



Brussel, 29.1.2014
COM(2014) 33 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**betreffende het aanpakken van de gevolgen van ontneming van het stemrecht aan
burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen**

1. INLEIDING

De mogelijkheid voor burgers om hun politieke wil uit te drukken door hun stemrecht uit te oefenen, is een van de fundamentele politieke burgerschapsrechten en maakt deel uit van het wezen van de democratie. De Europese Unie zelf berust op de eerbiediging van de democratie¹. Iedere EU-burger heeft het recht om aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen². Voor de Commissie is het van prioritair belang deze deelname aan te moedigen³. De politieke rechten van EU-burgers hebben voortdurend op de voorgrond gestaan tijdens het Europees Jaar van de burger 2013. Dat moest zorgen voor een betere dialoog over en een groter bewustzijn van de rechten en verantwoordelijkheden die aan het EU-burgerschap gekoppeld zijn.

In het verslag over het EU-burgerschap 2010⁴ is opgemerkt dat EU-burgers van bepaalde lidstaten als politieke actoren het stemrecht bij de nationale verkiezingen in hun eigen land kunnen verliezen wanneer zij reeds voor een bepaalde periode in het buitenland verblijven, ook als het een andere lidstaat betreft. De betrokken burgers kunnen bijgevolg noch in hun eigen land noch in de lidstaat waar zij verblijven aan de nationale verkiezingen deelnemen.

Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU moet de Unie de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren eerbiedigen. Derhalve is het aan de lidstaten zelf om te beslissen over de samenstelling van hun electoraat voor de nationale verkiezingen, onder de eerbiediging van de democratie, een waarde die alle lidstaten delen.

Desalniettemin dient te worden opgemerkt dat nationaal beleid op grond waarvan burgers het stemrecht wordt ontnomen, kan worden beschouwd als een beperking van de uitoefening van de aan het EU-burgerschap verbonden rechten, zoals het recht van vrij verkeer en verblijf in de EU, dat een grondrecht is van iedere EU-burger. Dat strookt niet met het fundamentele uitgangspunt van het EU-burgerschap dat het een aanvulling op het nationale burgerschap vormt en de EU-burgers bijkomende rechten moet bieden. In dit geval zou de uitoefening van het recht van vrij verkeer immers tot het verlies van een recht van politieke participatie kunnen leiden.

Bovendien wordt zo ingegaan tegen de huidige wereldwijde tendens om onderdanen die geen ingezetene zijn stemrecht te verlenen⁵. Daarbij komt nog dat EU-burgers die in een andere lidstaat verblijven hun hele leven een nauwe band met hun land van herkomst kunnen behouden en rechtstreeks beïnvloed kunnen blijven door de wetten die de wetgever daar vaststelt (bv. met betrekking tot belastingen en pensioenrechten). Door de brede toegang tot televisie-uitzendingen over de landsgrenzen heen⁶ en de beschikbaarheid van het internet en andere webgebaseerde en mobiele communicatietechnologieën, waaronder sociale media, is

¹ Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

² Artikel 10, lid 3, VEU.

³ Zie de mededeling "Voorbereiding van de Europese verkiezingen van 2014: het verloop ervan nog democratischer en efficiënter maken" van de Commissie van 12 maart 2013 (COM(2013) 126) en de aanbeveling "om de verkiezingen van het Europees Parlement democratischer en efficiënter te laten verlopen" van 12 maart 2013 (C(2013) 1303).

⁴ COM(2010) 603.

⁵ Arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 7 mei 2013 in zaak *Shindler/Verenigd Koninkrijk*, punten 110 en 115.

⁶ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) heeft daartoe bijgedragen.

het gemakkelijker dan ooit tevoren om vanuit het buitenland de politiek in het land van herkomst te volgen en daar aan het sociale en politieke leven deel te nemen.

Een groot aantal petitie's, vragen van leden van het Europees Parlement en brieven van het grote publiek tonen aan dat EU-burgers bezorgd zijn over wat zij als een lacune in hun politieke rechten beschouwen. Europeanen vinden over het algemeen dat EU-burgers hun stemrecht bij nationale verkiezingen in het land waarvan zij onderdaan zijn niet mogen verliezen louter doordat zij naar een ander EU-land zijn verhuisd⁷.

