

# Kiesrecht van Unieburgers in een andere lidstaat

Welk kiesrecht hebben Unieburgers die in een andere lidstaat dan hun eigen lidstaat wonen, waarom kregen zij dat en waarom kunnen zij meestal niet aan landelijke verkiezingen in de lidstaat van verblijf deelnemen? Kees Groenendijk beantwoordt deze vragen en hij besteedt ook aandacht aan het gemeentelijk kiesrecht van burgers van derde landen in de lidstaten, dat in de discussies over het kiesrecht van Unieburgers vaak wordt genoemd. Gebruiken Unieburgers het kiesrecht daadwerkelijk en hoe werd dit gebruik door lidstaten bevorderd of belemmerd?

## 1. Brexit zet de dingen op scherp

Tijdens het referendum over Brexit in 2016 was omstreden dat twee grote groepen Unieburgers die directe gevolgen van een Brexit zouden ondervinden, niet aan het referendum mochten deelnemen: de ruim 3 miljoen burgers van andere EU-lidstaten die in het VK wonen en een groot deel van de bijna één miljoen Britse burgers die elders in de EU wonen. Als verlaat overblijfsel van het koloniale verleden mochten in het VK wonende Ierse burgers en gevestigde burgers uit andere Commonwealth landen wel stemmen, dus ook burgers van de EU-lidstaten Cyprus en Malta. Britten in het buitenland mochten alleen stemmen als ze minder dan 15 jaar buiten het VK woonden en geregistreerd waren als 'overseas voter'. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in het VK in mei 2018 werden burgers uit andere lidstaten actief omdat het wel eens de laatste verkiezingen in het VK konden zijn, waarbij ze stemrecht hebben. Zo zag een Franse journaliste haar kiesrecht als uitdrukking van de band met haar woonland en als reden om binnen de EU te migreren:

'My poll card is the first tangible proof of the rights I still enjoy in the UK, since the referendum result that gave them an expiry date. On 3 May, I will exercise my right to participate in this democracy, and then, eventually, I will leave to regain that right somewhere else.'<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pauline Bock, een Franse journaliste die in het VK woont, schreef dit in *The Guardian* van 10 April 2018. Zo ook een Italiaanse die al dertig jaar in het VK woont in *de Volkskrant* van 2 mei 2018: 'Dit is misschien wel de laatste keer dat we hier kunnen stemmen.'

## 2. Kiesrecht als een van vele politieke rechten

Veel politieke rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, het recht om te demonstreren, om verenigingen, vakbonden of politieke partijen op te richten en daar lid van te worden, zijn in het EU-Handvest en in andere grondrechtencatalogi aan een ieder toegekend. Zo bepaalt artikel 12(1) EU Grondrechtenhandvest:

'Eenieder heeft op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, hetgeen mede omvat eenieders recht, ter bescherming van zijn belangen samen met anderen vakverenigingen op te richten of zich daarbij aan te sluiten.'

Het kiesrecht wordt in mensenrechteninstrumenten echter aan een beperktere categorie toegekend, of de afgrenzing van die categorie is dubbelzinnig. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bepaalt in artikel 21: 'Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.' Dat laat de vraag open wat bepalend is voor 'zijn land', de nationaliteit of de woonplaats? Het kiesrecht wordt in artikel 25 IVBPR alleen gegarandeerd voor 'every citizen'. Artikel 3 van het Derde Protocol bij het EVRM schrijft voor dat de verdragsstaten regelmatig geheime verkiezingen voor een wetgevend orgaan moeten houden 'under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people.' Daarbij wordt in het midden gelaten wie wel of juist niet tot 'het volk' behoren: alleen de staatsburgers of ook de andere bewoners van het land?

Beperking van het kiesrecht tot staatsburgers ('eigen onderdanen') was ten tijde van de ondertekening van het EVRM nog vanzelfsprekend. Dat blijkt uit artikel 16 EVRM: 'Nothing in the Articles 10, 11 and 14 shall be regarded as preventing the High

Contracting Parties from imposing restrictions on the political activity of aliens.' Politieke rechten van vreemdelingen werden in 1950 in Europa niet erkend en beschermd. Uitoefening van politieke activiteit of deelname aan een staking was in de jaren zestig in veel landen een grond voor uitzetting. De Italiaanse werknemer Rutili kreeg begin jaren zeventig van de Franse Minister van Binnenlandse Zaken het bevel zich uitsluitend in vier departementen van Frankrijk op te houden omdat hij zich in de jaren 1967 en 1968 (het 'revolutiejaar') 'op het terrein van politiek en vakbeweging zou hebben bewogen'. Zijn aanwezigheid in andere departementen werd daarom geacht de openbare orde te kunnen verstoren.

In 1975 oordeelde het Hof van Justitie dat oplegging van een dergelijke maatregel aan een burger van een andere lidstaat op grond van het Gemeenschapsrecht alleen mogelijk was voor zover zo'n maatregel ook aan eigen staatsburgers kon worden opgelegd.<sup>2</sup> De verplichting tot gelijke behandeling van burgers van andere lidstaten verruimde, aanvankelijk waarschijnlijk onbedoeld, de mogelijkheid voor politieke activiteit van die burgers in de lidstaat van verblijf. Ze waren daar immers geen 'echte' vreemdelingen meer. Daarnaast maakte de nauwe politieke samenwerking tussen de lidstaten het opleggen van beperkingen aan de politieke activiteit van mobiele Unieburgers problematisch.<sup>3</sup>

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa nam sinds 1977 bij herhaling resoluties aan waarin de schrapping van artikel 16 EVRM werd aanbevolen.<sup>4</sup> In 1995 oordeelde het EHRM in de zaak over de uitzetting van een Duits lid van het EP uit een Frans overzees gebiedsdeel in Polynesië, dat haar status als Unieburger en als lid van het EP, verhinderde dat Frankrijk zich tegenover deze politicus beriep op artikel 16 EVRM, te meer nu de bewoners van dat gebiedsdeel kunnen stemmen in de verkiezingen voor het EP.<sup>5</sup>

