



Brussel, 7.11.2023
COM(2023) 688 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toekenning van een afwijking overeenkomstig artikel 22, lid 2, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie, ingediend krachtens artikel 14, lid 3, van
Richtlijn 93/109/EG betreffende het actief en passief kiesrecht van de burgers van de
Unie bij de verkiezingen voor het Europees Parlement**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toekenning van een afwijking overeenkomstig artikel 22, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, ingediend krachtens artikel 14, lid 3, van Richtlijn 93/109/EG betreffende het actief en passief kiesrecht van de burgers van de Unie bij de verkiezingen voor het Europees Parlement

1. DOEL VAN HET VERSLAG

Richtlijn 93/109/EG van de Raad¹ strekt tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn.

Artikel 14, lid 3, van de richtlijn bepaalt dat de Commissie vóór elke verkiezing voor het Europees Parlement i) bij de Raad en het Europees Parlement een verslag moet indienen waarin zij nagaat of de redenen die de toekenning aan de betrokken lidstaten van een afwijking overeenkomstig artikel 22, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) rechtvaardigen, nog aanwezig zijn, en ii) in voorkomend geval passende wijzigingen moet voorstellen.

De volgende verkiezingen van het Europees Parlement vinden in de 27 lidstaten van de EU tussen 6 en 9 juni 2024 plaats.

De enige lidstaat die een afwijking uit hoofde van de richtlijn toepast, is Luxemburg.

Het doel van het verslag is om na te gaan of de redenen die de toekenning van een afwijking rechtvaardigen, nog steeds aanwezig zijn, en in voorkomend geval wijzigingen voor te stellen.

2. ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT BIJ DE VERKIEZINGEN VOOR HET EUROPEES PARLEMENT

Artikel 22, lid 2, VWEU bepaalt dat burgers van de Unie die verblijf houden in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (“mobiele EU-burgers”), het actief en passief kiesrecht hebben bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar zij verblijven, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.

Dit recht moet worden uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad na raadpleging van het Europees Parlement vastgestelde nadere regelingen. Deze regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks wordt gerechtvaardigd door bijzondere problemen in een bepaalde lidstaat.

¹ Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PB L 329 van 30.12.1993, blz. 34).

De wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement is vastgesteld bij de bovengenoemde richtlijn.

Artikel 3 van deze richtlijn bepaalt dat eenieder die op de referentiedag

- (a) burger is van de Unie in de zin van artikel 20 VWEU en
- (b) zonder de nationaliteit van de lidstaat van verblijf te bezitten voor het overige aan alle voorwaarden voldoet waaraan de wetgeving van deze lidstaat het actief en passief kiesrecht van zijn onderdanen onderwerpt,

in de lidstaat van verblijf het actief en passief kiesrecht heeft bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, tenzij diegene uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van de richtlijn deze rechten heeft verloren.

Een dergelijke kiezer wordt een “mobiele stemgerechtigde EU-burger” genoemd en degene die passief kiesrecht heeft een “mobiele verkiesbare EU-burger”.

3. **AFWIJINGEN OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 14 VAN DE RICHTLIJN**

De overwegingen van de richtlijn verwijzen naar de mogelijkheid voor lidstaten om van de algemene regels van deze richtlijn af te wijken wanneer zulks wordt gerechtvaardigd (zoals bedoeld in het huidige artikel 22 VWEU) door bijzondere problemen in een lidstaat.

In de overwegingen wordt verder uitgelegd dat dergelijke bijzondere problemen zich met name kunnen voordoen wanneer in een lidstaat het aantal mobiele EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, zeer ver boven het gemiddelde binnen de EU als geheel ligt.

In de eerste alinea van artikel 14, lid 1, wordt bepaald dat indien in een lidstaat het aantal mobiele EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, meer bedraagt dan 20 % van het totale aantal EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt en die daar verblijf houden, het deze lidstaat in afwijking van de artikelen 3, 9 en 10 vrijstaat om:

- (a) het actief kiesrecht uitsluitend toe te kennen aan de mobiele EU-burgers die ten minste sedert een bepaalde tijd, welke op niet meer dan vijf jaar mag worden vastgesteld, in deze lidstaat verblijf houden;
- (b) het passief kiesrecht uitsluitend toe te kennen aan de mobiele EU-burgers die ten minste sedert een bepaalde tijd, die op niet meer dan tien jaar mag worden vastgesteld, in deze lidstaat verblijf houden.

