

AANBEVELINGEN

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 29 januari 2014

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

(2014/53/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van Lissabon versterkt de rol van de burgers van de Europese Unie als politieke actoren door de burgers, de uitoefening van hun politieke rechten en het democratisch bestel van de Unie nauw met elkaar te verbinden. De leden 1 en 3, van artikel 10 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepalen dat de werking van de Unie gegrond is op de representatieve democratie en dat iedere burger van de Unie het recht heeft om deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie. Artikel 10, lid 2, VEU, waarin dergelijke beginselen tot uitdrukking komen, bepaalt dat burgers op het niveau van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigd worden in het Europees Parlement en dat de staatshoofden, regeringsleiders en regeringen die de lidstaten in de Europese Raad en in de Raad vertegenwoordigen, zelf democratische verantwoordelijkheid verschuldigd zijn aan hun nationale parlement of aan hun burgers.
- (2) Overeenkomstig artikel 20 VWEU komt het burgerschap van de Unie naast het nationale burgerschap.
- (3) Artikel 21 VWEU en artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de EU verlenen EU-burgers het fundamentele recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Europese Unie.
- (4) De onderhavige aanbeveling heeft de versterking ten doel van het recht om deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie en de lidstaten dat EU-burgers die gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer binnen de Unie, genieten.
- (5) Zoals benadrukt in het verslag over het EU-burgerschap 2010 ⁽¹⁾, bestaat een van de problemen waarmee burgers van de Unie uit bepaalde lidstaten als politieke actoren binnen de Unie te kampen hebben erin dat hun het stemrecht bij de nationale verkiezingen in hun lidstaat van herkomst wordt ontnomen zodra zij gedurende een bepaalde tijd in een andere lidstaat hebben verbleven.
- (6) Momenteel kent geen enkele lidstaat een algemeen beleid op grond waarvan burgers van de Unie uit andere lidstaten die op zijn grondgebied verblijven het stemrecht

bij nationale verkiezingen wordt toegekend. Het gevolg daarvan is dat burgers van de Unie aan wie het stemrecht is ontnomen meestal in geen enkele lidstaat meer hun stem kunnen uitbrengen bij de nationale verkiezingen.

- (7) De huidige situatie kan strijdig worden geacht met het fundamentele uitgangspunt van het burgerschap van de Unie, namelijk dat dit burgerschap een aanvulling vormt op het nationale burgerschap en is bedoeld om de burgers van de Unie bijkomende rechten te geven. De uitoefening van het recht van vrij verkeer kan thans echter leiden tot het verlies van het recht op politieke participatie.
- (8) Bovendien behouden burgers van de Unie aan wie op deze wijze het stemrecht wordt ontnomen, weliswaar het recht om de leden van het Europees Parlement te kiezen, maar niet het recht om deel te nemen aan de nationale processen die tot de samenstelling leiden van de nationale regeringen, uit wier leden de Raad, de andere medewetgever van de Unie, wordt gevormd.
- (9) Dit verlies van stemrecht bij nationale verkiezingen in het land van nationaliteit vanwege de uitoefening van het recht om naar een ander EU-land te verhuizen, wordt door de burgers van de Unie als een lacune in hun politieke rechten beschouwd.
- (10) In het Verslag over het EU-burgerschap 2013 „EU citizens: your rights, your future” ⁽²⁾ beklemtoonde de Commissie dat de volledige deelname van de burgers van de Unie aan het democratisch bestel van de Unie op alle niveaus het wezen van het burgerschap van de Unie vormt. De Commissie heeft 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.
- (11) Het stemrecht is een fundamenteel burgerrecht. Zoals erkend door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het stemrecht geen privilege. Elke algemene, automatische en ongedifferentieerde afwijking van het beginsel van algemeen stemrecht brengt het risico met zich dat de democratische validiteit van de aldus verkozen wetgevende macht en de door haar vastgestelde wetten wordt ondermijnd ⁽³⁾. Een democratische staat moet het

⁽¹⁾ COM(2010) 603.

⁽²⁾ COM(2013) 269.

⁽³⁾ Uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 7 mei 2013 in de zaak Shindler.

streven naar inclusie dus als uitgangspunt nemen. Het Hof heeft voorts geoordeeld dat er een duidelijke trend is om het stemmen door niet-ingezetenen onderdanen toe te staan, ook al is er dienaangaande nog geen gemeenschappelijke Europese benadering.

- (12) De thans in bepaalde lidstaten geldende regels kunnen tot gevolg hebben dat burgers van de Unie die in een andere lidstaat verblijven hun stemrecht verliezen uitsluitend op grond van het feit dat zij reeds gedurende een bepaalde periode in het buitenland verblijven. Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat verblijf van een bepaalde duur in het buitenland betekent dat de band met de politiek in het land van herkomst verloren is gegaan. Deze veronderstelling is echter niet in elk afzonderlijk geval juist. Daarom kan het passend zijn om burgers die het gevaar lopen dat hun het stemrecht wordt ontnomen, de mogelijkheid te bieden om aan te tonen dat zij nog steeds belangstelling hebben voor de politiek in de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn.
- (13) Burgers van de Unie die in een andere lidstaat verblijven, kunnen een leven lang nauwe banden blijven houden met hun land van herkomst en kunnen rechtstreeks beïnvloed blijven door besluiten die de in het land van herkomst gekozen wetgever heeft genomen. De brede toegang tot televisie-uitzendingen over de landsgrenzen heen en de beschikbaarheid van internet en andere internet- en mobiele communicatietechnologieën maken het gemakkelijker dan ooit om sociale en politieke ontwikkelingen in de lidstaat van herkomst nauwlettend te volgen en daaraan deel te nemen.
- (14) De basisprincipes van beleid op grond waarvan burgers hun stemrecht wordt ontnomen, moeten opnieuw worden beoordeeld in het licht van de huidige sociaaleconomische en technologische realiteit, de huidige trend in de richting van inclusieve politieke participatie en de huidige stand van de Europese integratie, naast het grote belang van het recht om aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen en het recht van vrij verkeer.
- (15) Een meer inclusieve en evenredige aanpak zou erin bestaan te waarborgen dat burgers die gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Unie hun stemrecht bij nationale verkiezingen kunnen behouden wanneer zij aantonen dat zij nog steeds belangstelling hebben voor de politiek in de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn.
- (16) Initiatief van de kant van personen, zoals het verzoek om opgenomen te blijven in de kiezerslijst van hun lidstaat van herkomst, moet worden beschouwd als een geschikt criterium en de eenvoudigste manier om aan te tonen dat er sprake is van een blijvende belangstelling voor de nationale politiek, waarbij het mogelijk moet blijven dat

de lidstaten hun burgers voorschrijven dergelijke verzoeken met passende tussenpozen te hernieuwen om zo het permanente karakter van een dergelijke belangstelling te bevestigen.

- (17) Om burgers in het buitenland zo weinig mogelijk te belasten, moet het mogelijk zijn het verzoek om als kiezer geregistreerd te worden of te blijven, op elektronische wijze in te dienen.
- (18) Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat burgers die naar een andere lidstaat verhuizen of daar verblijven tijdig en passend worden geïnformeerd over de voorwaarden waaronder zij hun stemrecht kunnen behouden en over de desbetreffende praktische regelingen,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. 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.
2. 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, moeten deze lidstaten onverminderd passende begeleidende regelingen kunnen treffen, zoals het met passende tussenpozen indienen van een nieuw verzoek.
3. 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.
4. 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.

Deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, 29 januari 2014.

Voor de Commissie
Viviane REDING
Vicevoorzitter