



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.12.2006
COM(2006) 790 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Europese verkiezingen 2004

**Verslag van de Commissie over de deelname van burgers van de Unie in de lidstaat van
verblijf (Richtlijn 93/109/EG) en over de verkiezingsregelingen
(Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, gewijzigd bij Besluit 2002/882/EG, Euratom)**

{SEC(2006) 1645}

{SEC(2006) 1646}

{SEC(2006) 1647}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Europese verkiezingen 2004

Verslag van de Commissie over de deelname van burgers van de Unie in de lidstaat van verblijf (Richtlijn 93/109/EG) en over de verkiezingsregelingen (Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, gewijzigd bij Besluit 2002/882/EG, Euratom)

1. INLEIDING

Het actief en passief kiesrecht bij verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat van verblijf is een essentieel onderdeel van het burgerschap van de Europese Unie. Dit recht is vastgelegd in artikel 19, lid 2, van het EG-Verdrag en werd door Richtlijn 93/109/EG van de Raad¹ van kracht.

De verkiezingen van 2004 waren de zesde rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement. Deze verkiezingen werden in de 25 lidstaten van de uitgebreide Europese Unie gehouden en het aantal zetel was tot 735 verhoogd.

De tien lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toetraden, deelden tijdig hun respectieve nationale omzettingsmaatregelen mee. Momenteel zijn er geen inbreukprocedures in behandeling².

Om de deelname van onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie aan de Europese verkiezingen in de lidstaat van verblijf te evalueren en een volledig overzicht van de toepassing van de richtlijn te krijgen, verzocht de Commissie de lidstaten aan de hand van een uitgebreide vragenlijst zowel statistische als kwalitatieve gegevens over de verkiezingen te verstrekken³.

Het verslag is in hoofdzaak gebaseerd op de gegevens die de lidstaten bij de beantwoording van de vragenlijst hebben verstrekt.

Het doel van dit verslag is het evalueren van de toepassing van de richtlijn. Op basis van haar evaluatie stelt de Commissie wijzigingen in de richtlijn voor in verband met de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten om te voorkomen dat personen hun actief en passief kiesrecht tweemaal uitoefenen op twee plaatsen en in verband met de administratieve formaliteiten die voor een kandidaatstelling moeten worden vervuld.

De Commissie is er zich ten volle van bewust dat niet alleen adequate administratieve regelingen, maar ook een reeks andere factoren aanzienlijke invloed hebben op de deelname van burgers aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, zoals de sensibilisering van burgers voor het politieke proces op het niveau van de EU, de mobilisatie van politieke krachten en het communicatiebeleid.

¹ PB L 329 van 30.12.1993, blz. 34.

² De inbreukprocedure die in het vorige verslag werd besproken, werd in december 2000 gesloten nadat de Duitse wetgeving was gewijzigd.

³ De Commissie zond de brief met de vragenlijst op 18 november 2004 aan alle lidstaten toe. Op 8 december 2004 ontving de Commissie antwoord van de eerste lidstaat en op 25 januari 2006 van de laatste. Voor meer informatie over de vragenlijst: zie bijgaand werkdocument van de Commissie.

De Commissie is voornemens om zich in een latere fase, doch voor de volgende Europese verkiezingen, in samenwerking met het Europees Parlement, de lidstaten en de belanghebbenden over deze kwesties te buigen.

Ofschoon de Akte van 1976⁴ betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gewijzigd bij Besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad⁵ EG, niet van de Commissie verlangt dat zij verslag uitbrengt over de toepassing ervan, brengt zij in dit verslag bepaalde problemen van de lidstaten met de toepassing van de Akte onder de aandacht van het Europees Parlement en de Raad.

2. VOORBEREIDING VAN DE VERKIEZINGEN VAN 2004

2.1. Bijeenkomsten met verkiezingsdeskundigen uit de lidstaten

In 2002 en 2003 organiseerde de Commissie twee bijeenkomsten met verkiezingsdeskundigen uit de lidstaten in verband met de toepassing van artikel 13 van de richtlijn, dat voorziet in een regeling om te voorkomen dat personen hun actief en passief kiesrecht tweemaal uitoefenen. Het doel van de bijeenkomsten bestond erin de bruikbaarheid en de doeltreffendheid van het systeem voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten uit hoofde van artikel 13 te verbeteren.