Vergelijking van artikel 16 EVRM met artikel 12(1) EU-Handvest illustreert de ontwikkeling wat betreft het aanvaarden van politieke activiteit van niet-staatsburgers tussen 1950 en de aanvaarding van het EU-Handvest als bindend primair Unierecht bij het Verdrag van Lissabon, bijna zestig jaar later. De toekenning van het kiesrecht aan Unieburgers uit andere lidstaten bij het Verdrag van Maastricht is een onmiskenbaar teken van die ontwikkeling. Maar de gelijkberechtiging is niet overal vanzelfsprekend. Begin 2018 was de Europese Commissie nog steeds in onderhandeling met enkele lidstaten die Unieburgers uit andere lidstaten geen gelijke rechten wat betreft lidmaatschap of activiteiten in politieke partijen willen toekennen.<sup>6</sup> Het lijkt mij de vraag of de Duitse bepaling dat een vereniging waarvan de meerderheid van de leden geen Duitser is, geen politieke partij kan zijn,<sup>7</sup> bij toepassing op gemeentelijk niveau te verenigen is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

### 3. Drie ontwikkelingen

Bij de instelling van het Unieburgerschap in het Verdrag van Maastricht konden de lidstaten het slechts over weinig nieuwe rechten voor Unieburgers eens worden. In de korte lijst werd naast het al bestaande recht op vrij verkeer en het in de praktijk al bestaande petitieright, de voorlopig nog embryonale diplomatieke bescherming, als enige belangrijke vernieuwing in artikel 8b EG-Verdrag het kiesrecht voor de gemeenteraden en voor het Europese Parlement aan Unieburgers toegekend die wonen in een andere lidstaat dan die waarvan ze de nationaliteit hebben. Voor Unieburgers uit andere lidstaten gelden dezelfde verblijfsduurreisen als voor de eigen burgers.

Nadere regels over de uitoefening van dit kiesrecht werden neergelegd in Richtlijn 94/80/EG voor de gemeenteraadsverkiezingen<sup>8</sup> en in Richtlijn 93/109 voor de verkiezingen van het EP.<sup>9</sup> De verdragsbepalingen over dit kiesrecht staan sinds het Verdrag van Lissabon in artikel 22 VWEU.

Verder bepaalt artikel 14 VEU dat het Europese Parlement bestaat uit 'vertegenwoordigers van de burgers van de Unie' en dat de leden van het EP voor vijf jaar worden gekozen door middel van rechtstreeks, vrij en geheime algemene verkiezingen. Die bepalingen zijn later ook opgenomen in artikel 39 EU-Handvest voor het Europese Parlement en in artikel 40 EU-Handvest voor het gemeentelijk kiesrecht.

Deze uitbreiding van het kiesrecht naar burgers van andere lidstaten kan gezien worden als de uitkomst van drie ontwikkelingen op Europese niveau en binnen lidstaten.

#### 3.1 Kiesrecht voor EEG-werknemers

De eerste ontwikkeling was de toekenning en uitbreiding van het *kiesrecht van werknemers uit andere lidstaten*. Al bij het begin van het vrij verkeer in 1968 kregen zij het recht om lid te worden, actief kiesrecht uit te oefenen in vakbonden en het actief en passief kiesrecht voor de ondernemingsraden. Zij konden niet verkozen worden in publiekrechtelijke werknemersvertegenwoordigingen. In 1976 werd na langdurige weerstand van sommige lidstaten daaraan het recht toegevoegd om als vakbondsbestuurder te worden gekozen.<sup>10</sup> Tot in de jaren negentig werden werknemers uit andere lidstaten nog uitgesloten van het kiesrecht voor bepaalde beroepsorganen.<sup>11</sup> Tegelijkertijd werd in de jaren tachtig door arresten van het Hof van Justitie in een reeks van inbreukprocedures de uitzondering van artikel 48(4) EEG-Verdrag betreffende het werken in openbare dienst steeds beperkt uitgelegd. Daarmee werden de mogelijkheden voor werknemers om in overheidsdienst van een andere lidstaat te werken aanmerkelijk vergroot.<sup>12</sup> Het werken in overheidsdienst werd lang als politiek recht gezien dat alleen aan staatsburgers was voorbehouden. Ondanks het verzet van vakbonden van overheidspersoneel gingen de overheden van lidstaten zich langzaam openstellen voor burgers uit andere lidstaten.

#### 3.2 Gemeentelijk kiesrecht voor EEG-burgers

De tweede ontwikkeling was de discussie over de uitbreiding van de rechten van EEG-burgers die gebruik maakten van hun recht op vrij verkeer. Het gemeentelijk kiesrecht kwam daarbij

2 HvJ EU 28 oktober 1975, 36/75 (*Rutili*) ECLI:EU:C:1975:137.

3 J.A. Frowein and W. Peukert, *Europäische MenschenrechtsKonvention*, 2nd edn (Kehl, Engel Verlag, 1997) 487.

4 Parl. Assemblee Recommendation 799 (1977) on the political rights of aliens; Recommendation 903 (1980) on the right of aliens to vote and stand in local authorities elections; Recommendation 951 (1982) on voting rights of nationals of Council of Europe Member States; Recommendation R (18) 18 concerning participation at municipal level adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1981.

5 EHRM 27 April 1995, *Piermont /Frankrijk*, app no 15778/89.

6 COM(2018) 44 p. 13.

7 § 2(3)(1) Parteigesetz.

8 Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994, Pb 1994 L 368/38.