Bovenbedoelde voorwaarden inzake verblijfsduur zijn evenwel niet van toepassing op de mobiele EU-burgers die ingevolge hun verblijf buiten hun lidstaat van herkomst, of ingevolge de duur van dit verblijf, aldaar niet het actief of passief kiesrecht hebben.

De tweede alinea van artikel 14, lid 1, luidt: “Deze bepalingen laten de maatregelen onverlet die die lidstaat ten aanzien van de samenstelling van de kandidatenlijsten kan

treffen, met name om de integratie van de burgers van de Unie die geen onderdaan van die lidstaat zijn, te vergemakkelijken.”

4. DOOR LUXEMBURG TOEGEPASTE AFWIJKINGEN

Luxemburg is de enige lidstaat die een afwijking uit hoofde van artikel 14, lid 1, van de richtlijn toepast.

Volgens het Luxemburgse recht mogen op een lijst voor verkiezingen voor het Europees Parlement niet meer dan zes kandidaten staan; de meerderheid van de kandidaten op deze lijst moet de Luxemburgse nationaliteit bezitten². Zoals de Luxemburgse autoriteiten hebben bevestigd, houdt dit in dat slechts twee mobiele EU-burgers die niet in het bezit zijn van de Luxemburgse nationaliteit, op een lijst kunnen staan.

Sinds 2013³ stelt Luxemburg het actief en passief kiesrecht van mobiele EU-burgers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement niet meer afhankelijk van een minimale verblijfsperiode in Luxemburg.

5. BEOORDELING VAN DE REDENEN VOOR DE TOEKENNING VAN EEN AFWIJKING

In artikel 14, lid 1, wordt als voorwaarde voor de afwijking van de in de richtlijn vastgestelde algemene regels gesteld, dat “het aantal burgers van de Unie die [in een lidstaat] verblijf houden zonder de nationaliteit van deze lidstaat te bezitten en die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, meer bedraagt dan 20 % van het totale aantal burgers van de Unie die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt en die daar verblijf houden”.

Artikel 14, lid 3, tweede volzin, bepaalt dat de lidstaten die overeenkomstig lid 1 afwijkende bepalingen vaststellen, de Commissie alle nodige gegevens moeten verstrekken ter rechtvaardiging hiervan.

De Luxemburgse autoriteiten hebben de Commissie bij brief van 25 november 2022 de nodige gegevens meegedeeld; uit deze gegevens blijkt dat er op 16 november 2022 201 524 mobiele EU-burgers waren die de kiesgerechtigde leeftijd hadden bereikt en in Luxemburg verblijf hielden, terwijl er in totaal 481 184 EU-burgers waren, met inbegrip van die met de Luxemburgse nationaliteit, die de kiesgerechtigde leeftijd hadden bereikt en in Luxemburg verblijf hielden.

Hieruit volgt dat op 16 november 2022 het aantal mobiele EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hadden bereikt en die in Luxemburg verbleven, 41,88 % bedroeg van het totale aantal EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hadden bereikt en aldaar verbleven. Dit percentage is duidelijk hoger dan de in de richtlijn

² Artikel 291, lid 5, van de kieswet.

³ Wet van 20 december 2013 tot wijziging van de kieswet.

vastgestelde drempel van 20 %, en er is geen reden om aan te nemen dat de toestand sindsdien is gewijzigd.

Luxemburg maakt op grond van zijn grote populatie mobiele EU-burgers gebruik van een afwijking. Volgens de Luxemburgse autoriteiten is de maatregel inzake de samenstelling van de lijsten bedoeld om polarisatie tussen lijsten van nationale en niet-nationale kandidaten te voorkomen.

In de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014 waren 3 van de 54 kandidaten in Luxemburg niet-nationale staatsburgers. In de verkiezingen van 2019 waren 2 van de 60 kandidaten niet-nationale EU-burgers.

6. CONCLUSIES

De Commissie is verheugd over het feit dat Luxemburg het actief en passief kiesrecht van mobiele EU-burgers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement niet meer afhankelijk stelt van een minimale verblijfsperiode in Luxemburg.

Met betrekking tot de samenstelling van kandidatenlijsten, is de toekenning van een afwijking nog steeds gerechtvaardigd, aangezien het aantal mobiele EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt en in Luxemburg verblijven, nog altijd duidelijk hoger is dan de in artikel 14, lid 1, bedoelde drempelwaarde van 20 %.

De Commissie moedigt Luxemburg aan maatregelen te blijven nemen die de integratie van mobiele EU-burgers bevorderen, onder meer wat betreft de samenstelling van kandidatenlijsten.