2.2. Mededeling van de Commissie inzake de door de lidstaten te nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat alle burgers van de Unie deelnemen aan de verkiezingen van 2004

Omdat de verkiezingen kort na de datum van toetreding van de tien nieuwe lidstaten zouden plaatsvinden en zij ervoor wilde zorgen dat alle burgers van de Unie aan de verkiezingen zouden kunnen deelnemen, publiceerde de Commissie in april 2003 een mededeling⁶. De mededeling was gewijd aan het bespoedigen van de tenuitvoerlegging van het relevante acquis en aan de tijdige inschrijving van alle burgers op de kiezerslijsten, zowel in de huidige als in de toekomstige lidstaten.

2.3. Afwijking voor Luxemburg

In januari 2003 bracht de Commissie uit hoofde van artikel 14, lid 3, van de richtlijn verslag⁷ uit over de toekenning van een afwijking overeenkomstig artikel 19, lid 2, van het EG-Verdrag. Op grond van artikel 14 kan een lidstaat het actief kiesrecht uitsluitend toekennen aan de communautaire kiezers die ten minste sedert een bepaalde tijd in die lidstaat verblijven, welke op niet meer dan vijf jaar mag worden vastgesteld. De voorwaarde voor de toekenning van de afwijking is dat het aantal burgers van de Unie die aldaar verblijven zonder de nationaliteit van de lidstaat te bezitten en die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, meer bedraagt dan 20%

⁴ De Akte is de bijlage bij Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van 20 september 1976 (PB L 278 van 8.10.1976, blz. 5).

⁵ PB L 283 van 21.10.2002.

⁶ COM(2003) 174.

⁷ COM(2003) 31.

van het totale aantal burgers van de Unie die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt. De Commissie concludeerde in het verslag dat de redenen voor de toekenning van de afwijking aan Luxemburg nog steeds aanwezig waren en dat er dus geen aanpassing hoefde te worden voorgesteld.

2.4. Besluit 2004/511/EG van 10 juni 2004 in verband met Cyprus⁸

Overeenkomstig Protocol nr. 10 over Cyprus bij de Toetredingsakte van 2003⁹, dat bepaalt dat de invoering van het acquis wordt opgeschort in de zones van Cyprus waarover de regering van de Republiek Cyprus niet feitelijk het gezag uitoefent, werden in die delen van Cyprus geen verkiezingen voor de zittingsperiode 2004-2009 gehouden, ofschoon de nationale wetgeving erin voorziet dat ook de Cypriotische burgers die wonen in de zones waarover de regering van de Republiek Cyprus niet feitelijk het gezag uitoefent, aan de verkiezingen mogen deelnemen.

Besluit 2004/511/EG bepaalt dat ingeval van inwerkingtreding van een alomvattende regeling voor de kwestie Cyprus, in heel Cyprus buitengewone verkiezingen voor Cypriotische volksvertegenwoordigers in het Europees Parlement worden gehouden voor het resterende deel van de zittingsperiode 2004-2009 of enige volgende zittingsperiode van het Europees Parlement.

2.5. Maatregelen genomen om te zorgen voor een gemeenschappelijke interpretatie van artikel 9, lid 2, van de Akte van 1976 tot verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gewijzigd bij Besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad: datum voor de bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen

Besluit 2002/772/EG, Euratom tot wijziging van de Akte van 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement trad op 1 april 2004 in werking. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2004 golden dus de gewijzigde bepalingen. Het nieuwe artikel 9, lid 2, regelt precies wanneer de uitslagen bekend mogen worden gemaakt: een lidstaat mag de uitslag van de verkiezingen pas officieel bekendmaken na sluiting van de stembussen in de lidstaat waar de kiezers het laatst hun stem uitbrengen.

De Commissie bracht haar interpretatie van artikel 9, lid 2, onder de aandacht van de lidstaten¹⁰ en verzocht hen de uitslag van hun telling op 13 juni ten vroegste om 22.00 uur CET bekend te maken (wanneer in de laatste lidstaten, namelijk Italië, Polen en Slowakije, de stembussen sloten). Zij beklemtoonde dat de verkiezingsautoriteiten voor dat tijdstip zelfs geen eerste of gedeeltelijke uitslagen bekend mochten maken.

⁸ Besluit 2004/511/EG van de Raad van 10 juni 2004 betreffende de vertegenwoordiging van het Cypriotische volk in het Europees Parlement in geval van een regeling voor de kwestie Cyprus (PB L 211 van 12.6.2004, blz. 22).

⁹ PB L 236 van 23.9.2003, blz. 955.

¹⁰ Het directoraat-generaal justitie, vrijheid en veiligheid zond aan de lidstaten op 4 mei 2004 en 7 juni 2004 twee brieven toe.