Om deze redenen heeft de Commissie in het verslag over het EU-burgerschap 2010 aangekondigd dat zij een discussie op gang zou brengen om politieke mogelijkheden vast te stellen die moeten voorkomen dat EU-burgers ten gevolge van de uitoefening van hun recht van vrij verkeer hun politieke rechten verliezen (maatregel 20).

Vervolgens heeft zij een aantal lidstaten per brief haar standpunt over de negatieve gevolgen van ontneming van het stemrecht voor de EU-rechten toegelicht en heeft zij de betrokken lidstaten uitgenodigd om bij te dragen aan een gemeenschappelijke denkoefening. In hun antwoorden hebben de lidstaten hun geldende wetgeving, hun huidig beleid en de discussies op nationaal niveau verduidelijkt.

Op 19 februari 2013 hebben het Europees Parlement en de Commissie een gezamenlijke hoorzitting gehouden over EU-burgerschap, waaraan betrokken EU-burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, leden van het Europees Parlement en experts hebben deelgenomen. Deze deelnemers hebben benadrukt dat het huidig beleid op grond waarvan burgers het stemrecht wordt ontnomen, en de onderliggende redenen daarvoor, moeten worden herzien, in het licht van de huidige ontwikkelingen in de richting van een meer inclusieve democratische participatie in de EU.

In het verslag over het EU-burgerschap 2013 "EU-burgers: uw rechten, uw toekomst"⁸ heeft de Commissie benadrukt dat de volledige deelname van de burgers van de Unie aan het democratisch bestel van de Unie op alle niveaus de kern van het burgerschap van de Unie vormt. Dienovereenkomstig heeft de Commissie aangekondigd dat zij constructieve manieren zou voorstellen om ervoor te zorgen dat EU-burgers die in een andere lidstaat wonen volledig kunnen deelnemen aan het democratisch bestel van de Unie door hen het stemrecht bij nationale verkiezingen in hun land van herkomst te laten behouden (maatregel 12).

Deze mededeling geeft hier gevolg aan. Zij bouwt voort op de resultaten van de lopende discussies op nationaal en EU-niveau, waar maatschappelijke organisaties, academici en EU-burgers bij betrokken zijn. De mededeling heeft als doel constructieve mogelijkheden aan te reiken om het recht van EU-burgers om deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie en hun recht van vrij verkeer te bevorderen, door de gevolgen van het beleid, de maatregelen en de administratieve praktijken inzake ontneming van het stemrecht op nationaal niveau, te beperken. Die mogelijkheden moeten samen met de lidstaten worden onderzocht. Deze mededeling gaat vergezeld van een aanbeveling met inclusieve en evenredige oplossingen dienaangaande.

⁷ Bijna twee derde (65%) van de Europeanen vindt het niet gerechtvaardigd dat EU-burgers die in een ander land dan hun land van herkomst verblijven, hun stemrecht bij nationale verkiezingen verliezen. Zie Eurobarometer-enquête nr. 364 uit 2012 over "Kiesrechten", http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf. Uit een online openbare raadpleging over EU-burgerschap van 2012 kwam een vergelijkbaar cijfer naar voren (62%). Zie de openbare raadpleging "EU-burgers — uw rechten, uw toekomst", http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

2. STAND VAN ZAKEN IN DE LIDSTATEN

In de meeste lidstaten zijn er regels op grond waarvan burgers het stemrecht kan worden ontnomen wegens een strafrechtelijke veroordeling voor ernstige strafbare feiten of wegens verlies van handelingsbekwaamheid vanwege geestelijke gezondheidsproblemen of een verstandelijke handicap.

Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, kunnen in vijf lidstaten de toepasselijke wettelijke regelingen aanleiding geven tot een situatie waarin burgers van de Unie die in een andere lidstaat verblijven hun stemrecht verliezen enkel en alleen doordat zij al gedurende een bepaalde periode in het buitenland verblijven⁹. De belangrijkste kenmerken van deze regelingen zijn de volgende:

In Denemarken mogen Deense burgers die het land verlaten als kiezer ingeschreven blijven als zij laten registreren dat zij van plan zijn binnen twee jaar terug te keren¹⁰. Deze regel stemt overeen met de in de grondwet vastgelegde vereiste van permanent verblijf voor stemrecht bij de nationale verkiezingen¹¹. Sommige kiezers¹² worden geacht permanent in Denemarken te verblijven, ook indien zij in het buitenland wonen.

Evenzo mogen Ierse burgers die Ierland verlaten alleen als kiezer ingeschreven blijven als zij laten registreren dat zij van plan zijn binnen 18 maanden terug te keren¹³. In het kader van de geplande constitutionele hervorming heeft de constitutionele conventie in Ierland in 2013 evenwel onderzocht hoe deze beperking kan worden opgeheven. In het verslag dat de conventie op 25 november 2013 bij de Ierse regering heeft ingediend¹⁴, is voorgesteld Ierse burgers het recht te geven bij presidentsverkiezingen op de Ierse ambassades hun stem uit te brengen. De Ierse regering moet ten laatste in maart 2014 haar antwoord op het verslag kenbaar maken.

Cypriotische burgers verliezen hun stemrecht bij nationale verkiezingen indien zij in de zes maanden voorafgaand aan die verkiezingen niet in Cyprus hebben verbleven, tenzij zij in het buitenland verblijven om er te studeren, tijdelijk te werken of om gezondheidsredenen¹⁵.

Krachtens de Maltese grondwet verliezen Maltese burgers hun stemrecht indien zij in de achttien maanden voorafgaand aan hun registratie voor de nationale verkiezingen niet minstens zes maanden in Malta hebben verbleven¹⁶.

Britse burgers verliezen hun stemrecht bij parlementsverkiezingen in het Verenigd Koninkrijk indien zij in de vijftien voorgaande jaren daar op geen enkel moment op een adres als kiezer ingeschreven zijn geweest¹⁷. De afgelopen jaren hebben opeenvolgende regeringen en parlementen deze beperking in beginsel noodzakelijk en gerechtvaardigd geacht. De beperking werd aangevochten voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat overeenkomstig eerdere rechtspraak oordeelde dat de beperking geen inbreuk vormt op

⁹ Cyprus, Denemarken, Ierland, Malta en het Verenigd Koninkrijk.

¹⁰ Artikel 2, lid 3, van hoofdstuk I, deel I, van wet nr. 271 inzake parlementsverkiezingen van 13 mei 1987, laatstelijk gewijzigd in 2009.

¹¹ § 29 van deel IV van de constitutionele wet van 5 juni 1953.

¹² Het gaat voornamelijk om diplomaten, werknemers van overheidsinstellingen of van particuliere bedrijven, internationale organisaties of Deense organisaties die hulp of bijstand bieden, studenten die in het buitenland studeren en personen die om gezondheidsredenen in het buitenland wonen.

¹³ Artikel 11, lid 3, onder a), van deel II van kieswet nr. 23 van 1992.

¹⁴ Het vijfde verslag aan de Oireachtas is beschikbaar op <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

¹⁵ Artikel 5 van wet 72/1979 en artikel 11 van wet 40/1980, laatstelijk gewijzigd bij wet 4(i)/2003).

¹⁶ §57 van de Grondwet, gewijzigd bij wet LVIII.1974.23.

¹⁷ Deel 1, lid 3, onder c) van de wet inzake de vertegenwoordiging van het volk van 1985, gewijzigd bij de wet inzake politieke partijen en referenda van 2000.

artikel 3 van Protocol 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens¹⁸. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft nog geen uitspraak gedaan over de verenigbaarheid van deze regel met het EU-recht¹⁹.

Enkele lidstaten stellen bepaalde andere voorwaarden om het stemrecht bij nationale verkiezingen te behouden.

In het buitenland verblijvende Duitse burgers mogen hun stem uitbrengen bij de nationale verkiezingen indien zij aan een van de volgende voorwaarden voldoen: i) zij hebben, nadat zij de leeftijd van veertien jaar hebben bereikt, in de laatste 25 jaar gedurende een ononderbroken periode van ten minste drie maanden in Duitsland verbleven; of ii) zij hebben zich persoonlijk en direct vertrouwd gemaakt met de politieke situatie in Duitsland en worden erdoor beïnvloed²⁰.