9 Richtlijn 93/209/EG van de Raad van 6 december 1993, Pb 1993 L 329/34.

10 De wijziging van artikel 8 Verordening 1612/68 door artikel 1 van Verordening 312/76.

11 HvJ EU 4 juli 1991, C-213/90 (*ASTI I*), ECLI:EU:C:1991:291 en HvJ EU 18 mei 1994, C-118/92 (*ASTI II*), ECLI:EU:C:1994:198.

12 Het eerste van een serie arresten was HvJ EU 17 december 1980, 149/79 (*Commissie/België*), ECLI:EU:C:1980:297.

steeds weer aan de orde, aanvankelijk vooral door Italiaanse leden van het Europese Parlement, maar ook al op de Top van Parijs van 1974 en in het rapport *Het Europa van de Burger* dat in 1985 door de Europese Raad werd goedgekeurd.<sup>13</sup> De 'noodzaak' van de toekenning van kiesrecht voor de gemeenteraden in de lidstaat van verblijf werd in dat rapport bevestigd.

De Commissie liet er geen gras over groeien en diende in 1986 een eerste voorstel in voor een richtlijn van de Raad inzake het kiesrecht van onderdanen van de Lid-Staten bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lidstaat van verblijf.<sup>14</sup> In 1988 werd een tweede voorstel ingediend.<sup>15</sup> In de considerans van het tweede voorstel worden drie argumenten voor de toekenning van dit kiesrecht genoemd: het waarborgen van de integratie van EEG-burgers in de ontvangende lidstaat, bijdragen aan eerbiediging van de democratische rechten die lidstaten volgens de Europese Akte willen bevorderen en zorgen dat het vrij verkeer geen verlies van politieke recht van de burgers op gemeentelijk niveau tot gevolg heeft. Voor geen van deze voorstellen was de vereiste unanimiteit in de Raad aanwezig. Bij de onderhandelingen in Maastricht over de invoering van het Unieburgerschap in 1992 werd de impasse op dit punt doorbroken.

Het denken over dit kiesrecht bleef ook daarna niet stilstaan. In considerans van de richtlijn 94/80/EG komen de integratie van Unieburgers in de lidstaat van verblijf en het kiesrecht als 'logisch uitvloeisel' van het recht op vrij verkeer en verblijf weer terug. De richtlijn is echter aanmerkelijk liberaler dan de eerdere Commissievoorstellen. In het voorstel van 1988 werd het actieve kiesrecht pas verkregen na een verblijf van de duur van het mandaat van de gemeenteraad plus een jaar, en verkiesbaarheid pas na verblijf van twee keer de duur van dat mandaat. Volgens de richtlijn van 1994 gelden dezelfde verblijfsperioden als voor de burgers van de verblijfsstaat. De kern van die richtlijn is dat het nationaliteitsvereiste voor het actieve en passieve kiesrecht, dat destijds in de meeste lidstaten gold, wegvalt.

### 3.3 Gemeentelijk kiesrecht voor ingezetenen niet-staatsburgers

Een derde ontwikkeling was de geleidelijke openstelling van het gemeentelijk kiesrecht voor bepaalde categorieën niet-nationale ingezetenen in sommige lidstaten en in andere Europese landen. In de landen van de Noorse Unie werd vanaf 1977 op basis van consensus tussen politici en ambtenaren van de betrokken landen het kiesrecht voor de gemeenteraden eerst alleen toegekend aan burgers van andere lidstaten van de Noorse Unie, en vanaf 1980 ook aan immigranten uit andere landen die een aantal jaren in het land woonachtig waren.<sup>16</sup> Hier speelde aanvankelijk de erkenning en bevestiging van de nauwe samenwerking tussen cultureel verwante staten en meer zichtbare gelijkberechtiging van hun burgers een rol. Bij uitbreiding naar gevestigde immigranten ongeacht hun nationaliteit stond het stimuleren van hun integratie voorop. Deze ontwikkeling en de steeds langere verblijfsduur van werknemers uit de landen rond de Middellandse Zee, leidden tot politieke discussies over toekenning van gemeentelijk kiesrecht als zichtbare vorm van gelijkberechtiging en acceptatie als

lid van de ontvangende samenleving in België, Duitsland, Nederland, Frankrijk en later ook in andere lidstaten.<sup>17</sup>

Deze ontwikkelingen op nationaal niveau beïnvloedden ook de discussie binnen de Unie. De Commissie gaf al in 1972 aan de Leuvense hoogleraar Francois Rigaux de opdracht om een rapport uit te brengen over de ervaringen in België en Duitsland met door immigranten verkozen adviesraden of commissies, als compensatie voor het ontbreken van kiesrecht voor deze ingezetenen.<sup>18</sup> In het Commissievoorstel voor een richtlijn voor het gemeentelijk kiesrecht voor burgers van andere lidstaten uit 1988 werd expliciet naar de toekenning van het gemeentelijk kiesrecht in 'verscheidene' lidstaten verwezen.<sup>19</sup> In 2018 hebben in 15 van de 28 EU-lidstaten onder bepaalde voorwaarden ook ingezetenen uit landen buiten de EU kiesrecht voor de gemeenteraden.<sup>20</sup>