2.6. Eerste verkiezingen voor het Europees Parlement in Gibraltar en belangrijke ontwikkelingen in de rechtspraak

In 2004 hield het Verenigd Koninkrijk voor de eerste maal verkiezingen voor het Europees Parlement in Gibraltar, overeenkomstig de Akte van 1976, nadat het nationale wetgeving had aangenomen waardoor de kiezerskring van Gibraltar aan de verkiezingen voor het Europees Parlement kon deelnemen¹¹.

In zijn arrest van 12 september 2006¹² bevestigde het Hof van Justitie het standpunt van de Commissie dat de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk - waarbij de kiesgerechtigdheid wordt toegekend aan „burgers van de Commonwealth die aan bijzondere voorwaarden voldoen” (*qualifying Commonwealth citizens*), welke categorie ook bepaalde niet-Britse onderdanen van derde landen omvat – het kiesrecht binnen de door het Gemeenschapsrecht aan de lidstaten toegekende beoordelingsbevoegdheid had uitgebreid. Voorts beklemtoonde het Hof in dit arrest en in een tweede arrest van dezelfde dag inzake het kiesrecht van Nederlandse burgers die in Aruba verblijven¹³, dat de aspecten van de verkiezingsprocedure voor het Europees Parlement die niet op Gemeenschapsniveau geharmoniseerd zijn, en in het bijzonder de vraag welke personen actief en passief kiesrecht hebben, bij de huidige stand van het Gemeenschapsrecht door de lidstaten worden geregeld. Hierbij moeten de lidstaten echter het Gemeenschapsrecht eerbiedigen, met inbegrip van de algemene beginselen, onder controle van het Hof.

3. DEELNAME AAN DE VERKIEZINGEN VOOR HET EUROPEES PARLEMENT VAN 2004 – TOEPASSING VAN RICHTLIJN 93/109/EG

3.1. Algemeen overzicht

Zoals de Commissie in haar plan D voor Democratie, Dialoog en Debat¹⁴ heeft vastgesteld, heeft de geringere deelname aan de verkiezingen het gevoel van een gebrek aan vertrouwen in het politieke proces versterkt. De Commissie is zeer bezorgd over de achteruitgang in de globale opkomst voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, een tendens die bij de verkiezingen van 2004 werd voortgezet. Terwijl de kiezerskring ingevolge de uitbreiding van 2004 veel groter is geworden, bracht 45,6% van de totale kiezerskring zijn stem uit.

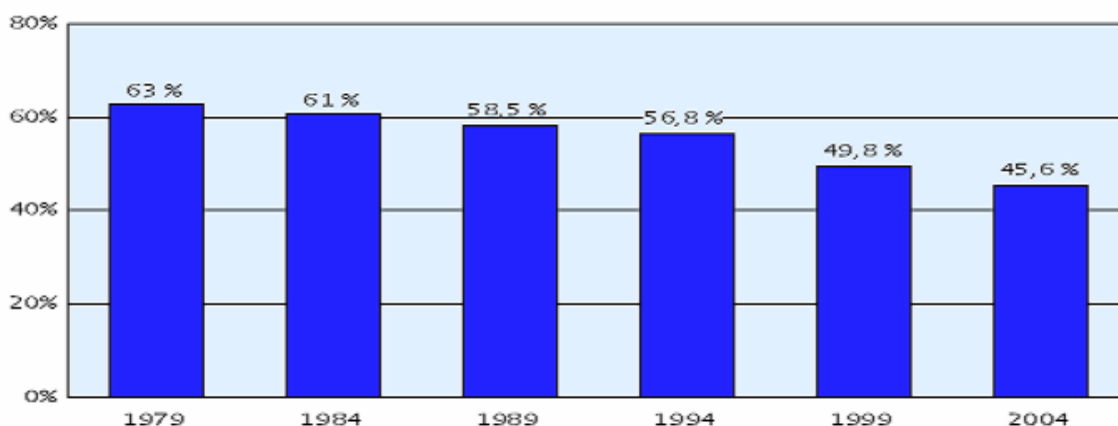
Tendensen in de opkomst

¹¹ Het Verenigd Koninkrijk nam de wet aan na de uitspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak Matthews/Verenigd Koninkrijk. Daarin werd het Verenigd Koninkrijk veroordeeld omdat er in Gibraltar geen verkiezingen voor het Europees Parlement waren gehouden (arrest van 18 februari 1999).

¹² Zaak C-145/04, Spanje/Verenigd Koninkrijk.

¹³ Zaak C-300/04, Erman en Sevinger (verkiezingen voor het Europees Parlement in Aruba).

¹⁴ De bijdrage van de Commissie voor de periode van bezinning en daarna [COM(2005) 494 definitief].



