EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 9.3.2012
COM(2012) 99 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Richtlijn 94/80/EG betreffende het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Richtlijn 94/80/EG betreffende het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten

1. INLEIDING

Burgers worden rechtstreeks geraakt door de besluiten die dagelijks op economisch, sociaal en cultureel vlak door de lokale overheid worden genomen. De lokale overheid is het bestuursniveau dat het dichtst bij de burgers staat. De deelname aan gemeenteraadsverkiezingen, actief en passief, is een grondrecht dat is vastgelegd in artikel 40 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[1]. Dit recht stelt de burgers in staat deel te nemen aan het democratisch bestel en invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Bovendien biedt het EU-burgers die in een andere dan hun eigen lidstaat verblijven, de gelegenheid om beter in het politieke en sociale leven van hun gastland te integreren.

In lijn met artikel 40 van het Handvest[2], verleent artikel 22, lid 1, van het VWEU[3] iedere burger van de Unie actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij of zij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. De nadere regels voor de uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen zijn vastgesteld bij Richtlijn 94/80/EG van de Raad (hierna "de richtlijn" genoemd)[4].

Overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn heeft de Commissie in 2002 het vorige, eerste, verslag over de omzetting en de toepassing van de richtlijn goedgekeurd. In het onderhavige verslag wordt voor het eerst ingegaan op de bredere kwestie van deelname aan de democratie op plaatselijk niveau en wordt een beoordeling gemaakt van de stand van de omzetting en de toepassing van de richtlijn in de lidstaten die in 2002, toen het eerste verslag werd goedgekeurd, nog geen lid van de Unie waren. Hoewel alle lidstaten de richtlijn hebben omgezet, moet een aantal belemmeringen voor de volledige uitoefening van de kiesrechten worden weggenomen door ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn correct worden uitgevoerd en omgezet.

In het verslag wordt ook beoordeeld of de toekenning van een afwijking overeenkomstig artikel 22, lid 1, VWEU nog steeds gerechtvaardigd is. In artikel 12, lid 4, van de richtlijn staat dat de Commissie uiterlijk op 31 december 1998 en vervolgens om de zes jaar bij het

---

1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 83 van 30.3.2010, blz. 389).

2 Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

3 Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4 Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (PB L 368 van 31.12.1994, blz. 38).

Europees Parlement en de Raad daarover een verslag moet indienen. Het laatste verslag over de toekenning van de afwijking werd in 2005[5] goedgekeurd.

Een van de waarden waarop de Unie berust is eerbied voor de democratie[6], en iedere burger heeft het recht aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen[7]. Daarom is het belangrijk om de beginselen van een participerende democratie te waarborgen door er onder andere voor te zorgen dat alle burgers van de Unie aan het democratisch bestel deelnemen en dus maatregelen nemen om deelname te stimuleren.

Het waarborgen van de beginselen van een participerende democratie is van het allergrootste belang, vooral op lokaal niveau, waar de burgers rechtstreeks door de genomen besluiten worden geraakt. Een dalende deelname aan het democratisch bestel in de zin van een lagere opkomst bij de verkiezingen kan het ongewenste gevolg hebben dat de representatieve democratie wordt verzwakt.

In de meeste lidstaten is bij de laatste Europese verkiezingen een opkomst van minder dan 50% geregistreerd[8]. De recente lokale verkiezingen in veel lidstaten vertonen een vergelijkbare tendens[9]. Gelet op de grondbeginselen van de Unie acht de Commissie het van essentieel belang dat deze tendens wordt omgekeerd om de band tussen kiezers en gekozenen te versterken en de door de laatstgenoemden genomen besluiten een grotere legitimiteit te bezorgen.

In dit verband is de versterking van het kiesrecht van burgers in het programma van Stockholm als een van de politieke prioriteiten genoemd. In het actieplan van Stockholm van 20 april 2010 wordt het volgende benadrukt: "*Om de burger dichter bij het Europees project te brengen is het van essentieel belang de deelname van de burgers aan het democratisch proces van de Unie te vergemakkelijken en aan te moedigen. Een grotere opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement is een gezamenlijke ambitie. Het actief en passief kiesrecht van burgers bij lokale en Europese verkiezingen op de plaats waar zij verblijven, moet verder worden bevorderd en versterkt*"[10].

Met het onderhavige verslag wordt bijgedragen aan de uitvoering van maatregel 18 van het Verslag over het EU-burgerschap 2010. Het verslag moet namelijk bevorderen dat de lidstaten erop toezien dat EU-burgers in de lidstaat waar zij verblijven, hun stem kunnen uitbrengen en dat zij EU-burgers naar behoren over hun kiesrecht[11] informeren. Met het oog hierop wordt in

---

5 COM(2005) 382.

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

7 Artikel 10, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

8 Verslag over de Europese verkiezingen, COM(2010) 605.

9 Bron: de op 10 januari 2011 naar de lidstaten gezonden vragenlijst (hierna "de vragenlijst" genoemd).

10 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa -Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm – COM(2010) 171 definitief.

11 In het Verslag over het EU-burgerschap 2010 "Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers" – COM(2010) 603 definitief – heeft de Commissie 25 concrete maatregelen geschetst die moeten worden genomen om de nog steeds bestaande belemmeringen weg te nemen die burgers beletten in verschillende hoedanigheden, waaronder die van politiek actor, hun rechten op basis van de EU-wetgeving uit te oefenen. Maatregel 18 houdt in dat de Commissie de lidstaten verzoekt "*om erop toe te zien dat EU-burgers in de lidstaat waar zij verblijven hun stem kunnen uitbrengen, lid kunnen worden van een politieke partij of een politieke partij kunnen oprichten en dat de lidstaten de EU-burgers naar behoren informeren over hun kiesrecht*".

het verslag onderzocht in hoeverre EU-burgers bekend zijn met hun kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en daar gebruik van maken, en wordt vooral aandacht besteed aan de voorlichtingsmaatregelen die de lidstaten ter naleving van de bepalingen van de richtlijn hebben getroffen. Ook wordt de aandacht gevestigd op de beste praktijken in de lidstaten op het gebied van voorlichtingscampagnes en initiatieven om onderdanen van andere EU-lidstaten aan te moedigen op lokaal niveau aan het institutionele en politieke leven deel te nemen.

