltninger såsom et krav om fremsættelse af en ny ansøgning med passende mellemrum.

For at minimere byrden for borgere i udlandet bør det være muligt at indgive ansøgninger om at blive optaget på eller om fortsat at være opført på valglisten i elektronisk form.

Medlemsstater, der tillader statsborgere, der er bosiddende i en anden medlemsstat at bevare retten til at stemme ved nationale valg ved hjælp af en ansøgning eller en fornyet ansøgning om fortsat at være opført på valglisten, skal sikre, at alle relevante ansøgninger kan indsendes elektronisk.

Det er endelig vigtigt at sikre, at borgere, der flytter til eller bor i en anden medlemsstat, på tilfredsstillende måde informeres om de betingelser, der gælder for, at de kan bevare deres stemmeret. Disse oplysninger kunne udsprede via foldere samt tv- og radioprogrammer, ligesom ambassader og konsulater, samt organisationer for udstationerede medarbejdere kunne formidle sådanne målrettede oplysninger.

Medlemsstater, efter hvis lovgivning statsborgere, der bor i andre medlemsstater, mister retten til at stemme ved nationale valg, bør orientere dem på passende vis og i god tid om betingelserne for, at de kan bevare deres ret til at stemme ved nationale valg, og den praktiske fremgangsmåde i den forbindelse.

En langsigtet vision

Disse overvejelser om at styrke EU-borgernes politiske deltagelse ved at modvirke konsekvenserne af valgrettens fortabelse bør ikke stå i vejen for langsigtede overvejelser om, hvordan man kan eliminere forskellene mellem valgdeltagelsen for EU-borgere, der bor i en anden medlemsstat, for så vidt angår nationale og, hvor det er relevant, regionale valg. Faktisk fremhæves erhvervelse af stemmeret i værtslandet i de igangværende drøftelser også som et skridt i retning af at forbedre den politiske deltagelse for så vidt angår EU-borgere, der ikke har stemmeret ved nationale valg nogen steder i EU.

Dette er naturligvis et meget bredere emne — et emne, som vil bidrage til at give enhver borgers ret til at deltage i Unionens demokratiske liv fuld virkning, gøre det muligt for vandrende EU-borgere bedre at integrere sig i deres værtsland og styrke unionsborgerskabet.

Som bebudet i rapporten om unionsborgerskab 2013 er det hensigtsmæssigt at tage dette spørgsmål op i forbindelse med de fremtidige mere vidtgående overvejelser om EU's fremtid.

³⁴ En sådan ordning gælder i Østrig, hvor det er nødvendigt at ansøge på ny hvert tiende år.

6. KONKLUSION

Under hensyntagen til den politiske dialog om fortabelse af valgetten med alle relevante interessenter, institutionelle aktører og civilsamfundet og som svar på unionsborgernes egne forventninger, således som de er kommet til udtryk i offentlige høringer og i borgernes dialoger om EU's fremtid, foreslår Kommissionen passende løsninger. Begrundelsen for de nuværende valgretsfortabelsespolitikker bør revurderes i lyset af socioøkonomiske og teknologiske realiteter, den aktuelle europæiske integration og de nuværende tendenser i retning af at inkludere politisk deltagelse. Af relevans i denne sammenhæng er unionsborgerskabets grundlæggende rolle i forbindelse med at gøre det muligt for borgerne at blive behandlet og agtet på lige fod med andre medlemmer af fællesskabet, både i deres oprindelsesland og deres bopælsland.

I denne meddelelse udpeges mulige konstruktive løsninger, som de berørte medlemsstater opfordres til at tage stilling til. I den medfølgende henstilling foreslår Kommissionen brede og forholdsmæssige tiltag til at sikre de politiske rettigheder for borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, baseret på den forudsætning, at disse borgere selv bør kunne afgøre, om de har opretholdt en stærk interesse i det politiske liv i deres hjemland.

Kommissionen vil vurdere fremskridtene i retning af at imødegå følgerne af, at EU-borgerne fortaber deres valgret, når de udøver deres ret til fri bevægelighed, når den aflægger rapport om udviklingen hen imod et effektivt unionsborgerskab.