De deelname van de burgers aan het democratische leven is van cruciaal belang en moet verder worden aangemoedigd door een gezamenlijke inspanning van alle betrokken actoren, namelijk de Europese instellingen, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld. In dit verband volgt de Commissie van nabij het onderzoek dat het Europees Parlement samen met de nationale parlementen verricht naar hoe de deelname van de kiezers kan worden vergroot en hoe de opkomst voor de verkiezingen kan worden verbeterd, en is zij bereid aan dit onderzoek mee te werken.

In 2004 kon in sommige lidstaten een stijging van de opkomst worden opgetekend, terwijl andere lidstaten een aanzienlijke daling van de opkomst kenden. In de EU-15 beliep de opkomst 49,1%, dus lager dan de opkomst van 49,8% in 1999. In de EU-10 beliep de opkomst 26,9%.

In dit verband moet rekening worden gehouden met het feit dat er in sommige lidstaten stemplicht bestaat.

Globale opkomst – 2004

| | | | | | | | | | | | | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| AT | BE | CY | CZ | DE | DK | EE | EL | ES | FI | FR | HU | IE |
| 42,43 | 90,81 | 71,19 | 28,32 | 43 | 47,9 | 26,83 | 63,4 | 45,1 | 39,4 | 42,76 | 38,5 | 58,8 |
| IT | LT | LU | LV | MT | NL | PL | PT | SE | SI | SK | UK | EU |
| 73,1 | 48,38 | 89 | 41,34 | 82,37 | 39,3 | 20,87 | 38,6 | 37,8 | 28,3 | 16,96 | 38,83 | 45,6 |

3.2. Deelname van onderdanen van andere lidstaten in de lidstaat van verblijf, als kiezer

Niet alle lidstaten verstrekten gegevens over onderdanen van andere lidstaten die als kiezer zijn ingeschreven voor de verkiezingen voor het Europees Parlement en zelfs nog minder lidstaten konden gegevens verstrekken over de vraag of deze burgers daadwerkelijk hun stem uitbrachten.

Aangezien burgers op grond van de artikelen 8 en 9 van de richtlijn moeten vragen om op de kiezerslijsten van hun lidstaat van verblijf te worden ingeschreven, kunnen de gegevens over het aantal ingeschreven burgers een betrouwbare indicator worden geacht van de tendensen in de deelname van de kiezers.

Aandeel van onderdanen van andere lidstaten die in hun lidstaat van verblijf op de kiezerslijsten zijn ingeschreven (%)¹⁵

| <i>Land</i> | AT | BE | CY | CZ | DE | DK | EE | EL | ES | FI | FR | HU | IE |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| 1994 | 7,9 | 5,1 | - | - | 6,7 | 24,9 | - | 1,6 | 12,6 | 22 | 3,4 | - | 44,1 |
| 1999 | 15,1 | 7,7 | - | - | 2,1 | 26,6 | - | 1,8 | 22,4 | 28 | 4,9 | - | 43,9 |
| 2004 | 16 | 11,5 | 4,4 | - | 6,1 | 26,7 | 12,2 | 3,9 | 18,5 | 18,3 | 13,1 | 11 | 39 |
| <i>Land</i> | IT | LT | LU | LV | MT | NL | PL | PT | SE | SI | SK | UK | EU |
| 1994 | 1,8 | - | 6,6 | - | - | - | - | 2,3 | 24 | - | - | 1,96 | 5,9 |
| 1999 | 9,2 | - | 8,8 | - | - | 16,9 | - | 13,6 | 27,2 | - | - | 23,1 | 9 |
| 2004 | 10,9 | 17,5 | 10,3 | 14,4 | 12,8 | - | - | - | 25,1 | 7,2 | 8,6 | - | 11,9 |

Met dit voorbehoud in gedachten mag echter worden geconcludeerd dat het aandeel van burgers van de Unie die in hun lidstaat van verblijf als kiezer zijn ingeschreven, bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2004 laag was.

Terwijl de algemene opkomst voor de verkiezingen achteruitgaat, is het aantal inschrijvingen op de kiezerslijsten voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van onderdanen van andere lidstaten, ten opzichte van vorige verkiezingen gestegen: 5,9% in 1994, 9% in 1999, 11,9% in 2004. Deze stijging zou het gevolg kunnen zijn van het groeiend bewustzijn van de rechten van de burgers van de Unie, de inspanningen van de lidstaten om deelname aan te moedigen en de toegenomen mobiliteit van de burgers van de Unie.

3.3. Deelname van onderdanen van andere lidstaten in de lidstaat van verblijf, als kandidaat

Uit de statistieken over onderdanen van andere lidstaten die bij de verkiezingen kandidaat zijn, blijkt dat de deelname aan het politieke leven van de lidstaat van verblijf gering is.