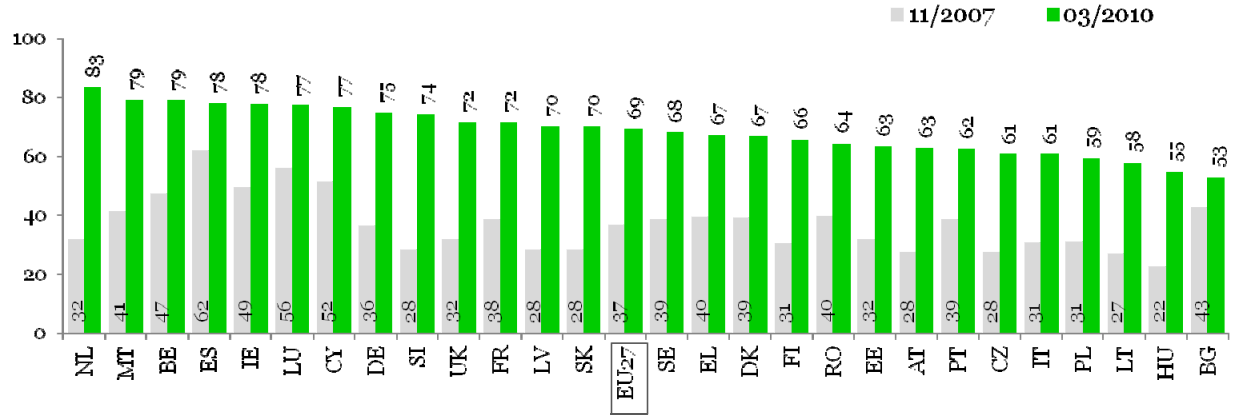
2. KENNIS EN DEELNAME

2.1. De kennis van het kiesrecht in de Europese Unie

Zoals blijkt uit de statistieken van de laatste door de Europese Commissie uitgevoerde Eurobarometer-enquêtes[12], is de meerderheid van de burgers in de lidstaten bekend met het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijven. In vier jaar tijd is in alle lidstaten de kennis van het kiesrecht op lokaal niveau aanzienlijk toegenomen. Op EU-niveau is het gemiddelde percentage burgers dat met dergelijke rechten bekend is, bijna verdubbeld van 37% (2007) tot 69% (2010). Het laagste nationale gemiddelde is gestegen van 22% (2007) naar 53% (2010), het hoogste van 62% (2007) naar 83% (2010).

Kennis die een EU-burger heeft van het kiesrecht, 2007-2010

Een EU-burger die in [ONS LAND] woont, heeft actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen - Waar



Vraag 1(2010). Vertelt u mij van elk van de verklaringen die ik ga oplezen, of deze waar of niet waar is:
Vraag 4(2007). In feite zijn alle burgers van de EU-lidstaten "burgers van de Europese Unie". Welke rechten heeft een burger van de Europese Unie volgens u?
Basis: alle ondervraagden, % per land
Gegeven juiste antwoorden

Bron: Flash Eurobarometer nr. 292.

In de afgelopen jaren heeft de Europese Commissie een grote bijdrage geleverd aan het informeren van EU-burgers over hun kiesrecht en hen aangemoedigd actief aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen. Het programma "Grondrechten en burgerschap" 2007-2013 heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van initiatieven op het gebied van voorlichting en burgerschapsvorming om de opkomst bij verkiezingen te verhogen. In de periode 2007-2010

[12] Flash Eurobarometer nr. 292.

zijn twaalf projecten voor actieve deelname aan het democratisch bestel van de Unie gefinancierd en zijn subsidies toegekend voor een bedrag van meer dan 3,8 miljoen EUR[13]. Deze thematische prioriteit is ook in het werkprogramma van 2011[14] opgenomen.

Onlangs heeft de Europese Commissie voorgesteld om 2013 tot "Europees Jaar van de burger" uit te roepen[15]. Het Europees jaar zou kunnen worden aangewend om de EU-burgers beter bewust te maken van hun recht om zich vrij te verplaatsen en te vestigen binnen de Europese Unie en hen meer in het algemeen te wijzen op het brede scala van rechten die zij volgens het EU-recht in grensoverschrijdende situaties hebben, waaronder het kiesrecht.

Verscheidene lidstaten hebben doelgerichte maatregelen genomen om EU-burgers over hun kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen te informeren, zij het op uiteenlopende wijze[16]. Zo sturen Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Litouwen, Spanje en Zweden de desbetreffende burgers per post stemkaarten of persoonlijke brieven met informatie over de stemprocedure. Wat de maatregelen op nationaal niveau betreft, hebben verscheidene lidstaten, waaronder Denemarken, Griekenland, Italië, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Tsjechië, informatie verstrekt via hun officiële website. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben een speciale "hulplijn" geopend. In Cyprus, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Portugal en Roemenië is informatie verstrekt via drukwerk of de plaatselijke pers.

2.2. Opkomst bij lokale verkiezingen

De deelname van onderdanen van andere EU-lidstaten aan het democratisch bestel van de lidstaat waar zij verblijven, moet binnen het bredere verband van de totale opkomst worden beoordeeld.

Bij de meest recente gemeenteraadsverkiezingen in grote steden, voornamelijk de hoofdsteden, lag het opkomstpercentage in zeven lidstaten tussen 50 en 60 procent[17]. In tien van deze gemeenten was de opkomst lager dan 50%[18]. In totaal zijn er twintig lidstaten waar meer dan een derde van de kiesgerechtigden niet heeft deelgenomen aan de laatste in de hoofdsteden gehouden gemeenteraadsverkiezingen[19]. De deelname in andere steden dan de hoofdsteden is, afhankelijk van de grootte, zelfs nog lager[20]. Hoewel de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen over het algemeen hoger is dan bij Europese verkiezingen,

---

13 Informatie is beschikbaar op de volgende link: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Besluit van de Commissie van 3 december 2010 tot goedkeuring van het werkprogramma 2011 voor het specifieke programma Grondrechten en burgerschap - C(2010) 8378.

15 COM(2011) 489 definitief.

16 Bron: de vragenlijst.

17 Amsterdam: 51,38%; Lissabon: 53,44%; Kopenhagen: 54,42%; Parijs: 56,93%; Dublin: 57,77%; Helsinki: 58,87%; Riga: 58,92%; Berlijn 60,2% (Berlijn is een stadstaat, dus gemeenteraadsverkiezingen zijn tegelijkertijd deelstaatverkiezingen. Dit verklaart de hoge opkomst. Bij afzonderlijke gemeenteraadsverkiezingen in Duitsland is de opkomst, zelfs in grote steden, niet hoger dan 25%).

18 Boekarest: 31,06%; Bratislava: 33,55%; Sofia: 37,85%; Vilnius: 42,28%; Athene: 43,04%; Boedapest: 43,59%; Praag: 44,43%; Ljubljana: 44,79%; Londen: 45,30%; Warschau: 48,27%.

19 Bron: de vragenlijst.

20 Ostrava (Tsjechië): 35,39%; Lille (Frankrijk): 48,83%; Stuttgart (Duitsland): 48,7%; Pecs (Hongarije): 33,24%; Galway (Ierland): 49,89%; Rotterdam (Nederland): 47,9%; Krakau (Polen): 35,37%; Maribor (Slovenië): 43,38%; Trnava (Slowakije): 29,35%; Salford (Verenigd Koninkrijk): 33,50%.

vormen sommige steden zoals Athene, Boedapest, Kopenhagen en Riga hierop een uitzondering[21].

In het algemeen duiden de gegevens over de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen op politieke onverschilligheid bij de burgers. Het wegwerken van het "democratisch tekort" blijft een uitdaging voor de lidstaten, de Europese instellingen en de gekozen lokale overheden in de gehele Unie.