De Oostenrijkse wetgeving²¹ bepaalt dat indien burgers als kiezer geregistreerd willen blijven, zij vóór hun vertrek daartoe een verzoek moeten indienen en dat verzoek om de tien jaar moeten vernieuwen. De vernieuwing kan op elektronische wijze gebeuren. Autoriteiten zijn verplicht burgers die in het buitenland verblijven in kennis te stellen van hun verwijdering van de kiezerslijst en moeten onderdanen die in het buitenland verblijven op de hoogte brengen van hun recht om zich als kiezer te registreren.

3. DE VISIE VAN DE RAAD VAN EUROPA

Staten beschikken over het soevereine recht om, overeenkomstig de internationale normen waaraan zij zich dienen te houden, de voorwaarden te bepalen waaronder hun onderdanen hun stemrecht bij de nationale verkiezingen kunnen uitoefenen, waaronder voorwaarden inzake verblijf in het land. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft dergelijke voorwaarden van verblijf onderzocht in het licht van artikel 3 van Protocol 1 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens²², en heeft in alle tot op heden onderzochte gevallen geoordeeld dat deze voorwaarden in beginsel geen arbitraire beperking vormen van het stemrecht²³. Het Hof noemt de volgende factoren als mogelijke rechtvaardiging voor dergelijke voorwaarden²⁴:

¹⁸ Zie de bovengenoemde zaak *Shindler*.

¹⁹ Deze regel is door burgers voor de nationale rechter aangevochten, zonder succes. Tot op heden is echter nog geen prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

²⁰ Artikel 1 van de 21e wet tot wijziging van de wet inzake federale verkiezingen van 27 april 2013, staatsblad I, blz. 962. Deze wet werd aangenomen na een uitspraak van het Duitse grondwettelijke hof. Dat had bij de beoordeling van voordien geldend nationaal recht geoordeeld dat een vroeger verblijf van drie maanden in Duitsland, ongeacht wanneer dit plaatsvond, als enige criterium voor niet-ingezetenen burgers om hun stemrecht te behouden, op zich niet geschikt is om aan te tonen dat de betrokkene vertrouwd is met en beïnvloed wordt door de nationale politieke situatie. Het hof had daarentegen in het bijzonder benadrukt dat de persoon vertrouwd moet zijn met het politieke systeem, niet alleen door informatie via moderne media, maar ook door informatie uit eerste hand, bijvoorbeeld door lidmaatschap van verenigingen of partijen, en dat de staat de persoon verplichtingen moet kunnen opleggen; arrest van 4 juli 2012 (2 BvC 1/11 en 2 BvC 2/11), punten 44, 45, 47, 50, 52, 56.

²¹ Artikelen 2, lid 3, en 2a, lid 1, van de wet inzake de kiezerslijst van 1973.

²² Artikel 3 van Protocol 1 verleent het recht van vrije verkiezingen door de verdragsluitende partijen te verplichten "om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen."

²³ Meest recentelijk in de bovengenoemde zaak *Shindler*.

²⁴ Zie in het bijzonder het arrest van 7 september 1999 in de zaak *Hilbe/Liechtenstein* en de bovengenoemde zaak *Shindler*, punt 105.

- de veronderstelling dat een burger die geen ingezetene is minder direct of voortdurend te maken krijgt met de dagelijkse problemen van het land en daar in mindere mate van op de hoogte is;
- de praktische moeilijkheid voor kandidaten om in het buitenland verblijvende burgers over kwesties te informeren en het ontbreken van invloed van deze burgers op de selectie van kandidaten en de opstelling van de verkiezingsprogramma's;
- de nauwe band tussen het stemrecht bij parlementaire verkiezingen en de directe gevolgen van de handelingen van de bij deze verkiezingen verkozen politieke organen; en
- het gerechtvaardigde belang de invloed bij verkiezingen van in het buitenland wonende burgers op kwesties die weliswaar fundamenteel zijn, maar in de eerste plaats een invloed hebben op de personen die in het land wonen, te beperken.