### Rol Raad van Europa

Die nationale discussies leidden binnen de Raad van Europa tot het vaststellen begin 1992 van de Convention on the right to participate in political life at local level, ruim een half jaar voor de ondertekening van het Verdrag van Maastricht.<sup>21</sup> Artikel 6 van die overeenkomst voorziet dat 'every foreign resident' ongeacht diens nationaliteit na vijf jaar rechtmatig verblijf in de betrokken staat op dezelfde voorwaarden als de burgers van dat land actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden heeft. De considerans spreekt over de noodzaak om de integratie van immigranten te verbeteren en wijst er ook op dat immigranten op lokaal niveau in het algemeen dezelfde verplichtingen hebben als staatsburgers. Deze overeenkomst kan worden gezien als een stilzwijgende amendering van artikel 16 EVRM. In mei 2018 waren zes EU-lidstaten (Denemarken, Finland, Frankrijk, Italië, Nederland, Tsjechische Republiek en Zweden) partij bij deze conventie. Omdat ook Noorwegen en IJsland hebben geratificeerd, zijn alle lidstaten van de Noorse Unie gebonden aan dit verdrag. Italië en Tsjechië hebben zich bij ratificatie niet aan de toekenning van het gemeentelijk kiesrecht gebonden en de gelijkstelling tot andere politieke rechten beperkt. Frankrijk heeft het verdrag wel geratificeerd, maar de noodzakelijk grondwetswijziging bleef uit. In Italië kende de Immigratiewet van 1988 het gemeentelijk kiesrecht toe aan permanent gevestigde vreemdelingen, ook daar kwam het niet tot vereiste wijziging van de grondwet.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II (VVD-PvdA) van 2012 stond het plan om de periode voor het stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen bij naturalisatie, en het niet verliezen van het verblijfsrecht bij het aanvragen van bijstand, te verlengen van vijf naar zeven jaar.<sup>22</sup> Wat betreft het kiesrecht van derdelanders was voor uitvoering van dit plan opzegging vereist van het eerdergenoemde Raad van Europa-verdrag uit 1992.<sup>23</sup> Zo ver is het niet gekomen. Mogelijk was die opzegging

13 G. van den Berghe, *Political Rights for European Citizens*, 1982 Aldershot.

14 COM(86) 487 van 7 oktober 1986, BullEC 1986, nr. 7.

15 COM(88) 371, Pb 198 C246/3 en een iets gewijzigde voorstel COM (89) 524, Pb 1989 C290/4.

16 K. Groenendijk, 'Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn', in Bertelsmann Stiftung, European Policy Centre and Migration Policy Institute (eds), *Delivering Citizenship* (Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008).

17 D. Jacobs, *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*, Gent 1998 Accademia Press; D. Moya Malapeira en A. Vinas Ferrer (red.), *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Barcelona 2010; J. Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union: EU Electoral Rights and the Restructuring of the Political Space*, Cambridge 2007; K. Sieveking, K. Barwig en K. Lörcher/C. Schumacher (red.), *Das Kommunalwahlrecht für Ausländer*, Baden-Baden 1989.

18 Pb 1973 C 85/11.

19 Pb 1988 C 246/3.

20 In België, Denemarken, Estland, Finland, Hongarije, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, het VK en Zweden.

21 ETS No 144 vastgesteld op 5 februari 1992 en in werking getreden op 1 mei 1997.

22 *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, p. 32.

23 Commissie Meijers, *Notitie over het Regeerakkoord VVD – PvdA*, 29 oktober 2012, CM1302 van 18 januari 2013, zie: <https://bit.ly/2lwvma0>.

net een te hoge prijs voor deze symboolpolitiek. In geen enkel Europees land dat het gemeentelijk kiesrecht voor inwoners uit andere landen heeft ingevoerd, is deze politieke beslissing teruggedraaid. Voor een dergelijk voorstel van de Deense Volkspartij, de Deense variant van de PVV, was onvoldoende steun in het parlement.

#### 4. Kiesrecht voor Europees Parlement

Het Europese Parlement bestond tot de eerste directe verkiezingen in 1979 uit door de nationale parlementen uit hun midden aangewezen leden. Zij werden geacht de 'volkeren van de lidstaten' te vertegenwoordigen.<sup>24</sup> Tegenwoordig bepaalt artikel 14(2) EU Verdrag dat het EP bestaat uit 'vertegenwoordigers van de burgers van de Unie'. Onduidelijk is of hiermee bewust bedoeld is dat de miljoenen derdelanders die in de Unie wonen geen vertegenwoordiging in het EP (nodig) hebben. De eerste regeling van het kiesrecht voor het EP in de 'Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen' uit 1976 liet de lidstaten grote vrijheid te bepalen wie aan de verkiezingen voor het EP konden deelnemen. Artikel 1 van die Akte bepaalde alleen: 'In alle lidstaten worden de leden van het Europees Parlement volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, hetzij volgens het lijstenstelsel, hetzij volgens het stelsel van één overdraagbare stem, gekozen.' Artikel 8 van de Akte verwees naar het nationale kiesrecht van de lidstaten.

### In het politieke debat gebruiken voorstanders van toekenning van kiesrecht aan langdurig ingezetenen die niet de nationaliteit van het land hebben argumenten als 'no taxation without representation'.

Tussen de eerste directe verkiezingen voor het EP in 1979 en de ondertekening van het Verdrag van Maastricht dertien jaar later is er discussie geweest over de toekenning van het kiesrecht ook aan elders in de EU woonachtige burgers van de lidstaten. Deze discussie werd minder dan die over het gemeentelijk kiesrecht gevoed door een parallelle nationale discussie in de lidstaten. Overigens betrof de discussie over het gemeentelijk kiesrecht in de lidstaten niet primair Unieburgers maar veeleer langdurig rechtmatig verblijvende burgers van derde landen. Nadat de discussie over het kiesrecht voor het EP aanvankelijk was verstomd, bracht het Witboek van de Europese Commissie over de voltooiing van de Interne Markt ook dit punt weer op de agenda. De bepaling in artikel 8b(2) EG-Verdrag sinds 1992 was het resultaat.<sup>25</sup>

De steeds verdergaande uitbreiding van de bevoegdheden van het EP heeft het belang van deze verkiezingen doen toenemen. Het recht van iedere Unieburger om aan die verkiezingen deel te nemen in zijn verblijfsstaat onder dezelfde voorwaarden als de burgers van die lidstaat, is nu in artikel 39 EU-Handvest

gegarandeerd. Afgezien van de regels in Richtlijn 93/109/EG hebben lidstaten nog steeds grote vrijheid om de voorwaarden voor het kiesrecht voor het EP te regelen. In het arrest *Delvigne* oordeelde het Hof van Justitie dat een Franse wet die de betrokkene van rechtswege het kiesrecht ontnam op grond van een strafrechtelijke veroordeling voor een ernstig misdrijf van voor 1994, verenigbaar was met artikel 39 Handvest.<sup>26</sup>

#### 5. Weerstand in sommige lidstaten

Het juridische debat over toekenning van het kiesrecht aan immigranten die (nog) geen staatsburgers zijn, gaat meestal over de interpretatie van de begrippen 'volk', 'zijn land' of 'burger'. Omvatten die alleen staatsburgers of ook langdurig ingezetenen die niet de nationaliteit van het land hebben? Een kort *NJB*-artikel van A.M. Donner, destijds de Nederlandse rechter in het Hof van Justitie, droeg bij tot een ruime interpretatie in Nederland en aanvaarding van art. 130 GW.<sup>27</sup> In het politieke en politicologische debat gebruiken voorstanders van de toekenning van kiesrecht aan die laatste groep vaak argumenten als 'no taxation without representation' (leuze uit de onafhankelijkheidsstrijd van de VS), dat democratie vereist dat alle personen die aan wetgeving zijn onderworpen of daarbij belang hebben ook een aandeel hebben in de totstandkoming van die wetten, of dat iedereen die feitelijk deel uitmaakt van een samenleving ook deel moet hebben aan de besluitvorming. Daarnaast worden ook empirische toetsbare argumenten gebruikt: toekenning van kiesrecht draagt bij tot de participatie en integratie van immigranten – en langdurige uitsluiting van een grote groep inwoners leidt tot politieke instabiliteit. Dat laatste argument speelt vaak in de discussie over onthouding van kiesrecht aan de grote groep etnische Russen in Estland en Letland. Zoals we zagen worden binnen de EU daarnaast nog gelijkberechtiging en belemmering van het vrij verkeer als argumenten gebruikt.

*Tegenstanders* van toekenning van kiesrecht aan immigranten kennen meer waarde toe aan sociale en culturele cohesie, gemeenschapsgevoel en lotsverbondenheid die vooral zou bestaan onder staatsburgers of personen die vanaf geboorte in een land wonen.<sup>28</sup> In die visie is het kiesrecht per definitie gekoppeld aan nationaliteit. Alleen staatsburgers mogen aan besluitvorming over wetgeving deelnemen. Weerstand tegen toekenning van gemeentelijk kiesrecht is vaak ook ingegeven door angst voor politieke invloed van regeringen van herkomstlanden en voor wijzigingen in de politieke verhouding in grote gemeenten. Juist omdat immigranten vaak meer in grote steden dan op het platteland wonen, is die angst voorstelbaar. *Tegenstanders* wijzen ook op naturalisatie als alternatieve weg voor immigranten die kiesrecht willen hebben. Dit argument wordt vaak juist gebruikt in landen die naturalisatie bemoeilijken door daaraan in wetgeving of praktijk hoge eisen te stellen. De naturalisatiecijfers in Europese landen lopen zeer sterk uiteen.<sup>29</sup> In verschillende lidstaten leidde het debat over uitbreiding van het kiesrecht voor immigranten tot een

<sup>24</sup> Artikel 137 EG Verdrag.

<sup>25</sup> J. Shaw, 'Sovereignty at the Boundaries of the Polity', in N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford (Hart) 2003, p. 461-500 en J. Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge (CUP) 2007.

<sup>26</sup> HvJ EU 6 oktober 2015, C-650/13 (*Delvigne*), ECLI:EU:C:2015:648.

<sup>27</sup> A.M. Donner, 'Nederlanders in het buitenland en kiesrecht', *NJB* 1974, p. 727.

<sup>28</sup> L. Orgad, *The Cultural Defense of Nations: A Liberal Theory of Majority Rights*, Oxford 2015 (OUP) en voor argumenten van voor- en tegenstanders: A. Schrauwen, 'Granting Foreign Residents the Right to Vote in European Elections: Civic Citizenship Revisited', *European Law Journal* 2013, p. 201-218.

<sup>29</sup> Binnen de EU werd in 2016 in Kroatië bijna 10 % en in Zweden bijna 8 % van de buitenlandse inwoners genaturaliseerd tegenover minder dan 1 % in de Baltische Staten, Slowakije en Oostenrijk. Nederland lag iets boven het EU-gemiddelde van 2,7 %

versoepeling van de regels over naturalisatie. In Duitsland oordeelde het Bundesverfassungsgericht in 1990 dat de constitutie met het kiesgerechtigde 'volk' alleen op Duitse staatsburgers doelde. Het Grondwethof wees op naturalisatie als alternatief.<sup>30</sup> De voortslepende politieke discussie over het kiesrecht droeg bij tot de invoering van het *ius soli* in 2000; in Duitsland geboren kinderen van gevestigde vreemdelingen krijgen sindsdien bij geboorte de Duitse nationaliteit.

In 1992 besloot het kabinet Lubbers om in plaats van de door linkse partijen gevraagde uitbreiding van het kiesrecht tot provinciaal en landelijk niveau, de met name voor Turkse immigranten belemmerende afstandseis bij naturalisatie te laten vallen en daarmee de dubbele nationaliteit te aanvaarden.