In verscheidene lidstaten blijken dezelfde empirische factoren een negatieve invloed te hebben op de opkomst. Bij gemeenteraadsverkiezingen is een negatieve correlatie ontdekt tussen het aantal inwoners en de opkomst. In heel kleine steden is de belangstelling voor lokale politiek groter, omdat men het gevoel heeft een grotere invloed uit te kunnen oefenen op de besluitvorming. De grote hoofdsteden, waar de bevolking blijk geeft van meer betrokkenheid dan in de andere steden, lijken hierop een uitzondering te vormen. Wellicht kan de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen worden bevorderd door deze samen met de landelijke verkiezingen te houden. De aanwezigheid van nationale partijen op lokaal niveau moedigt aanhangers van deze partijen aan om bij gemeenteraadsverkiezingen hun stem uit te brengen[22]. Ten slotte houdt het niet-deelnemen in veel gevallen verband met logistieke omstandigheden, zoals het ontbreken van alternatieve stemprocedures (vooraf stemmen, per brief stemmen enz.), die kiezers die wellicht niet zelf naar de stembus kunnen gaan, in de gelegenheid stellen alsnog hun stem uit te brengen.

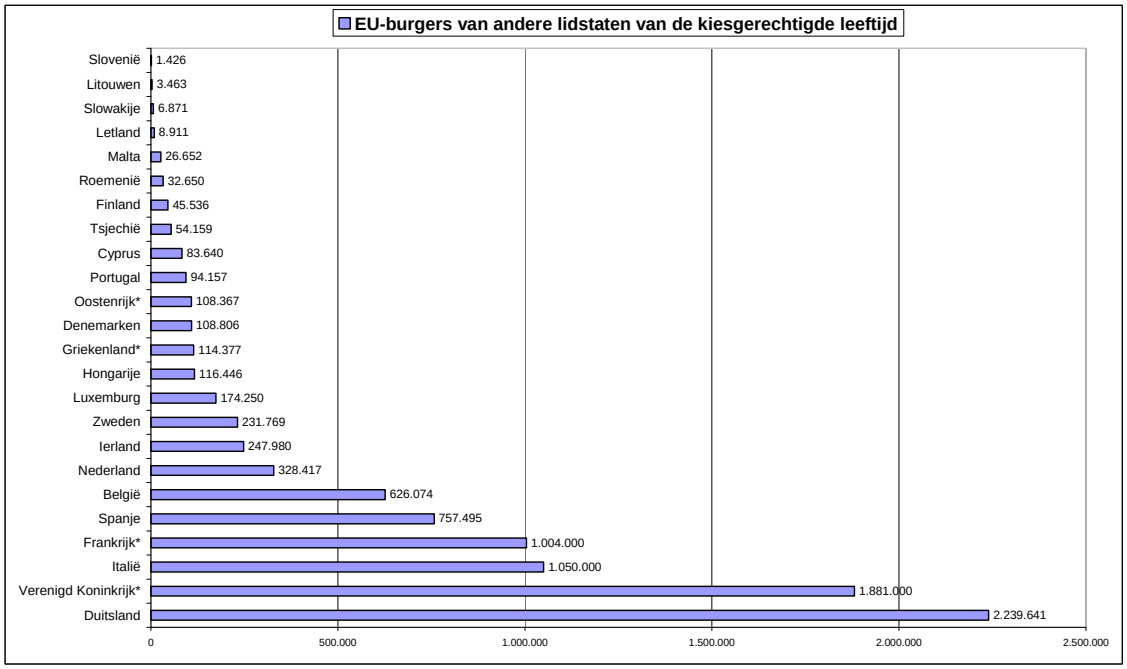
2.3. Deelname door onderdanen van andere EU-lidstaten aan gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijven

Eind 2010 verbleven meer dan 8 miljoen EU-burgers van kiesgerechtigde leeftijd in een andere dan hun eigen lidstaat, de meesten in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië, gevolgd door Frankrijk, Spanje en België. Dit betekent dat 8 miljoen EU-burgers bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verbleven, konden stemmen.

---

21 De opkomst bij de laatste gemeenteraads-/Europese verkiezingen in deze hoofdsteden: Athene: 43,04%/45,6%; Boedapest: 43,59%/44,91%; Kopenhagen: 54,42%/61,1%; Riga: 58,92%/59,13%.

22 In het Verenigd Koninkrijk bedroeg de opkomst in 2009 39,1% en in 2008 39,9%. De opkomst bij de lokale verkiezingen in 2010, die samen met de algemene verkiezingen werden gehouden, bedroeg 62,2%. In Duitsland bedroeg de opkomst bij de burgemeestersverkiezingen in Koblenz in 2002 51,3%. In 2009, toen de burgemeestersverkiezingen samen met de federale verkiezingen werden gehouden, bedroeg de opkomst 66,7%. In Italië bedroeg de opkomst bij lokale verkiezingen in Rome in 2006 65,98%. In 2008, toen de lokale verkiezingen samen met de algemene verkiezingen werden gehouden, bedroeg de opkomst 73,66%.



** Onvolledige gegevens. Het VK heeft gegevens verstrekt over alle verblijvende onderdanen van andere EU-lidstaten. Frankrijk: de beschikbare gegevens komen uit het vorige verslag. Griekenland heeft gegevens verstrekt over verblijvende onderdanen van andere EU-lidstaten die ouder zijn dan 20 jaar. Oostenrijk heeft alleen gegevens over de hoofdstad verstrekt. Gegevens over Bulgarije, Estland en Polen zijn niet beschikbaar.*

Vergeleken met de gegevens uit het eerste verslag, dat in 2002[23] is opgesteld, was het aantal kiesgerechtigde onderdanen van andere EU-lidstaten in verscheidene lidstaten aanzienlijk gestegen. De cijfers waren als volgt: in Italië, van 56 000 naar 1 050 000; in Duitsland, van 1 521 000 naar 2 239 641; in Griekenland, van 16 000 naar 114 377; in Ierland, van 76 000 naar 247 980; in Denemarken, van 32 000 naar 108 806 en in Portugal, van 26 000 naar 94 157[24].

Hoewel het aantal onderdanen van andere EU-lidstaten van de kiesgerechtigde leeftijd die in een andere dan hun eigen lidstaat verblijven, sterk is toegenomen, oefende slechts een verhoudingsgewijs laag aantal van deze burgers daadwerkelijk hun kiesrecht uit bij de gemeenteraadsverkiezingen die de afgelopen jaren in het land waar zij verbleven, zijn gehouden.

Om aan gemeenteraadsverkiezingen deel te kunnen nemen moet de betrokkene op de kiezerslijst staan ingeschreven. De procedures voor de inschrijving verschillen per lidstaat[25]. Uit de verstrekte gegevens blijkt dat in die lidstaten waar de inschrijving niet automatisch gebeurt, dat gemiddeld slechts 10% van de verblijvende onderdanen van andere EU-lidstaten een aanvraag heeft ingediend om op de kiezerslijst te worden ingeschreven[26].