Deze rechtvaardigingen moeten echter worden afgewogen tegen de beginselen die de basis vormen van politieke participatie. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft benadrukt dat het stemrecht geen privilege is, dat in de eenentwintigste eeuw een democratische staat integratiegerichtheid als uitgangspunt moet nemen en dat elke algemene, automatische en ongedifferentieerde afwijking van het beginsel van algemeen stemrecht het risico met zich meebrengt dat de democratische validiteit van de aldus verkozen wetgevende macht en de door haar vastgestelde wetten worden ondermijnd²⁵.

De Europese Commissie voor Democratie door middel van het Recht (Commissie van Venetië) heeft gesteld dat wanneer het behoud van het stemrecht van een geëmigreerde onderdaan beperkt is in de tijd, het beter is aan het eind van de termijn de situatie opnieuw te bekijken en het stemrecht niet meteen verloren te laten gaan. Staten zouden het stemrecht van in het buitenland verblijvende burgers formeel kunnen beperken, door bijvoorbeeld registratie op de kiezerslijst te vereisen. Deze registratie geldt meestal slechts voor een bepaalde tijd. Zo kunnen personen die geen band hebben met hun land van herkomst worden uitgesloten, zonder aan het evenredigheidsbeginsel te raken²⁶.

Bovendien heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opgemerkt dat er een tendens is om stemmen door niet-ingezetenen onderdanen toe te staan. Het Hof heeft de wetgeving van de lidstaten van de Raad van Europa onderzocht en heeft vastgesteld dat nieuwe technologieën en goedkoper vervoer ervoor gezorgd hebben dat migranten nauwer contact kunnen houden met de staat waarvan zij onderdaan zijn dan veertig of zelfs dertig jaar geleden mogelijk was, en dat bijgevolg verschillende staten hun wetgeving hebben aangepast om niet-ingezetenen voor het eerst stemrecht bij de nationale verkiezingen te verlenen. Daaruit heeft het Hof geconcludeerd dat er een tendens is om niet-ingezetenen onderdanen toe te staan te stemmen, ondanks dat er nog geen gemeenschappelijke Europese benadering bestaat²⁷.

4. DE EU-CONTEXT

Zoals het Hof van Justitie heeft geoordeeld, moeten de lidstaten, wanneer een materie tot hun bevoegdheid behoort – zoals het geval is voor de vaststelling van de samenstelling van hun electoraat voor de nationale verkiezingen – niettemin die bevoegdheid uitoefenen in overeenstemming met het EU-recht, inzonderheid met de verdragsbepalingen betreffende het recht van iedere burger van de EU om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te

²⁵ Zie de bovengenoemde zaak *Shindler*, punt 103.

²⁶ Verslag van 24 juni 2011 over stemmen in het buitenland (CDL-AD (2011) 022), punten 72 en 76.

²⁷ Zie de bovengenoemde zaak *Shindler*, punten 110 en 115.

verblijven, en zich derhalve onthouden van elke openlijke of verkapte discriminatie op grond van nationaliteit²⁸.

In dezelfde geest heeft het Hof bijvoorbeeld erkend dat een criterium in verband met de woonplaats in beginsel niet ongeschikt is om te bepalen wie het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft. Tevens heeft het echter verduidelijkt dat een dergelijk criterium geen aanleiding mag geven tot een schending van de algemene beginselen van het EU-recht, in het bijzonder het beginsel van non-discriminatie²⁹.

De wetgeving van de lidstaten inzake de samenstelling van het electoraat voor de nationale verkiezingen loopt uiteen. Op dit moment beschikt geen enkele lidstaat over een algemeen beleid om onderdanen van een andere lidstaat die op zijn grondgebied verblijven de mogelijkheid te bieden te stemmen bij nationale verkiezingen³⁰. EU-burgers aan wie het stemrecht wordt ontnomen, kunnen bijgevolg meestal in geen enkele lidstaat nog stemmen bij nationale verkiezingen. Aangezien de Unie echter nog geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid krachtens artikel 25 VWEU om de rechten die de burgers van de Unie genieten aan te vullen, kan het EU-recht een EU-burger niet garanderen dat de overbrenging van zijn verblijfplaats naar een andere lidstaat geen enkele invloed zal hebben op zijn stemrecht bij de nationale verkiezingen³¹.