Ten opzichte van verkiezingen van 1999, toen 62 personen zich kandidaat stelden, is er een lichte terugval in het aantal kandidaten.

¹⁵ Aandelen berekend op basis van het aantal onderdanen van andere lidstaten van kiesgerechtigde leeftijd dat in de lidstaat verblijft en het aantal onderdanen van andere lidstaten dat op de kiezerslijsten van die lidstaat is ingeschreven, wanneer beide cijfers in antwoord op de vragenlijst waren verstrekt.

| <i>Land</i> | AT | BE | CY | CZ | DE | DK | EE | EL | ES | FI | FR | HU | IE |
|-------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| <i>Kandidaten</i> | 1 | 8 | 0 | 5 | 13 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 8 | 0 | 0 |
| <i>Verkozenen</i> | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |

| <i>Land</i> | IT | LT | LU | LV | MT | NL | PL | PT | SE | SI | SK | UK | EU |
|-------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| <i>Kandidaten</i> | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 57 |
| <i>Verkozenen</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |

Er mag worden aangenomen dat verschillende factoren deze neerwaartse tendens in de hand werken.

In sommige lidstaten werd kritiek geuit op de zware administratieve last waarmee kandidaten bij kandidaatstelling worden geconfronteerd. Artikel 10, lid 2, van de richtlijn tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht bepaalt dat een communautair verkiesbare persoon bij zijn kandidaatstelling onder meer een verklaring moet overleggen van de bevoegde administratieve autoriteiten van de lidstaat van herkomst waaruit blijkt dat hij zijn passief kiesrecht in die lidstaat niet verloren heeft of dat deze autoriteiten daarvan niets bekend is. Er werden gevallen gemeld waarin onderdanen van andere lidstaten die zich kandidaat wensten te stellen, moeilijkheden ondervonden om te bepalen welke autoriteiten van hun lidstaat van herkomst bevoegd zijn voor de afgifte van een dergelijke verklaring.

Een andere mogelijke reden voor de lage deelname houdt verband met het recht van onderdanen van andere lidstaten om aan het politieke leven van de lidstaat van verblijf deel te nemen.

Volgens het advies over de deelname van burgers van de Unie aan de politieke partijen van de lidstaat van verblijf, dat werd opgesteld door het EU netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake fundamentele rechten¹⁶, kennen 16 lidstaten aan onderdanen van andere lidstaten het recht toe om in de lidstaat van verblijf van bestaande nationale politieke partijen lid te worden en om een nieuwe politieke partij op te richten. Twee lidstaten maken een onderscheid tussen het recht om een politieke partij op te richten en het recht om van een politieke partij lid te worden, en kennen aan onderdanen van andere lidstaten slechts dit laatste recht toe. In zeven andere lidstaten mogen personen die geen onderdaan zijn, noch van een politieke partij lid worden, noch een politieke partij oprichten.

Kiezers die geen onderdaan zijn kan derhalve de mogelijkheid worden ontzegd om hun passief kiesrecht uit te oefenen, aangezien kandidaten in de praktijk in de meerderheid van de gevallen door politieke partijen naar voren worden geschoven. De Commissie moedigt de lidstaten aan om onderdanen van andere lidstaten de mogelijkheid te bieden onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen lid te

¹⁶ Referentie: CFR-CDF. Advies nr. 1/2005:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2005_1_en.pdf.

worden van nationale politieke partijen. Dit zou de deelname van burgers aan het politieke leven van hun lidstaat van verblijf aanzienlijk vergemakkelijken, hun integratie ten goede komen, het politieke leven verrijken en de democratie versterken.

Ook de Europese politieke partijen kunnen een rol spelen in het stimuleren van een grotere deelname van burgers van de Unie aan het democratische proces op Europees en nationaal niveau.

De Commissie is voornemens nader te onderzoeken of de bovengenoemde nationale regels verenigbaar zijn met de richtlijn.

3.4. Voorlichting van de burgers van de Unie omtrent hun actief en passief kiesrecht

Uit het onderzoek van Eurobarometer dat in 2002 werd uitgevoerd¹⁷ blijkt dat burgers van de Unie ervan op de hoogte zijn dat zij in hun lidstaat van verblijf actief en passief kiesrecht hebben voor de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Voor de uitoefening van dit recht moet iedere kiezer echter voldoende informatie hebben over de praktische regelingen. Daarom bepaalt artikel 12 van de richtlijn dat de lidstaten de verkiesbare personen tijdig en op passende wijze in kennis moeten stellen van de voorwaarden en de nadere bepalingen die gelden voor de uitoefening van deze rechten.