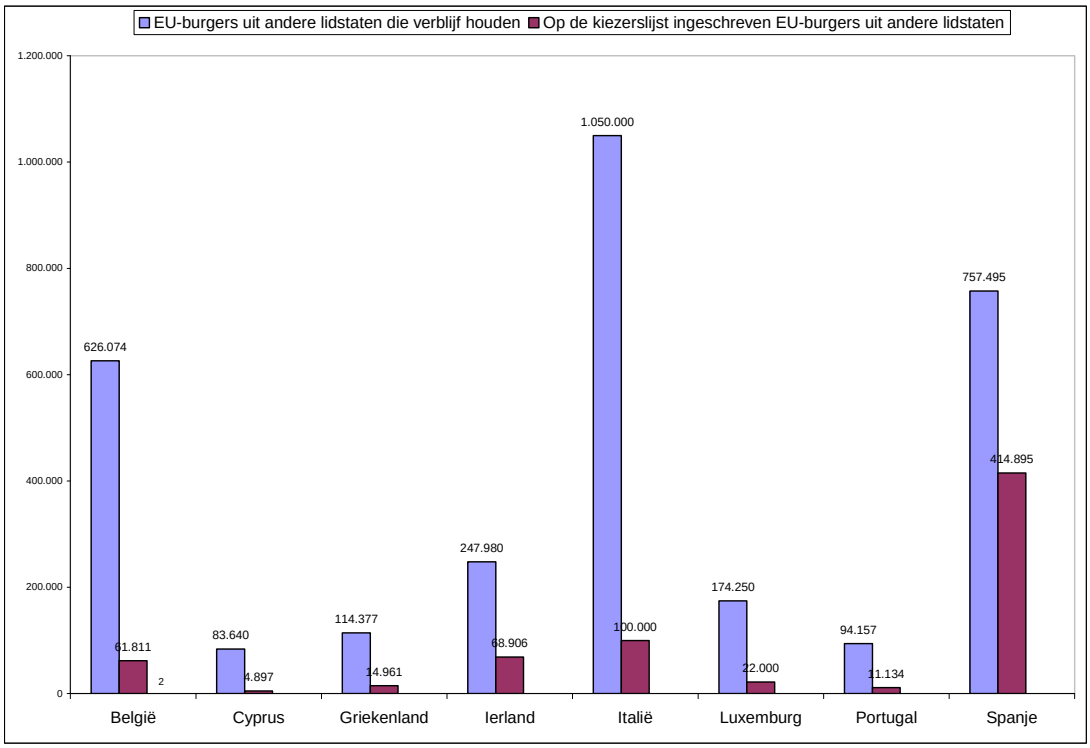
---

23 COM(2002) 260.

24 Bron: de vragenlijst.

25 In Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk (behalve Burgenland), Roemenië, Slowakije, Slovenië en Zweden worden alle ingezetenen, inclusief onderdanen van andere EU-lidstaten, automatisch op de kiezerslijst ingeschreven.

26 In de vragenlijst zijn de lidstaten verzocht gegevens te verstrekken over de laatste gemeenteraadsverkiezingen wanneer deze op nationaal niveau op dezelfde dag als de algemene



Lidstaten met een niet-automatisch registratiesysteem
(Voor Bulgarije, Tsjechië, Frankrijk, Polen en het VK zijn geen gegevens beschikbaar)

Als een bepaalde nationaliteit in een lidstaat sterk oververtegenwoordigd is onder de onderdanen van andere EU-lidstaten, blijkt dat in sommige gevallen samen te vallen met een hoge deelname van deze nationaliteit aan gemeenteraadsverkiezingen. Dit is het geval in Ierland, Spanje en Zweden[27].

Er zijn geen gegevens beschikbaar over het percentage van verblijvende onderdanen van andere EU-lidstaten dat daadwerkelijk heeft gestemd na op de kiezerslijst te zijn ingeschreven; op de kiezerslijst wordt geen onderscheid gemaakt tussen kiezers met de eigen nationaliteit en die met een andere nationaliteit. Lidstaten verzamelen dergelijke gegevens over het algemeen niet, teneinde discriminatie te vermijden. Er zijn zeer weinig gegevens beschikbaar over het aantal onderdanen van andere EU-lidstaten die zich kandidaat stellen of

---

verkiezingen worden gehouden, en in andere gevallen de beschikbare gegevens met betrekking tot gemeenteraadsverkiezingen die in de afgelopen drie jaar hebben plaatsgevonden.

27 In Ierland was ongeveer 25% van de onderdanen van andere EU-lidstaten als kiesgerechtigde geregistreerd. Britse burgers vertegenwoordigen 25% van het totale aantal onderdanen van andere EU-lidstaten en 74% van hen is ingeschreven als kiezer. Zij zijn extra betrokken bij het Ierse politieke leven omdat zij op basis van wederkerigheid hun stem uit kunnen brengen bij de verkiezingen van de *Dáil Éireann* (Kamer van volksvertegenwoordigers), zoals ook Ierse burgers hun stem bij parlementsverkiezingen in het VK kunnen uitbrengen. In Spanje bedraagt het percentage ingeschreven EU-burgers van andere lidstaten meer dan 50%. De grote meerderheid van Britse en Duitse burgers, die samen 18,5% van het totale aantal EU-burgers van andere lidstaten vertegenwoordigen, heeft zich ingeschreven als kiezer. Een mogelijke reden voor dit relatief hoge aandeel is dat Spanje als enige van de lidstaten die een niet-automatisch registratiesysteem hebben ingevoerd, een brief met informatie over de kiesprocedure naar alle EU-burgers van andere lidstaten stuurt. Bovendien konden EU-burgers van andere lidstaten in Ierland en Spanje onder bepaalde voorwaarden al bij gemeenteraadsverkiezingen stemmen voordat de richtlijn in werking trad. Ten slotte vertegenwoordigen Finse burgers in Zweden 27,5% van het totale aantal EU-burgers van andere lidstaten; hun opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen wordt op ongeveer 30% geschat.

worden gekozen. Met name Duitsland, Oostenrijk, Tsjechië en Zweden hebben gewezen op de moeilijkheden die zij ondervonden bij het verzamelen van deze gegevens van de lokale overheden als gevolg van het ontbreken van één enkel contactpunt, iets waarop reeds in het laatste verslag over de Europese verkiezingen was gewezen[28].

Van de onderdanen van andere EU-lidstaten die zich kandidaat hadden gesteld, werden er naar verhouding de meeste gekozen in Frankrijk (32,8%) en Zweden (17,1%). Ook Oostenrijk, Luxemburg en Spanje meldden een aanzienlijk aantal gekozen onderdanen van andere EU-lidstaten.