De huidige situatie kan een belemmering vormen voor de volledige uitoefening van de rechten en voordelen die het EU-burgerschap voor het dagelijkse leven met zich brengt.

Ten eerste zou de huidige situatie strijdig kunnen worden geacht met het fundamentele uitgangspunt van het EU-burgerschap.

Overeenkomstig artikel 20 VWEU komt het burgerschap van de Unie *naast* het nationale burgerschap doch niet in de plaats daarvan. De aan het EU-burgerschap gekoppelde basisrechten moeten aan EU-burgers worden verleend *naast* de rechten die voortvloeien uit het nationale burgerschap. Het stemt enigszins tot verbazing dat de uitoefening van aan het burgerschap van de Unie gekoppelde rechten leidt tot het verlies van het stemrecht bij nationale verkiezingen, dat doorgaans gekoppeld is aan het nationale burgerschap.

Ten tweede kan nationaal beleid op grond waarvan het stemrecht wordt ontnomen een invloed hebben op de wijze van uitoefening van het recht van EU-burgers op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.

Burgers zouden bijvoorbeeld kunnen overwegen niet aan de administratieve autoriteiten mee te delen dan zij zijn verhuisd, om zeker te zijn dat zij hun politieke rechten in hun land van herkomst niet zullen verliezen.

Ten derde geeft nationaal beleid op grond waarvan het stemrecht wordt ontnomen aanleiding tot een lacune in de politieke rechten van de betrokken EU-onderdanen, hetgeen in zou gaan tegen de inspanningen om de deelname van burgers aan het democratisch bestel van de Unie te bevorderen.

²⁸ Zie zaak C-403/03, *Schempp*, punt 19.

²⁹ Zie zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, punten 55 en 61.

³⁰ De enige uitzonderingen zijn de mogelijkheid voor Ierse onderdanen en onderdanen van Cyprus en Malta (die als "Qualifying Commonwealth Citizens" of gemachtigde onderdanen van het Gemenebest worden beschouwd) om te stemmen bij de nationale parlementaire verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk, en de mogelijkheid voor onderdanen van het Verenigd Koninkrijk om te stemmen bij de nationale parlementaire verkiezingen in Ierland.

³¹ Overeenkomstig artikel 25, lid 2, VWEU kan de Raad na goedkeuring door het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, bepalingen ter aanvulling van de in artikel 20, lid 2, vermelde rechten vaststellen. Deze bepalingen treden pas in werking nadat zij door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn goedgekeurd.

Hoewel EU-burgers aan wie het stemrecht wordt ontnomen wel het recht behouden om leden van het Europees Parlement te verkiezen, hebben zij niet het recht deel te nemen aan het nationale proces voor de vorming van de nationale regeringen, waarvan de leden de Raad, de andere medewetgever van de EU, vormen. Deze praktijk gaat in tegen de huidige inspanningen om burgers beter in staat te stellen deel te nemen aan het nationale en Europese openbare leven.

Om deze redenen doet de Commissie een aantal voorstellen die de kans zouden verkleinen dat aan EU-burgers die slechts hun recht van vrij verkeer uitoefenen, het stemrecht wordt ontnomen.

De voorstellen doen geen afbreuk aan de rol van de Commissie als hoedster van de Verdragen of aan de verdragsbepalingen betreffende het recht van vrij verkeer van EU-burgers, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie.

5. MOGELIJKE OPLOSSINGEN INZAKE ONTNAME VAN HET STEMRECHT

5.1. Vanuit een EU-oogpunt ongeschikte oplossingen

In de afgelopen jaren is onder meer voorgesteld het verlies van de politieke rechten in het land van herkomst op te lossen door de betrokken personen te naturaliseren in het land van verblijf, zodat zij daar politieke rechten verwerven. Het promoten van naturalisatie in het gastland om meer politieke rechten te krijgen, zou echter niet stroken met de rol van het EU-burgerschap als voornaamste middel om de eerbiediging van de nationale identiteit en diversiteit te bevorderen en om een gelijke behandeling ongeacht de nationaliteit te garanderen. Bovendien houdt deze oplossing geen rekening met de complexiteit van mobiliteit binnen de EU. Individuen kunnen in verschillende landen verblijven, voor een korte of lange periode, en kunnen uiteindelijk zelfs naar hun eigen land terugkeren. Van hen kan niet worden verwacht dat zij meerdere of opeenvolgende nationaliteiten verwerven in verschillende lidstaten louter om politieke rechten te krijgen.

Een andere oplossing, die vooral door academici wordt geopperd³², zou erin bestaan een gestructureerde dialoog of een open coördinatiemethode op te zetten om de lidstaten aan te sporen tot wederzijdse erkenning, op een bilaterale of multilaterale basis, van het stemrecht voor hun onderdanen die in een andere lidstaat wonen (in het bijzonder in buurlanden of in landen waarmee een nauwe band bestaat). Dit zou echter leiden tot versnipperde en asymmetrische stemrechten van EU-burgers in de EU³³.

5.2. In het EU-kader passende oplossingen

5.2.1. Evenredige kortetermijnoplossingen

De op dit moment in bepaalde lidstaten toepasselijke regels zijn gebaseerd op de veronderstelling dat wanneer een persoon gedurende een zekere periode in het buitenland verblijft, hij de band met de politiek in zijn eigen land verliest. Deze veronderstelling is echter niet in elk afzonderlijk geval juist. Het zou derhalve goed kunnen zijn als onderdanen die hun stemrecht dreigen te verliezen de mogelijkheid krijgen om hun blijvende belangstelling voor de politiek van de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, aan te tonen.

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

³³ Burgers van lidstaten waar het stemrecht wordt ontnomen, zouden dan mogelijk het recht krijgen om in bepaalde of alle lidstaten te stemmen, maar de burgers van de 23 lidstaten die het stemrecht niet ontnemen, zouden echter geen garantie hebben op een dergelijk stemrecht.

EU-burgers kunnen tegenwoordig in contact blijven met de politiek in hun land van herkomst en er is nu ook een tendens naar een meer inclusieve benadering van politieke participatie. Rekening houdend met het grote belang van recht van vrij verkeer in de EU geeft dit aan dat op de korte termijn evenredige oplossingen zouden moeten worden gezocht en toegepast. Die moeten EU-burgers in staat stellen zelf te bepalen in hoeverre zij betrokken blijven bij hun land van herkomst.

Wat betreft de passende criteria om de band te bewijzen, moet het voldoende zijn dat de persoon blijk geeft van initiatief, door bijvoorbeeld een verzoek in te dienen om geregistreerd te blijven als kiezer. Dit zou voor de burgers ook de minst belastende oplossing zijn.

Lidstaten die het stemrecht van hun onderdanen bij nationale verkiezingen beperken door dit uitsluitend op een woonplaatsvereiste te baseren, moeten het voor hun onderdanen die hun recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Unie uitoefenen, mogelijk maken hun stemrecht te behouden als zij aantonen blijvende belangstelling te hebben voor de politiek van de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, bijvoorbeeld door een verzoek in te dienen om als kiezer geregistreerd te blijven.

De mogelijkheid om van burgers te verlangen dat zij een aanvraag indienen om geregistreerd te blijven als kiezer, mag geen invloed hebben op de mogelijkheid dat de lidstaten hun burgers verzoeken een dergelijke aanvraag regelmatig te vernieuwen, om zo hun blijvende belangstelling te bevestigen³⁴.

Wanneer lidstaten hun onderdanen die in een andere lidstaat verblijven, toestaan hun stemrecht bij nationale verkiezingen te behouden mits zij verzoeken hun inschrijving op de kiezerslijst te handhaven, kunnen deze lidstaten passende begeleidende regelingen treffen, zoals het met passende tussenpozen indienen van een nieuw verzoek.

Om in het buitenland verblijvende onderdanen zo weinig mogelijk te belasten, moet het mogelijk zijn het verzoek om zich als kiezer te registreren of geregistreerd te blijven, op elektronische wijze in te dienen.