De Commissie herhaalt dat zij van oordeel is dat de lidstaten aan de burgers van de Unie die op hun grondgebied verblijven, specifieke informatie over de uitoefening van hun kiesrechten moeten verstrekken. De informatie moet op maat gesneden zijn van de specifieke informatiebehoeften van de kiezers van andere lidstaten.

De nationale autoriteiten maken gebruik van uiteenlopende middelen om burgers voor te lichten. De meest gebruikelijke zijn brochures en folders, advertenties in verschillende media en persoonlijke brieven die aan burgers worden toegezonden. In verschillende lidstaten verstrekten de autoriteiten niet alleen in de officiële taal informatie aan onderdanen van andere lidstaten, doch ook in andere talen van de EU.

In de drie lidstaten waar de deelname meer dan 25% beliep, waren bij de persoonlijke brieven die aan onderdanen van andere lidstaten waren toegezonden om hen van hun kiesrecht in kennis te stellen, tevens de formulieren gevoegd die zij moesten invullen om zich als kiezer in te schrijven.

In Denemarken werden persoonlijke brieven toegezonden, zowel aan onderdanen van andere lidstaten die reeds op de kiezerslijsten voor de verkiezingen voor het Europees Parlement waren ingeschreven, als aan onderdanen van andere lidstaten die nog niet waren ingeschreven. Bij de brief aan die laatsten was een inschrijvingsformulier gevoegd.

In Ierland werden persoonlijke brieven toegezonden aan onderdanen van andere lidstaten die sedert de laatste verkiezingen in 1999 door de verkiezingsautoriteiten waren geïdentificeerd. Bij die brief was een inschrijvingsformulier gevoegd.

¹⁷ Flash Eurobarometer nr. 133.

Daarnaast werd een advertentiecampagne gevoerd om mensen ertoe aan te zetten te controleren of zij waren ingeschreven. In 2004 werden advertenties in kranten gepubliceerd om onderdanen van andere lidstaten en van de toetredingslanden op de hoogte te brengen van hun recht om op de kiezerslijsten te worden ingeschreven.

In Zweden zond de verkiezingsautoriteit aan alle niet-onderdanen een persoonlijke brief met informatie over de verkiezingsprocedures toe, waarbij een speciaal formulier was gevoegd dat moest worden gebruikt om op de kiezerslijst te worden ingeschreven of ervan te worden geschrapt. De persoonlijke brief ging bovendien vergezeld van een folder in acht verschillende talen met informatie over de wijze waarop het bijgevoegde formulier moest worden ingevuld.

Persoonlijke brieven die aan alle onderdanen van andere lidstaten worden toegezonden, lijken doeltreffend te zijn, in het bijzonder wanneer zij relevante informatie bevatten die op maat van de geadresseerde is gesneden, in zoveel mogelijk talen zijn opgesteld en vergezeld gaan van een inschrijvingsformulier met instructies dat aan de bevoegde autoriteit kan worden teruggezonden. De Commissie moedigt alle lidstaten sterk aan om deze methode toe te passen, die voor het stimuleren van de daadwerkelijke uitoefening van het kiesrecht uiterst werkzaam is.

Sommige lidstaten meldden dat zij via verschillende kanalen informatie hadden verspreid, onder meer via overheidsdiensten van diverse niveaus die frequent in contact met de burger staan.

De mogelijke rol van de politieke partijen zou van cruciaal belang kunnen zijn, in het bijzonder om deelname als kandidaat aan te moedigen. Voorts moeten ook de Europese instellingen bijdragen aan passende voorlichting van de burgers omtrent hun actief en passief kiesrecht.

3.5. Voorkomen dat personen hun actief of passief kiesrecht tweemaal uitoefenen

Artikel 4 van de richtlijn verbiedt dat burgers van de Unie in eenzelfde verkiezing meer dan eenmaal hun actief kiesrecht uitoefenen of in meer dan een lidstaat kandidaat zijn. Te dien einde moeten de lidstaten op grond van artikel 13 gegevens uitwisselen over burgers van de Unie die in de lidstaat van verblijf op de kiezerslijsten zijn ingeschreven of die zich daar kandidaat hebben gesteld. Voor de toepassing van artikel 13 werd een systeem voor de uitwisseling van informatie opgezet: op basis van de gegevens die door de lidstaat van verblijf aan de lidstaat van herkomst worden toegezonden, schrapt de lidstaat van herkomst alle personen die in de lidstaat van verblijf op de kiezerslijsten zijn ingeschreven, van zijn eigen kiezerslijsten.