3. OMZETTING EN UITVOERING

3.1. De stand van zaken ten aanzien van de omzetting van Richtlijn 94/80/EG

De nationale wetgeving van de lidstaten die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden en de nationale wetgeving die in andere lidstaten sinds het verslag van 2002 van kracht is geworden, worden in dit verslag voor het eerst geëvalueerd.

Het verslag heeft ook betrekking op de nieuwe wetgeving die tot nu toe alleen door middel van een vragenlijst is meegedeeld, maar waarvan de Commissie nog niet formeel in kennis is gesteld[29].

Op grond van de door de lidstaten meegedeelde nationale omzettingsmaatregelen kan de omzetting van de richtlijn in de wetgeving van alle lidstaten als bevredigend worden beschouwd. Desondanks moeten sommige gevallen van onjuiste of onvolledige omzetting worden aangepakt om te voorkomen dat de richtlijn onjuist wordt uitgevoerd, waardoor de volledige uitoefening van het kiesrecht zou worden belemmerd.

In sommige lidstaten[30] lijken de bepalingen van artikelen 3 en 4 van de richtlijn[31] onjuist te zijn omgezet. In deze lidstaten wordt onderdanen van andere EU-lidstaten het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen slechts na een minimumverblijfsduur toegekend, terwijl een dergelijke verplichting niet voor eigen onderdanen geldt. Voorts bepaalt deze wetgeving niet dat, indien het kiesrecht van een minimumverblijfsperiode afhankelijk is, onderdanen van andere EU-lidstaten ook geacht moeten worden aan deze eis te voldoen wanneer zij gedurende een dergelijke periode in een andere lidstaat verbleven dan hun lidstaat van verblijf.

---

28 COM(2010) 605.

29 Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk en Slovenië.

30 De Commissie onderzoekt momenteel de situatie in Litouwen en Slovenië. De Sloveense autoriteiten hebben de Commissie onlangs meegedeeld dat zij akkoord gaan met een aanpassing van hun nationale wetgeving om deze volledig met de richtlijn in overeenstemming te brengen.

31 Krachtens artikel 3 van de richtlijn bezitten onderdanen van andere EU-lidstaten die voldoen aan dezelfde voorwaarden betreffende het actief en passief kiesrecht als die welke in de betrokken lidstaat wettelijk zijn vastgelegd voor de eigen onderdanen, het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf. In artikel 4 is bepaald dat wanneer de onderdanen van de lidstaat een bepaalde minimumperiode op het nationale grondgebied van deze lidstaat verblijf moeten hebben gehouden, kiezers en verkiesbare personen bij gemeenteraadsverkiezingen geacht moeten worden aan deze voorwaarde te hebben voldaan indien zij gedurende een gelijkwaardige periode in andere lidstaten verblijf hebben gehouden.

In één lidstaat moet een kiezer zijn verzoek om op de kiezerslijst te worden ingeschreven binnen 30 dagen na het verwerven van het actief kiesrecht indienen. Dit lijkt een vorm van discriminatie tussen eigen onderdanen en die van andere EU-lidstaten. De dag waarop de vermelde termijn ingaat is verschillend: voor eigen onderdanen de datum waarop men de kiesgerechtigde leeftijd heeft bereikt, voor niet-onderdanen de datum waarop zij als ingezetenen worden ingeschreven. Deze bepaling lijkt voor eigen onderdanen andere gevolgen te hebben dan voor die van andere EU-lidstaten[32].

In artikel 7 is bepaald dat iedere EU-burger zijn actieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf moet uitoefenen indien hij om dat recht heeft verzocht. De meeste lidstaten (Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Zweden) gebruiken een gunstiger systeem waarbij inschrijving op de kiezerslijst automatisch plaatsvindt. Daardoor kunnen burgers stemmen zonder binnen een dwingende termijn een verzoek tot inschrijving in te dienen.

De lidstaten moeten voldoen aan bepaalde in de richtlijn vermelde verplichtingen die tot doel hebben de inschrijving van EU-burgers op de kiezerslijst te vergemakkelijken[33]. Na individuele klachten van burgers heeft de Commissie in 2010 contact gehad met twee lidstaten waar EU-burgers in dienst van daar gevestigde internationale organisaties in de uitoefening van hun kiesrecht werden belemmerd. De nationale wetgeving stond niet toe dat deze ingezetenen als kiezer werden ingeschreven. Na contact met de Commissie hebben deze lidstaten onlangs hun wetgeving aangepast en de geconstateerde belemmeringen weggenomen[34].

Wanneer een EU-burger die zich kandidaat mag stellen, zijn verzoek indient, moet hij dezelfde bewijsstukken overleggen als een kandidaat die onderdaan van de desbetreffende lidstaat is. Naast een formele verklaring met vermelding van zijn nationaliteit en adres in de lidstaat van verblijf, kunnen de lidstaten nog een beperkt aantal andere documenten eisen[35]. De Commissie is van mening dat nationale wetgeving op grond waarvan altijd een attest van de lidstaat van herkomst vereist is waaruit blijkt dat de burger zijn passief kiesrecht niet verloren heeft, niet in overeenstemming met de richtlijn is. Volgens de richtlijn kan uitsluitend om een dergelijk attest worden gevraagd indien aan de betrouwbaarheid van de formele verklaring wordt getwijfeld. Dit maakt het lastiger voor burgers van andere lidstaten om hun stemrecht uit te oefenen. Bovendien lijkt het eisen van het referentienummer van het bewijs van verblijf niet met de richtlijn te stroken[36].

---

32 De Commissie onderzoekt momenteel de situatie in Cyprus.

33 Artikel 8 van de richtlijn houdt het volgende in: a) de lidstaten treffen de nodige maatregelen om een kiezer de mogelijkheid te bieden tijdig voor de verkiezingen op de kiezerslijst te worden ingeschreven; b) EU-burgers van andere lidstaten die verzoeken op de kiezerslijst te worden ingeschreven moeten dezelfde bewijzen voorleggen als een nationale kiezer; c) de lidstaat kan eisen dat de EU-burger uit een andere lidstaat een geldig identiteitsbewijs overlegt alsmede een formele verklaring met vermelding van zijn/haar nationaliteit en adres in de lidstaat van verblijf.

34 Wet nr. 1545 van 21.12.2010 van Denemarken en wet nr. 1843/2010 van Zweden.

35 Verklaring dat hij in de lidstaat van herkomst het passief kiesrecht niet verloren heeft. In geval van twijfel, een attest van de lidstaat van herkomst dat hij het passief kiesrecht niet verloren heeft, een geldig identiteitsbewijs, een formele verklaring dat hij/zij geen enkele functie uitoefent die onverenigbaar is en een verklaring met daarin het laatste adres in de lidstaat van herkomst.