Een praktische belemmering is dat het kiesrecht in veel Europese landen in de grondwet expliciet alleen aan de eigen staatsburgers wordt toegekend.<sup>31</sup> De toekenning van het gemeentelijke kiesrecht aan Unieburgers uit andere lidstaten in het Verdrag van Maastricht vereiste onder meer in België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Polen een wijziging van de grondwet.<sup>32</sup> In België werd de vereiste grondwetswijziging pas in 1999 van kracht, zeven jaar na het Verdrag van Maastricht, nadat België een inbreukprocedure bij het Hof van Justitie had verloren.<sup>33</sup>

## Procedurele regels bepalen in hoge mate of het kiesrecht alleen op papier bestaat.

De ontwikkelingen in Luxemburg laten zien hoe weerstand tegen uitbreiding van het kiesrecht na praktische ervaring ermee kan verminderen. In 1994 werd in artikel 12(1) van Richtlijn 94/80 een uitzondering opgenomen voor Luxemburg omdat bijna een derde van de personen in de kiesgerechtigde leeftijd burgers van andere lidstaten was. Deze Unieburgers konden in Luxemburg pas na zes jaar verblijf stemmen en zich pas na 12 jaar verkiesbaar stellen. Na de eerste verkiezingen waarin deze regels golden, in 1999, besloot Luxemburg de verblijfseis voor actief en passief kiesrecht voor Unieburgers tot vijf jaar te verlagen. De angst voor 'polarisatiegevaar' tussen de lijsten van Luxemburgse en buitenlandse kiezers die in de considerans van de richtlijn in 1994 als rechtvaardiging voor de uitzondering werden gebruikt, bleken zich niet te hebben voorgedaan. Begin 2016 vormden burgers van andere lidstaten in Luxemburg nog steeds een derde van de inwoners in kiesgerechtigde leeftijd.<sup>34</sup> In 2003 breidde Luxemburg het gemeentelijk kiesrecht uit tot derdelanders die vijf jaar in het land woonden.

## 6. De praktijk

In 2016 waren gezien hun leeftijd 14 van de 16 miljoen mobiele EU-burgers kiesgerechtigd in hun woonlidstaat. Samen vormden zij 3% van de kiesgerechtigden.<sup>35</sup> Toch is er weinig bekend over de feitelijke deelname van burgers van andere lidstaten aan gemeenteraadsverkiezingen. Verkiezingen zijn geheim. De nationaliteit van de kiezers wordt niet geregistreerd. Onderzoek naar deelname en stemgedrag via exitpolls is meestal gericht op kiezers uit landen buiten de EU.<sup>36</sup> Uit opinie-onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat iets meer dan de helft van de mobiele Unieburgers bekend is met hun kiesrecht.<sup>37</sup> Aanvankelijk heerste de opvatting dat mobiele EU-burgers niet geïnteresseerd waren in deelname aan de verkiezingen.<sup>38</sup> De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de administratieve formaliteiten voor registratie als kiezer, die sterk verschillen tussen de lidstaten, een belangrijke belemmering voor gebruikmaking van het kiesrecht vormen. In de meerderheid van de lidstaten worden mobiele Unieburgers bij aanmelding als bewoner direct in het kiesregister ingeschreven. Zij ontvangen dus automatisch een oproep tot deelname aan de verkiezingen. In lidstaten waar registratie alleen op verzoek en onder overlegging van allerlei documenten geschiedt, is minder dan één op de vijf mobiele EU-burgers als kiezer geregistreerd: in België nog geen 15%, in Luxemburg minder dan 18% en in Frankrijk 22%.<sup>39</sup>

Procedurele regels bepalen dus in hoge mate of het kiesrecht alleen op papier bestaat. Uit de schaarse cijfers over de kandidaten en verkozenen blijkt dat veel mobiele EU-burgers wel degelijk belang stellen in hun kiesrecht. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in Spanje waren er bijna 2.000 kandidaten uit andere lidstaten. In Zweden werden één op de vijf van de ruim 400 kandidaten uit andere lidstaten verkozen en in Luxemburg 17 van de 225 kandidaten uit andere lidstaten.<sup>40</sup>

## 7. Drie debatten over uitbreiding kiesrecht

De afgelopen jaren zijn er verschillende debatten geweest over uitbreiding van het kiesrecht van Unieburgers en van burgers van derde landen in de EU. Sommige debatten werden vooral door immigrantenorganisaties en academici gevoerd, andere trokken een ruimere groep deelnemers. Drie van die debatten duid ik hier kort aan.

### 7.1 Uitbreiding kiesrecht mobiele Unieburgers tot nationale verkiezingen in verblijfslidstaat

Het Brexit-referendum maakte dit onderwerp weer actueel in het VK. Maar al in 2010 had de Europese Commissie aangegeven een discussie over het verlies van nationaal kiesrecht door mobiele Unieburgers te willen stimuleren.<sup>41</sup> Die toezegging leidde tot vragen van leden van het EP,<sup>42</sup> tot een acade-

30 BverfG 13 oktober 1990, BverfGE 83, 37. Idem in Oostenrijk: Verfassungsgerichtshof 30 juni 2004, G 218/03.

31 Voor een beschrijving van het effect van het Unieburgerschap op nationaliteitswetgeving zie de bijdrage van Ngo Chun Luk in dit nummer.

32 Artikel 8 Belgische Grondwet, Artikel 28(1) Grundgesetz, artikel 3 Franse Grondwet en Conseil Constitutionnel 9 april 1992, nr. 92-308.

33 HvJ EU 9 juli 1998, C-323/97 (Commissie/België), ECLI:EU:C:1998:347.

34 COM(2018)44, p. 4 en 11.

35 COM(2018)44, p. 5.

36 Voor Nederland zie J. Tillie, M. Fennema en A. van Heelsum, *De etnische Stem, opkomst en stemgedrag van migranten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen 1986-1998*, Utrecht 2000 Forum en T. van der Heijden en A. van Heelsum, *Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 in Amsterdam*, Amsterdam 2010, IMES Report Serie.

37 COM(2018)44, p. 5.

38 COM(2001)502 en COM(2002)269.

39 COM(2018)44, p. 8-10.

40 COM(2018)44, p. 9.

41 COM(2010) 603.

42 Zie voor de vragen en de antwoorden van de Commissie E-7910/2020, E-8488/2011 en E-9269/2011.

miscie discussie<sup>43</sup> en tot een burgerinitiatief. Begin 2013 werd bij de Europese Commissie een Europees Burgerinitiatief aangemeld onder de titel 'Let me vote'. Doel was om door wijziging van artikel 20(2) VWEU de rechten van Unieburgers uit te breiden, zodat zij 'stemrecht voor iedere politieke verkiezing in de lidstaat waar de burger woont' krijgen.<sup>44</sup> Het initiatief kreeg slecht 3.500 van de volgens artikel 11(4) EUV vereiste één miljoen handtekeningen.<sup>45</sup> De belangstelling voor dit plan was dus niet overweldigend. Dat kan verband houden met een alternatief en met een serieuze constitutionele barrière.

In de discussie over deze uitbreiding wordt naast naturalisatie vaak ook het stemmen in het herkomstland genoemd als alternatieve mogelijkheid om via nationale verkiezingen en de nationale vertegenwoordiger in de EU Raad van Ministers invloed uit te oefenen op totstandkoming van Europese wetgeving. In 23 van de 28 lidstaten voorziet de nationale wetgeving in een mogelijkheid om te stemmen in nationale verkiezingen voor in het buitenland woonachtige burgers.<sup>46</sup> Het EHRM onderwierp in het arrest *Shindler/UK* de ontneming van nationaal kiesrecht wegens (langdurig) verblijf aan een strikte proportionaliteitstest in verband met artikel 3 Eerste Protocol EVRM.<sup>47</sup> De tweede mogelijkheid van beïnvloeding via de verkiezingen voor het EP hebben mobiele Unieburgers al sinds het Verdrag van Maastricht.

Van groter praktisch belang is dat, zoals gezegd, in de meeste lidstaten het kiesrecht voor parlementaire verkiezingen in de grondwet expliciet aan de eigen staatsburgers is voorbehouden. Alleen Ierland (voor Britse burgers), Portugal (voor Brazilianen) en het VK (voor Ieren en burgers van Gemenebestlanden) kennen de mogelijkheid dat daar wonende burgers uit bepaalde landen ook aan nationale verkiezingen meedoen. Gezien de beperkte publieke belangstelling voor dit onderwerp en de beperkte omvang van de betrokken groep, is er in de meeste EU-lidstaten waarschijnlijk geen voor grondwetswijziging noodzakelijke politieke meerderheid. De grondwetswijziging om het kiesrecht van Unieburgers voor de gemeenteraden in verschillende mogelijk te maken, verkreeg de vereiste meerderheid omdat het onderdeel was van een groot pakket aan maatregelen waarmee bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht werd ingestemd. Een grondwetswijziging alleen op dit punt lijkt mij in de meeste lidstaten kansloos.

## 7.2 Uitbreiding kiesrecht voor Europese Parlement tot immigranten uit derde landen

Met de toekenning van het kiesrecht voor het EP aan mobiele Unieburgers kwam ook de vraag op waarom langdurig gevestigde derdelanders niet evenzeer kiesrecht voor het Europese Parlement zouden hebben. Al in 1991 nam het EP een resolutie aan waarin werd gesteld dat lidstaten die aan derdelanders al het stemrecht voor nationale verkiezingen hebben verleend, ook het stemrecht voor de verkiezingen van het EP kunnen

geven.<sup>48</sup> In de meeste lidstaten zal het nationale constitutionele recht hiervoor geen belemmering vormen. Tegenstanders zullen verwijzen naar het eerder geciteerde artikel 14(2) dat het EP tot vertegenwoordigers van de burgers van de Unie bestempeld. Die zin impliceert niet noodzakelijk dat die vertegenwoordigers uitsluitend door Unieburgers gekozen kunnen worden. Er zijn twee Unierechtelijke wegen naar deze uitbreiding. De ene weg is dat in Richtlijn 93/109 ook langdurig rechtmatig een lidstaat verblijvende derdelanders als kiesgerechtigden worden aangewezen. De tweede weg is uitbreiding van het begrip Unieburgers zodat daaronder, naast de burgers van de lidstaten, ook langdurig gevestigde Unieburgers vallen. Deze tweede optie is tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam door verschillende auteurs en door NGO's voorgesteld.<sup>49</sup> Destijds was daarvoor onvoldoende steun in de Lidstaten. Ik betwijfel of dat nu heel anders is. Maar ook recent verscheen nog een uitgebreid betoog ter onderbouwing van deze uitbreiding van het kiesrecht.<sup>50</sup>

**Pas als burgers de rechten van het Unieburgerschap dreigen te worden ontnomen, door uittreding van een lidstaat of bij ontneming van nationaliteit, wordt de praktische betekenis van het Unieburgerschap zichtbaar.**

## 7.3 Uitbreiding gemeentelijk kiesrecht tot burgers van derde landen

In de meeste EU-lidstaten is het gemeentelijk kiesrecht al meer dan tien jaar geleden ook aan langdurig ingezetene derdelanders verleend. Toekenning van het kiesrecht voor gemeenteraden aan mobiele Unieburgers bij het Verdrag van Maastricht leidde dus niet noodzakelijk tot uitsluiting van gevestigde derdelanders. Integendeel. We zagen reeds dat discussies over invoering van het kiesrecht voor Unieburgers in België en Luxemburg ertoe leidden dat het gemeentelijk kiesrecht tien of twintig jaar later ook aan langdurig gevestigde derdelanders werd toegekend. In Nederland werd bij de Grondwetswijziging van 1983, vooruitlopend op de verwachte toekenning van het kiesrecht aan EEG-burgers, in artikel 130 Grondwet de mogelijkheid geschapen om dat kiesrecht te verlenen ongeacht de nationaliteit van de ingezetene.

In verschillende lidstaten strandden politieke acties voor deze uitbreiding echter op grondwettelijke bezwaren. In Duitsland werd de betreffende wetgeving in 1990 ongrondwettig verklaard. In Griekenland gebeurde dat in 2014. In Frankrijk strandden herhaalde pogingen van sociaaldemocratische presidenten op het ontbreken van een gekwalificeerde meerderheid voor de vereiste grondwetswijziging.

43 R. Bauböck, P. Cayla en C. Seth, 'Should EU Citizens Living in other Member States Vote there in national elections?' Florence 2012, EUI Working Paper RSCAS 2012/32, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/22754>.

44 Zie: <https://bit.ly/2yPoab6>; een van de redacteurs van de publicatie in de vorige noot was de officiële vertegenwoordiger van dit burgerinitiatief. Een andere NGO, ECIT, begon voorjaar 2018 aan de voorbereiding van een nieuwe initiatief met hetzelfde doel (Full Political Rights for EU Citizens on the Move) zonder verwijzing naar de afloop van de vijf jaar eerder ondernomen poging, <https://bit.ly/2yMJTKd>.

45 Zie: <http://www.citizens-initiative.eu/eci/open-closed/>.

46 Alleen Cyprus, Denemarken, Griekenland, Ierland en Malta kennen geen kiesrecht voor in het buitenland wonende staatsburgers, <http://globalcit.eu/conditions-for-electoral-rights/>.

47 EHRM 7 mei 2013, app. 19840/09, *Shindler v UK*, par. 107-188

48 Resolutie van 10 oktober 1991, Pb 1991, C280/141 punt 2; zie ook H. Staples, 'Participatie door derdelanders in het Europees bestuur', in: E. Brouwer en K. Groenendijk, *Derdelanders in de Europese Unie. Europees migratierecht vanuit Nederlands perspectief*, Utrecht 2001, FORUM/ Commissie Meijer, p. 135-152.

49 Voor een uitvoerige bespreking van die voorstellen zie Oosterom 2001, p. 149-150.

50 A. Schrauwen 2013.

Omdat de Unie geen bevoegdheid tot wetgeving op dit punt heeft, blijft het realiseren van deze uitbreiding een nationale aangelegenheid. Wel is gebleken dat ontwikkelingen in andere lidstaten invloed kunnen hebben op de nationale wetgeving inzake kiesrecht. Bij deze debatten over uitbreiding van het kiesrecht lijkt het, net als bij de eerste toekenning, bij de toekenning van kiesrecht aan Unieburgers vooral om een top-down ontwikkeling te gaan, terwijl bij het kiesrecht aan derdelanders meer sprake is van bottom-up strijd om het kiesrecht waarin ook de betrokkenen en hun organisaties zelf een aandeel hebben.

## 8. Slot: opnieuw Brexit

Dit artikel begon met het debat over wie wel en wie niet mocht stemmen in het referendum over Brexit. De mogelijke uittreding van het VK uit de Unie maakt duidelijk dat veel burgers de rechten die zij aan het Unieburgerschap ontnemen, vaak onbewust als vanzelfsprekend ervaren. Pas als dreigt dat die rechten hen worden ontnomen door uittreding van een lidstaat of bij ontneming van de nationaliteit van een lidstaat, bijvoorbeeld wegens beschuldiging van jihadisme, wordt de praktische betekenis van het Unieburgerschap zichtbaar. Het verlies van de aan het Unieburgerschap verbonden rechten wordt door de betrokkenen dan vaak als onrechtvaardig ervaren.

In de onderhandelingen tussen de Commissie en het VK over de positie van Britse burgers in de EU en Unieburgers in het VK na Brexit, heeft de Commissie tot nu toe niet toegegeven aan twee wensen van de Britse regering: behoud van het vrij verkeer binnen de resterende 27 lidstaten voor de daar op de Brexit-dag wonende Britse burgers en het behoud van hun kiesrecht voor de gemeenteraden.<sup>51</sup> De Commissie houdt de vervulling van de

eerste wens waarschijnlijk als wisselgeld voor de laatste fase van de onderhandelingen achter de hand.<sup>52</sup>

Met het gemeentelijk kiesrecht ligt dat echter anders. Na de Brexit worden Britse burgers derdelanders. In de meeste lidstaten hebben alle vreemdelingen, dus ook derdelanders, na drie jaar, vijf jaar of langer legaal verblijf stemrecht voor de gemeenteraden. In Nederland geldt sinds 1985 een termijn van vijf jaar.<sup>53</sup> Ook hier zal er straks voor Britse burgers geen kiesrecht onmiddellijk na vestiging zijn, maar pas na vijf jaar. In andere lidstaten (Malta, Portugal, Spanje en Tsjechië) is de verlening van het kiesrecht gebonden aan wederkerigheid. De Spaanse grondwetgever van 1978 deed dat om de positie van Spaanse burgers elders in Europa te kunnen versterken. In Duitsland, Frankrijk Italië en Polen zijn er, zoals we zagen, grondwettelijke barrières voor de verlening van kiesrecht aan derdelanders. Het politieke debat in die lidstaten maakt duidelijk dat de voor een grondwetswijziging vereiste meerderheid niet aanwezig is. Mitterand en Hollande hebben als president hun herhaalde verkiezingsbelofte op dit punt nooit tot uitvoering gebracht. De invoering van het gemeentelijk kiesrecht voor Unieburgers bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht was in die landen de uitzondering die de regel bevestigde.

Dit alles maakt een grondwetswijziging alleen om aan deze Britse wens te voldoen of om Britse immigranten te behagen onwaarschijnlijk. In sommige lidstaten kunnen oude internationaalrechtelijke instrumenten, zoals bilaterale onderhandelingen en wederkerigheid, mogelijk op dit punt een oplossing bieden.

51 Comparison of EU/UK positions on Citizen's Rights - 19/07/2017, zie: <https://bit.ly/2uH39bn>.

52 Zie over dit punt ook de conclusies van de bijdrage van Guild en Vowden in dit nummer.

53 Artikel B3 Kieswet.