Reeds bij de verkiezingen van 2004 stelde de Commissie vast dat het systeem voor de uitwisseling van informatie niet werkte zoals het hoorde¹⁸. Daarom werden samen met de lidstaten inspanningen geleverd voor de tenuitvoerlegging van een reeks praktische maatregelen om de bruikbaarheid en de doeltreffendheid van het systeem te verhogen: de aan de lidstaat van herkomst toe te zenden gegevens moeten in standaardvorm op een standaardformulier worden ingevuld, er werden praktische

¹⁸ COM(1997) 731 def., blz. 23, en COM(2000) 843 def., blz. 10.

regelingen voor de uitwisseling van gegevens vastgesteld (diskette en/of e-mail) en onder de lidstaten werd een lijst van de voor de ontvangst van de gegevens bevoegde nationale autoriteiten verspreid.

Systeem voor de uitwisseling van informatie: antwoorden op de vragenlijst

Ondanks alle inspanningen concludeerden alle lidstaten dat de bruikbaarheid van het systeem voor de uitwisseling van informatie tekortkomingen vertoont en dat de doeltreffendheid door een aantal moeilijkheden in het gedrang komt.

Bijna alle lidstaten meldden dat zij ernstige problemen ondervinden met de gegevens die worden uitgewisseld. Enkele lidstaten deelden geen gegevens zoals meisjesnaam of plaats en datum van geboorte mee, die nodig zijn om personen te kunnen identificeren op de nationale kiezerslijsten en hen daarvan te schrappen. Sommige lidstaten vermeldde percentages: Spanje meldde dat het ongeveer 53% van de betrokken personen kon identificeren, in Polen konden de autoriteiten ongeveer 69% van de betrokken personen identificeren, in Letland 73%, in Tsjechië en Zweden 75%, en in Litouwen 85%.

De tweede grootste belemmering voor de goede werking van het systeem was volgens een grote meerderheid van de lidstaten het feit dat zij de gegevens vaak te laat ontvingen om deze nog zonder spoedmaatregelen te kunnen verwerken of in veel gevallen om deze nog te kunnen verwerken.

In Griekenland bleek transliteratie van namen of adressen een groot probleem: vanwege het andere alfabet konden de autoriteiten personen waarover via het systeem gegevens werden verstrekt, niet identificeren.

Verschillende lidstaten meldden ook slechte ervaringen met de uitwisseling van informatie met lidstaten die gedecentraliseerde registers houden: het enorme aantal mededelingen van uiteenlopende kwaliteit van de autoriteiten die de gedecentraliseerde registers bijhouden, doorgaans op papier, leidt tot praktische problemen.

De methoden waarvan voor het toezenden van gegevens gebruik wordt gemaakt (e-mail, diskette enzovoort) lopen vaak zelfs binnen een lidstaat uiteen, wat ook tot verwarring leidt.

Er kan worden geconcludeerd dat alle vorige inspanningen van de Commissie om samen met de lidstaten de bruikbaarheid en de doeltreffendheid van het systeem te verbeteren, slechts een gering effect hebben gehad en niet aan de verwachtingen hebben voldaan. Globaal genomen achtten slechts vijf lidstaten het huidige systeem om te voorkomen dat het kiesrecht tweemaal wordt uitgeoefend, adequaat zonder dat verdere veranderingen hoeven te worden ingevoerd.

Anderzijds leidde de toepassing van het huidige systeem in verschillende gevallen ertoe dat burgers van de Unie in hun eigen lidstaat het kiesrecht bij de verkiezingen werd ontzegd ingevolge de uitwisseling van gegevens over onderdanen van andere lidstaten, omdat onterecht werd aangenomen dat zij hun kiesrecht wilden uitoefenen in hun vorige lidstaat van verblijf terwijl zij in feite naar hun lidstaat van herkomst

waren teruggekeerd en hun politieke rechten, zoals kiesrecht bij plaatselijke verkiezingen, hadden uitgeoefend¹⁹.

Ofschoon het systeem uitsluitend tot doel heeft te voorkomen dat personen hun actief en passief kiesrecht tweemaal uitoefenen en het niet toelaat pogingen daartoe aan het licht te brengen, lijken de door de lidstaten verstrekte gegevens erop te wijzen dat het aantal gevallen waarin onderdanen van andere lidstaten hun actief en passief kiesrecht tweemaal uitoefenen, gering is²⁰. In deze gevallen lijkt er voorts geen sprake te zijn van opzettelijk misbruik, doch veeleer van vergissingen en misverstanden ingevolge gebrekkige kennis van de wet- en regelgeving of doordat informatie tweemaal wordt toegezonden, namelijk door de lidstaat van verblijf en de lidstaat van herkomst.