36 De Commissie onderzoekt momenteel de situatie in Bulgarije.

Volgens de richtlijn is de lidstaat van verblijf verplicht de EU-burgers van andere lidstaten "tijdig en op passende wijze" in kennis te stellen van de voorwaarden en nadere bepalingen die gelden voor de uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. In het bijzonder heeft een EU-burger uit een andere lidstaat het recht te worden ingelicht over het gevolg dat aan zijn verzoek om inschrijving op de kiezerslijst of om kandidaatstelling is gegeven. In sommige lidstaten[37] is er in de nationale omzettingswetgeving van de richtlijn geen bijzondere bepaling opgenomen over de verplichting om de betrokken burgers over de genomen besluiten in te lichten. Indien het verzoek om inschrijving op de kiezerslijst wordt geweigerd of de kandidaatstelling door de lidstaat van verblijf wordt verworpen, bepaalt de richtlijn tevens dat EU-burgers het recht hebben erover te worden ingelicht dat zij dezelfde beroepsprocedures als de nationale onderdanen kunnen instellen. In sommige gevallen is deze bepaling niet uitdrukkelijk in de nationale wetgeving opgenomen[38]. In verscheidene lidstaten[39] bevat de nationale omzettingswetgeving niet uitdrukkelijk de bepaling van de richtlijn dat de lidstaten kiezers en verkiesbare personen tijdig en op passende wijze in kennis moeten stellen van de voorwaarden en nadere bepalingen die voor de uitoefening van het kiesrecht gelden. Niettemin hebben al deze lidstaten meegedeeld welke maatregelen en institutionele initiatieven bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen zijn genomen om burgers over de uitoefening van hun kiesrecht voor te lichten, zodat deze bepalingen van de richtlijn worden toegepast.

3.2. Analyse van de door de lidstaten vastgestelde bepalingen overeenkomstig artikel 5, leden 3 en 4, van de richtlijn, die tot doel hebben bepaalde functies aan eigen onderdanen voor te behouden

Door het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf waarin de richtlijn voorziet, kan een EU-burger een gekozen gemeenteraadslid en burgemeester worden in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is.

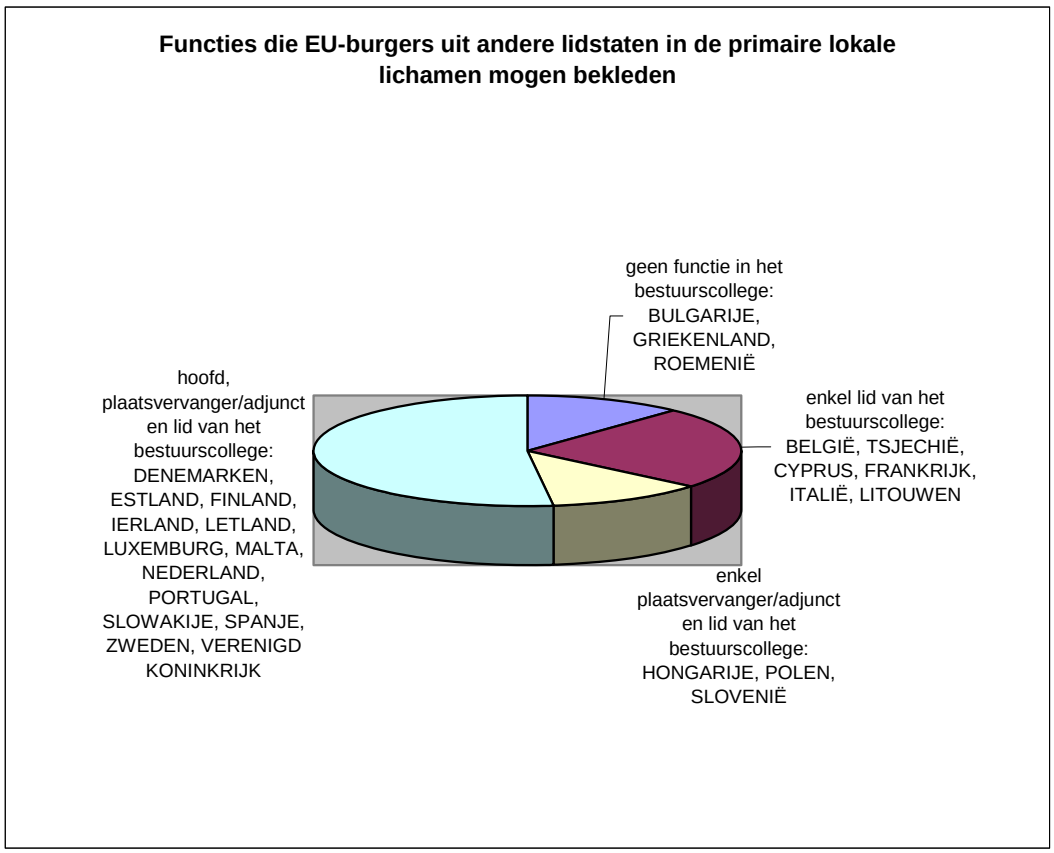
De richtlijn biedt de lidstaat de mogelijkheid een aantal lokale overheidsfuncties die betrekking hebben op het gemeentebestuur (hoofd, plaatsvervanger/adjunct of lid van het bestuur van een primair lokaal lichaam), voor te behouden aan zijn eigen onderdanen die worden verkozen om deze functies gedurende de mandaatsperiode uit te oefenen dan wel tijdelijk of plaatsvervangend te vervullen.

---

37 Bulgarije, Cyprus, Frankrijk, Polen, Roemenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië.

38 Frankrijk, Slowakije, Spanje.

39 België, Bulgarije, Frankrijk, Italië, Letland, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië.



**Oostenrijk en Duitsland zijn Bondsrepublieken; de bepalingen verschillen per deelstaat.*

Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal, Slowakije, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden passen momenteel geen enkele beperking toe, zodat EU-burgers van andere lidstaten kunnen worden benoemd tot hoofd, plaatsvervanger/adjunct of lid van het bestuurscollege van een primair lokaal lichaam. Drie lidstaten[40] behielden alleen de functie van hoofd van de lokale overheid voor aan hun eigen onderdanen. In zes andere lidstaten[41] is ook de functie van plaatsvervanger/adjunct aan eigen onderdanen voorbehouden, maar kunnen EU-burgers van andere lidstaten wel de functie van lid van het bestuurscollege vervullen. Ten slotte pasten andere lidstaten[42] alle beperkingen krachtens de richtlijn toe, waardoor EU-burgers van andere lidstaten er zelfs de functie van lid van het bestuurscollege niet kunnen vervullen.

De Commissie analyseert deze aspecten van de richtlijn in het onderhavige verslag voor het eerst. Zij is van mening dat de minder beperkende wetgevingen doeltreffender kunnen bijdragen aan de integratie van de burgers en aan hun betrokkenheid bij het democratisch bestel van de lidstaat van verblijf.

40 Hongarije, Polen en Slovenië.
41 België, Cyprus, Frankrijk, Italië, Litouwen en Tsjechië.
42 Bulgarije, Griekenland en Roemenië.