Lidstaten die toestaan dat hun onderdanen die in een andere lidstaat verblijven hun stemrecht bij nationale verkiezingen behouden wanneer zij een verzoek of een nieuw verzoek indienen om hun inschrijving op de kiezerslijst te handhaven, dienen ervoor te zorgen dat alle relevante verzoeken elektronisch kunnen worden ingediend.

Tot slot is het belangrijk ervoor te zorgen dat onderdanen die naar een andere lidstaat verhuizen of in een andere lidstaat verblijven, naar behoren worden geïnformeerd over de voorwaarden waaronder zij hun stemrecht kunnen behouden. Dergelijke informatie kan worden verspreid via folders, uitzendingen en gerichte communicatie van consulaten, ambassades en expat-organisaties.

Lidstaten die voorzien in de ontneming van het stemrecht bij nationale verkiezingen aan hun onderdanen die in een andere lidstaat verblijven, moeten deze onderdanen tijdig en op passende wijze inlichten over de voorwaarden en de praktische regelingen voor de handhaving van hun stemrecht bij nationale verkiezingen.

Een visie voor de langere termijn

Deze denkoefening voor betere politieke participatie van EU-burgers door de gevolgen van ontneming van het stemrecht aan te pakken, neemt niet weg dat er ook op de langere termijn moet worden nagedacht over een oplossing voor de participatielacune van in een andere

³⁴ Dit systeem wordt toegepast in Oostenrijk, waar om de tien jaar een nieuw verzoek moet worden ingediend.

lidstaat verblijvende EU-onderdanen met betrekking tot het nationale en indien relevant het regionale niveau. Overigens komt de kwestie van toekenning van het stemrecht in het gastland ook ter sprake tijdens de huidige discussies als bijdrage aan de bevordering van de politieke participatie van EU-burgers aan wie het stemrecht is ontnomen en die bijgevolg nergens in de EU over stemrecht bij de nationale verkiezingen beschikken.

Het is duidelijk dat dit een veel ruimere kwestie betreft. Het gaat erom de volledige uitoefening van het recht van iedere burger om deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie te bevorderen, mobiele EU-burgers in staat te stellen zich beter in hun gastland te integreren en het EU-burgerschap te versterken.

Zoals aangekondigd in het verslag over het EU-burgerschap 2013 dient deze kwestie te worden onderzocht in de context van de komende ruimere denkoefeningen over de toekomst van de EU.

6. CONCLUSIE

De Commissie stelt passende oplossingen voor, rekening houdend met de politieke dialoog over ontneming van het stemrecht met alle relevante belanghebbenden, institutionele actoren en maatschappelijke organisaties, om tegemoet te komen aan de verwachtingen die EU-burgers bij de openbare raadplegingen en de burgerdialogen over de toekomst van Europa hebben geuit. De grondgedachte van het huidig beleid van ontneming van het stemrecht moet opnieuw worden bekeken in het licht van de sociaaleconomische en technologische realiteit, de huidige stand van de Europese integratie en de huidige tendens naar inclusieve politieke participatie. Belangrijk is daarbij dat het EU-burgerschap ervoor moet zorgen dat burgers als gelijke en waardevolle leden van de gemeenschap worden beschouwd, zowel in hun land van herkomst als in hun land van verblijf.

Deze mededeling bevat mogelijke constructieve oplossingen die de betrokken lidstaten nader zouden moeten onderzoeken. In de aanbeveling bij deze mededeling stelt de Commissie een alomvattende en evenredige benadering voor met betrekking tot de politieke rechten van burgers die hun recht van vrij verkeer uitoefenen. Het uitgangspunt daarbij is dat de burgers zelf moeten kunnen bepalen in hoeverre zij betrokken blijven bij de politiek in hun land van herkomst.

De Commissie zal in het kader van haar verslag over de voortgang op het gebied van EU-burgerschap ook nagaan in hoeverre er vooruitgang wordt en is geboekt met betrekking tot een oplossing voor de gevolgen van de ontneming van het stemrecht aan EU-burgers die hun recht van vrij verkeer uitoefenen.