4. TOEPASSING VAN DE AKTE VAN 1976 BETREFFENDE DE VERKIEZING VAN DE VERTEGENWOORDIGERS IN HET EUROPEES PARLEMENT, GEWIJZIGD BIJ BESLUIT 2002/772/EG, EURATOM

4.1. Bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen

Bij de voorbereiding van de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2004 vestigde de Commissie de aandacht van de lidstaten op de noodzaak van een gemeenschappelijke interpretatie van artikel 9, lid 2, betreffende het tijdstip waarop de uitslag van de verkiezingen mag worden bekendgemaakt.

De meerderheid van de lidstaten maakte de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement niet bekend voor de sluiting van de stembussen in de laatste landen. Sommige lidstaten maakten de uitslag echter voor dat tijdstip bekend. De Commissie beklemt oordeel is dat artikel 9, lid 2, tot doel heeft te voorkomen dat de vroege bekendmaking van informatie over de uitslag in een lidstaat effect heeft op de stemming in andere lidstaten waar de stembussen nog niet gesloten zijn. Dit moet vrije verkiezingen garanderen, waarin de kiezer vrijelijk zijn eigen mening kan vormen. Vrije verkiezingen zijn een basisbeginsel van de democratie, dat op grond van artikel 1, lid 3, van de Akte van 1976 bij verkiezingen voor het Europees Parlement moet worden geëerbiedigd.

4.2. Dubbele of meervoudige nationaliteit

Verschillende lidstaten meldden dat het onmogelijk is om te voorkomen dat burgers van de Unie die de nationaliteit van meer dan een lidstaat hebben, hun actief en passief kiesrecht tweemaal uitoefenen.

Ofschoon de kwestie van dubbele nationaliteit buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt, vestigt de Commissie de aandacht op dit probleem, dat de mogelijkheid schept om tweemaal een stem uit te brengen, wat ook op grond van artikel 8 van de Akte van 1976 verboden is.

¹⁹ Zie petitie nr. 594/2004.

²⁰ Bij de verkiezingen van 2004 raamde Duitsland het aantal gevallen op 120 en Luxemburg op 4.

5. CONCLUSIES

5.1. Voorstellen voor wijzigingen in Richtlijn 93/109/EG

Het huidige systeem voor de uitwisseling van informatie dat werd opgezet om te voorkomen dat het actief en passief kiesrecht tweemaal worden uitgeoefend, bleek onbevredigend. De voornaamste reden voor dit falen is dat sommige lidstaten niet in staat zijn om over burgers van de Unie die op hun kiezerslijsten zijn ingeschreven, de nodige gegevens te verstrekken, opdat hun namen kunnen worden geschrapt van de kiezerslijsten in hun lidstaten van herkomst. De procedure duurt lang en is belastend.

De Commissie heeft in het verleden getracht om samen met de lidstaten het systeem te verbeteren zodat het in de praktijk doeltreffend werkt. Ofschoon verschillende problemen in min- of meerdere mate met succes werden aangepakt, bleven andere problemen voortduren. Bovendien is de werklast sedert de laatste verkiezingen groter geworden, grotendeels vanwege de uitbreiding en de toegenomen mobiliteit van de burgers van de Unie.

Een tweede probleem dat werd vastgesteld, hield verband met de deelname aan de verkiezingen als kandidaat. Het blijkt dat de huidige regels in verband met kandidaatstelling in de lidstaat van verblijf voor mogelijke kandidaten een zware administratieve last vormen, wat mede kan verklaren waarom de deelname gering is.

Gelet op deze tekortkomingen voerde de Commissie een effectbeoordeling uit en stelt zij wijzigingen in de richtlijn voor.

5.2. Problemen bij de toepassing van de Akte van 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, gewijzigd bij Besluit 2002/772/EG, Euratom

De Commissie stelde vast dat de interpretatie van bepaalde lidstaten van artikel 9, lid 2, betreffende het tijdstip van bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen, bij de verkiezingen van 2004 ertoe had geleid dat de uitslag in deze lidstaten vroegtijdig was bekendgemaakt. Een ander probleem hield verband met de deelname aan de Europese verkiezingen van burgers die de nationaliteit van meer dan een lidstaat hebben, wat ertoe zou kunnen leiden dat deze hun kiesrecht tweemaal uitoefenen.

De Commissie vestigt de aandacht van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op deze tekortkomingen, die kunnen leiden tot de schending van de basisbeginselen van democratie die in het Gemeenschapsrecht zijn vastgelegd.