3.3. Bijgewerkte informatie met betrekking tot de bijlage bij de richtlijn: "primaire lokale lichamen" in de lidstaten

De richtlijn bevat een bijlage met de lijst van namen van "primaire lokale lichamen" in elke lidstaat in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), van de richtlijn[43]. Met de lijst van "primaire lokale lichamen" wordt het toepassingsgebied van de richtlijn vastgesteld. Daarom is het van wezenlijk belang dat deze lijst voortdurend wordt bijgewerkt.

Deze bijlage is gewijzigd in 2003[44] (met het oog op de toetreding van tien lidstaten in 2004) en in 2006[45] (met het oog op de toetreding van twee lidstaten in 2007) teneinde de namen van de "primaire lokale lichamen" van de nieuwe lidstaten toe te voegen.

Bovendien heeft een aantal lidstaten de Commissie onlangs in kennis gesteld van nieuwe wetgeving die de namen van de in de richtlijn bedoelde primaire lokale lichamen verandert[46]. De Commissie heeft alle lidstaten verzocht haar formeel in kennis te stellen van alle nieuwe wetgeving die in dit verband is meegedeeld.

4. AFWIJKING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 22, LID 1, VAN HET VWEU

Op grond van artikel 22, lid 1, VWEU mag de richtlijn voorzien in afwijkingen van algemene regels wanneer zulks door een bijzondere situatie in een lidstaat wordt gerechtvaardigd.

Artikel 12 van de richtlijn staat het maken van uitzonderingen op het beginsel van gelijke behandeling toe wanneer zulks door bijzondere problemen in een lidstaat wordt gerechtvaardigd. Een lidstaat waarin het aantal EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt en die in die lidstaat verblijf houden zonder de nationaliteit van deze lidstaat te bezitten, meer bedraagt dan 20% van het totale aantal EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt en die in deze lidstaat verblijf houden, kan zowel van kiezers als kandidaten een minimumverblijfsduur eisen of maatregelen nemen ten aanzien van de samenstelling van de kandidatenlijsten om de integratie van onderdanen van andere EU-lidstaten te vergemakkelijken en polarisatie tussen lijsten met "nationale kandidaten" en lijsten met "EU-kandidaten" te vermijden.

Luxemburg heeft, als enige lidstaat die aan deze bijzondere voorwaarde voldoet, van deze afwijking gebruikgemaakt en het actieve kiesrecht beperkt tot EU-burgers van andere lidstaten die sinds ten minste vijf jaar voor de registratie als kiezer hun wettelijk domicilie op zijn grondgebied hebben en op zijn grondgebied verblijf houden[47]. Wat het passieve kiesrecht

---

43 In artikel 2, lid 1, onder a), van de richtlijn wordt "primair lokaal lichaam" omschreven als de in de bijlage genoemde overheidslichamen die overeenkomstig de wetgeving van elke lidstaat beschikken over op grond van algemene, rechtstreekse verkiezingen verkozen organen en op eigen verantwoordelijkheid bevoegd zijn voor het bestuur van bepaalde lokale aangelegenheden op het basisniveau van de politieke en administratieve organisatie.

44 De akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB L 236 van 23.9.2003, blz. 334).

45 Richtlijn 2006/106/EG van de Raad (PB L 363 van 20.12.06, blz. 409).

46 Denemarken, Griekenland en Letland.

47 Artikel 2 van de wet van 18.2.2003.

betreft, eist Luxemburg dat EU-burgers van andere lidstaten gedurende ten minste vijf jaar voorafgaand aan de kandidaatstelling in Luxemburg verblijf hebben gehouden[48].

De Commissie heeft de Luxemburgse autoriteiten verzocht[49] de meest recente gegevens te verstrekken over het aantal EU-burgers van de kiesgerechtigde leeftijd die in Luxemburg verblijf houden zonder de Luxemburgse nationaliteit te bezitten en het totale aantal burgers van de Unie van de kiesgerechtigde leeftijd die in Luxemburg verblijf houden.

Volgens de door de Luxemburgse autoriteiten verstrekte gegevens bedroeg het aantal EU-burgers van andere lidstaten van de kiesgerechtigde leeftijd die in Luxemburg verblijf hielden 174 250. Het totale aantal EU-burgers van de kiesgerechtigde leeftijd die in Luxemburg verblijf hielden, bedroeg 406 300. De eerstgenoemde groep vormde dus 42,9% van de totale groep, dus meer dan de in de richtlijn vastgestelde drempel van 20%.

De toekenning van een afwijking aan Luxemburg is dus nog steeds gerechtvaardigd.

Bij de wet van 13 februari 2011 heeft Luxemburg het passieve kiesrecht uitgebreid tot de onderdanen van derde landen die er verblijf houden. Onder deze wet kunnen alle burgers die niet de Luxemburgse nationaliteit bezitten de functie van hoofd of lid van het bestuur van een primair lokaal lichaam bekleden.

In artikel 12, lid 2, is bepaald dat België door de richtlijn vastgestelde beperkingen kan toepassen op een beperkt aantal gemeenten, waarvan het ten minste een jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen waarvoor het van de afwijking gebruik wenst te maken, de namen meedeelt. België heeft nooit gebruikgemaakt van de afwijking waarin artikel 12, lid 2, van de richtlijn voorziet.

In artikel 12, lid 3, is bepaald dat indien bij de wetgeving van een lidstaat is voorgeschreven dat aldaar verblijvende onderdanen van een andere lidstaat stemrecht hebben bij de verkiezingen voor het parlement van die lidstaat en daartoe op de kiezerslijsten van die lidstaat kunnen worden ingeschreven onder precies dezelfde voorwaarden als de nationale kiezers, eerstgenoemde lidstaat in afwijking van deze richtlijn, de artikelen 6 tot en met 11 niet op die onderdanen hoeft toe te passen. Geen enkele lidstaat heeft gebruikgemaakt van de afwijking waarin artikel 12, lid 3[50], voorziet.

5. VERDERE INSPANNINGEN OM TOE TE ZIEN OP DE NALEVING VAN HET KIESRECHT EN DE BETROKKENHEID VAN BURGERS BIJ HET DEMOCRATISCH BESTEL

5.1. Het recht om in de lidstaat van verblijf een politieke partij op te richten of daarvan lid te worden

Krachtens het non-discriminatiebeginsel moeten voor de EU-burgers voor het kiesrecht dezelfde voorwaarden gelden als voor de eigen onderdanen van de lidstaat waar zij verblijven.

---

48 Artikel 192 van de wet van 18.2.2003.

49 Brief van 11 februari 2011.

50 In artikel 12, lid 3, is bepaald dat indien bij de wetgeving van een lidstaat is voorgeschreven dat aldaar verblijvende onderdanen van een andere lidstaat stemrecht hebben bij de verkiezingen voor het parlement van die lidstaat en daartoe op de kiezerslijsten van die lidstaat kunnen worden ingeschreven onder precies dezelfde voorwaarden als de nationale kiezers, eerstgenoemde lidstaat, in afwijking van deze richtlijn, de artikelen 6 tot en met 11 niet op die onderdanen hoeft toe te passen.

Dit houdt in dat EU-burgers volledig aan het politieke leven in de lidstaat van verblijf moeten kunnen deelnemen, met name wat betreft het lidmaatschap van bestaande politieke partijen of zelfs het oprichten van nieuwe politieke partijen.

Overeenkomstig de in het Verslag over het EU-burgerschap 2010 aangekondigde maatregelen die tot doel hebben te garanderen dat de voorwaarden voor EU-burgers van andere lidstaten hetzelfde zijn als voor onderdanen van de lidstaat zelf, heeft de Commissie onlangs contact gehad met de lidstaten waarvan de nationale wetgeving de mogelijkheid om een politieke partij op te richten of daarvan lid te worden beperkt voor EU-burgers van andere lidstaten[51]. Zoals de Commissie reeds in haar meest recente verslag over de Europese verkiezingen heeft beklemtoond[52], is zij van oordeel dat dergelijke beperkingen in de nationale wetgevingen een belemmering vormen voor de uitoefening van het kiesrecht door EU-burgers. In de gevallen waarin dergelijke beperkingen niet worden geschrapt, zal de Commissie de haar door de Verdragen toegekende bevoegdheden gebruiken om te garanderen dat de richtlijn wordt nageleefd.

5.2. Goede praktijken ter bevordering van de deelname van EU-burgers van andere lidstaten

De Commissie hecht groot belang aan de maatregelen en initiatieven die erop gericht zijn de deelname van EU-burgers aan het democratisch bestel van de lidstaat van verblijf te bevorderen en aan te moedigen.

In sommige lidstaten bestaan al goede praktijken die als voorbeeld zouden kunnen worden beschouwd. Dit geldt voor Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Litouwen, Spanje en Zweden, die gerichte maatregelen hebben getroffen om EU-burgers in te lichten over hun actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen; hiertoe worden per post persoonlijke brieven of stemkaarten met informatie over de stemprocedures toegezonden.

Ook de Luxemburgse voorlichtingscampagne die met name op scholieren was gericht, kan worden beschouwd als een doeltreffend instrument om de deelname aan gemeenteraadsverkiezingen aan te moedigen. De school speelt een centrale rol in het leven van de lokale gemeenschap, vooral voor mensen die voor het eerst mogen stemmen, en is van groot belang voor integratie en burgerschapsvorming.

In de richtlijn is bepaald dat in lidstaten waar geen stemplicht bestaat, kiezers ambtshalve mogen worden geregistreerd. Dit gebeurt al in Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk (behalve Burgenland), Roemenië, Slowakije, Slovenië en Zweden. De Commissie staat positief tegenover de praktijk waarbij EU-burgers van andere lidstaten bij hun registratie als ingezetene tegelijkertijd automatisch op de kiezerslijst worden ingeschreven. Deze praktijk voorkomt dat burgers die hun stemrecht willen uitoefenen aan bijkomende voorwaarden moeten voldoen, omdat zij niet binnen een bepaalde termijn een nieuw verzoek tot inschrijving hoeven in te dienen.

Voor de lidstaten die geen systeem van automatische inschrijving op de kiezerslijst hanteren, beschouwt de Commissie het als een goede praktijk om geen uiterste termijn voor het verzoek

---

[51] De Commissie onderzoekt momenteel de situatie in Duitsland, Griekenland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Spanje en Tsjechië. Finland heeft al aangekondigd dat dergelijke beperkingen uit zijn wetgeving zullen worden geschrapt.

[52] COM(2010) 605.

tot inschrijving te stellen. Dit is het geval in Italië. Pas in de allerlaatste fase van de verkiezingscampagne voelen de burgers zich meer bij de politieke discussies betrokken en besluiten zij alsnog hun stemrecht uit te oefenen. Daarom zou het vaststellen van een uiterste termijn voor inschrijving op de kiezerslijst die ruim voor het einde van de verkiezingscampagne valt, die burgers kunnen uitsluiten die op het laatste moment besluiten te stemmen.

6. CONCLUSIES

Uit de vergelijking van de gegevens uit het eerste verslag met de gegevens die in 2011 door middel van de vragenlijst zijn verzameld, blijkt dat het aantal EU-burgers van de kiesgerechtigde leeftijd die in een andere dan hun eigen lidstaat verblijven, hoofdzakelijk als gevolg van de uitbreiding, is toegenomen van 4,7 miljoen (2000) tot 8 miljoen[53]. Het aantal EU-burgers van andere lidstaten dat op lokaal niveau actief aan het democratisch bestel deelneemt, althans dat verzoekt om op de kiezerslijst te worden ingeschreven, lijkt niet evenredig te zijn toegenomen.

De opkomst bij de verschillende soorten verkiezingen is voor de Europese democratieën een probleem geworden. De door vrije en algemene verkiezingen verkregen legitimiteit vormt de grondslag voor democratisch bestuur. De mate waarin aan de verkiezingen wordt deelgenomen, is een cruciale indicator van de kwaliteit van de democratie. Het bestrijden van politieke onverschilligheid moet dan ook hoog op de agenda van de Unie en de lidstaten blijven staan. Er moeten hernieuwde inspanningen worden geleverd om de burgers te voorzien van gerichte informatie over hun kiesrecht en de administratieve procedures om dit recht uit te oefenen. Zoals hierboven in hoofdstuk 2.1 is aangegeven, moeten alle initiatieven die erop gericht zijn de kennis van het kiesrecht te vergroten en de deelname aan gemeenteraadsverkiezingen aan te moedigen, waaronder initiatieven in het kader van de door de Commissie beheerde programma's, als nuttige en doeltreffende ondersteuning worden beschouwd.

De Commissie zal nauw met de lidstaten blijven samenwerken om toe te zien op de correcte omzetting en toepassing van de richtlijn en de lidstaten te helpen alle nodige maatregelen te nemen om de volledige uitoefening van het kiesrecht te waarborgen. Daarbij moeten de belemmeringen van het recht om tijdig en op passende wijze van het kiesrecht in kennis te worden gesteld, worden weggenomen. Het voorstel voor een Europees jaar voor de burger in 2013 is een geschikte gelegenheid om met inbreng van de betrokken nationale en lokale overheden en de belangrijkste betrokkenen die aan het politieke leven van de lidstaten en hun burgers vormgeven, de deelname aan verkiezingen krachtiger te stimuleren.

Met het oog hierop is de Commissie van plan gebruik te maken van een informeel samenwerkingsplatform om een rechtstreekse dialoog tussen de Commissie, het Comité van de Regio's en nationale verenigingen van lokale en regionale overheden te ondersteunen. Dankzij dit platform kan de Commissie in kaart brengen met welke aanhoudende problemen lokale overheden bij de tenuitvoerlegging van het kiesrecht van EU-burgers worden geconfronteerd en kan zij rechtstreeks gebruikmaken van de ideeën, de deskundigheid en de beste praktijken van deze overheden om de daadwerkelijke uitoefening van dit recht in de praktijk te bevorderen.

---

[53] Ongeveer 40% bestaat uit onderdanen van lidstaten die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden.