COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(94) 38 def.
Brussel, le 23.02.1994
94/0034 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid–Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten

---

(door de Commissie ingediend)

Inhoud

TOELICHTING

A. Algemene opmerkingen

I.Aard en omvang van het probleem

1.De statistische gegevens
2.De lokale lichamen
3.De juridische situatie

II.Voorgeschiedenis van het dossier

III.Artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag

1.De algemene regels
a)Een soepele regeling
b)Het gelijkheidsbeginsel
c)Vrijheid van keuze van de Lid–Staat voor uitoefening van het actief kiesrecht
d)De voorwaarden inzake burgerschap en verblijf
e)De lokale verkiezingen

2.De afwijkingen

IV.Subsidiariteit en proportionaliteit

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1:Voorwerp van de richtlijn
Artikel 2:Definities
Artikel 3:Actief en passief kiesrecht
Artikel 4:Het verblijf
Artikel 5:Onverkiesbaarheid
Artikel 6:Onverenigbaarheden
Artikel 7:Inschrijving op verzoek, stemplicht
Artikel 8:Vormvoorwaarden inzake het actief kiesrecht
Artikel 9:Vormvoorwaarden inzake de kandidaatstelling
Artikel 10:Beroepsmogelijkheden
Artikel 11:Informatieverstrekking
Artikel 12:Afwijkingen
Artikel 13:Verworven rechten

TEXT VAN HET VOORSTEL

TOELICHTING

A. Algemene opmerkingen

I. Aard en omvang van het probleem

1. De statistische gegevens

Momenteel verblijven ongeveer vijf miljoen burgers van de Unie in een Lid–Staat waarvan zij geen onderdaan zijn.

Er zijn ongeveer 130 000 Belgen, 40 000 Denen, 290 000 Duitsers, 360 000 Grieken, 470 000 Spanjaarden, 300 000 Fransen, 630 000 Ieren, 1,2 miljoen Italianen, 11 000 Luxemburgers, 240 000 Nederlanders, 840 000 Portugezen en 400 000 Britten in andere Lid–Staten gevestigd.

Het aantal Europese burgers die in een Lid–Staat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, bedraagt ongeveer 541 000 in België, 27 000 in Denemarken, 1,3 miljoen in Duitsland, 50 000 in Griekenland, 240 000 in Spanje, 1,3 miljoen in Frankrijk, 62 000 in Ierland, 150 000 in Italië, 105 000 in Luxemburg, 163 000 in Nederland, 29 000 in Portugal en 880 000 in het Verenigd Koninkrijk[1].

Ongeveer vier miljoen van deze burgers hebben noch het actief noch het passief kiesrecht in de Lid–Staat waar zij verblijven en waarvan zij niet de nationaliteit bezitten. 2,6 miljoen onder hen verliezen dit recht in hun Lid–Staat van herkomst uitsluitend omdat zij in een andere Lid–Staat verblijven. Ongeveer 1,6 miljoen burgers van de Unie moeten zich persoonlijk naar hun Lid–Staat van herkomst begeven om te kunnen stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen.

2. De lokale lichamen

a) Zonder in details te willen treden is het niettemin mogelijk een aantal elementen te onderscheiden die in elke Lid–Staat kenmerkend zijn voor de lokale lichamen[2]:

- het bestaan van een eigen grondgebied dat vaak wordt gedeeld met de Staat waarvan het een administratief district uitmaakt,

- de erkenning van een zekere autonomie[3] door de grondwet of de wet door middel van een algemene bevoegdheidsbepaling of een aantal specifieke bevoegdheden. In veel Lid–Staten oefenen de lokale lichamen niet alleen bevoegdheden uit in eigen naam maar tevens in naam van de Staat in het kader van een functionele decentralisatie.

- het bestaan van een vertegenwoordigende vergadering die verkozen is door middel van rechtstreekse en algemene verkiezingen.

---

(1) Zie EUROSTAT, Demografische statistieken 1992.

(2) Zie Alain Delcamp, Les institutions locales en Europe, Parijs 1990, blz. 41.

(3) Zie onder meer artikel 3 van het Charte européenne de l'autonomie locale van de Raad van Europa van 1985.

een zekere, minstens bij wet toegekende, graad van rechtsbescherming en toezicht door de Staat[4]. Vaak zijn de regels inzake de samenstelling van hun organen en de wijze waarop hun leden worden aangewezen, hun bevoegdheden en middelen om deze bevoegdheden uit te oefenen, meer bepaald de financiële, alsmede de eventuele bepalingen inzake het toezicht in de wet vastgesteld.

b) Bovendien kunnen deze lokale lichamen worden ingedeeld volgens de plaats die ze innemen in de politieke en administratieve organisatie in elke Lid–Staat. In dit opzicht onderscheidt men primaire lokale lichamen en secundaire lokale lichamen:

aa) De primaire lokale lichamen zijn de autoriteiten die het dichtst bij de burgers staan. Krachtens de grondwet of de wet hebben zij een zekere autonomie en zijn zij belast met de uitoefening van de "hoofdopdrachten" van de lokale administratie. Zij hebben hun eigen grondgebied, hun eigen democratische instellingen en hun eigen administratieve diensten.

Het betreft de volgende overheidslichamen: in België: commune/gemeente/Gemeinde, in Denemarken: primaerkommune, amtskommune, in Duitsland: Gemeinde, Kreise, in Griekenland: koinotis, dimos, in Spanje: municipio, in Frankrijk, Italië en Luxemburg: commune, in Nederland: gemeente, in Portugal: conselhos of municipios, in Ierland betreft het counties, county boroughs, urban districts, Non–county–boroughs en towns, in het Verenigd Koninkrijk betreft het counties, districts, metropolitan districts, London boroughs en in Schotland de regio's en Island authorities.

Zowel het aantal als de omvang van deze primaire lokale lichamen verschillen aanzienlijk per Lid–Staat:

---

(4) Zie bij voorbeeld de artikelen 8 en 11 van het Charte européenne de l'autonomie locale.

Tabel 1 : Aantal en omvang van de gemeenten [5]

Lid-Staat	Aantal	Gemiddelde omvang	Minimum	Maximum
België	589	16.890	2.500 (5 %)	470.000
Denemarken	276	18.600		503.000
Duitsland [6]	8.592	7.050		2.068.300
Griekenland	5.761	1.740	< 500 (53 %)	885.730
Spanje	8.150	4.780	< 500 (60 %)	3.100.500
Frankrijk	36.600	1.580	< 500 (61 %)	2.152.000
Ierland	88	39.750		502.700
Italië	8.000	7.190	< 1000 (22 %)	2.816.400
Luxemburg	118	3.200		74.400
Nederland	700	21.270	< 5000 (10 %)	700.000
Portugal	305	33.890		829.600
Verenigd Koninkrijk	444	129.040	< 75.000	810.000

5 Zie Jacques Ziller, Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l'Europe de Douze, Parijs 1993, blz.180

6 Het bedreft gegevens van voor de Duitse vereniging.

Tabel 2 : Vergelijking tussen aantal en omvang van de gemeenten (inzake aantal inwoners)[7]

Lid-Staat	Bevolking in ronde getallen	> 10.000 inwoners		1000 - 10.000 i.		< 1000 i.	
		%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
B	9.000.000	51,0	303	49	286	-	-
DK	5.000.000	18,5	45	82,5	227	1,0	3
D	80.000.000	13,1	1.105	50	4.250	38,9	3.145
EL	11.000.000	1,5	91	18,5	1.114	80,0	4.817
E	38.000.000	6,7	547	33	2.689	60,3	4.914
F	57.000.000	2,3	765	19,3	6.886	78,4	28.782
IRL	3.000.000	3,8	21	30,6	171	65,6	558
I	56.000.000	16,0	1.292	62,0	5.006	22,0	1.776
L	400.000	5,0	5	48,0	61	47,0	60
NL	14.000.000	51,0	367	48,0	340	1,0	7
P	10.000.000	74,0	203	26,0	72	-	-
UK	56.000.000	100,0	481				

7 Zie Jacques Ziller, Administrations comparées, blz. 181

bb) De secundaire lokale lichamen lijken op het eerste gezicht nog dichter bij de burger te staan. Zij zijn immers materieel en institutioneel ondergeschikt aan de primaire lichamen en beschikken bijgevolg over zeer beperkte bevoegdheden en zijn in het algemeen onderverdelingen van deze primaire lichamen[8].

Het betreft wijken of plaatsen in bepaalde Duitse Länder (*Stadt-, Gemeinde-, Ortsbezirke, Ortschaften, Ortsteile*)[9], buurt- of gemeenschapsraden in Griekenland, wijken of districten in Italië (*circonscrizioni*), plaatsen in bepaalde Spaanse regio's (*entidades locales menores*), sections de communes en arrondissementen in Frankrijk[10], deelgemeenten in Nederland, parochies in Portugal (*freguesias*) en *parishes* en *communities* in het Verenigd Koninkrijk[11].

3. De juridische situatie

a) Het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen

Het actief en passief kiesrecht is gewoonlijk gebaseerd op voorwaarden inzake nationaliteit en verblijf. Naargelang de politieke traditie van de respectievelijke Lid–Staten moet aan beide of slechts aan één van beide voorwaarden zijn voldaan. Terwijl de Lid–Staten waarvan de juridische en politieke traditie sterk is beïnvloed door het Romeinse recht en de Franse revolutie, de nationaliteit benadrukken, hechten het Verenigd Koninkrijk, om historische redenen, en Ierland meer belang aan de verblijfsvoorwaarde.

Tot dusver heeft de helft van de Lid–Staten het actief en passief kiesrecht voorbehouden voor hun eigen onderdanen uit hoofde van hun grondwetten (België [artikel 4, lid 2], Duitsland [artikel 20], Griekenland [artikel 51], Frankrijk [artikel 3], Italië [artikel 48], Luxemburg [de artikelen 52 en 107]).

Drie Lid–Staten (Spanje, Portugal, het Verenigd Koninkrijk) kennen het actief kiesrecht slechts aan bepaalde buitenlanders toe. In Portugal en in het Verenigd Koninkrijk wordt dit verklaard door de historische banden tussen de respectievelijke Lid–Staat en andere landen: in het Verenigd Koninkrijk kunnen alle burgers van de Ierse Republiek en alle burgers van het Commonwealth kiezen en worden verkozen. Portugal kent het actief en passief kiesrecht op grond van wederkerigheid toe aan de onderdanen van Portugeessprekende landen. In de praktijk geldt deze regel slechts ten aanzien van de Brazilianen. In Spanje is het actief

---

(8) Het spreekt vanzelf dat de "zichtbaarheid", de bevoegdheden en de rechtstoestand niet dezelfde zijn in alle Lid–Staten. In het Verenigd Koninkrijk (parishes in Engeland, communities in Wales en in Schotland) en in Portugal (freguesias) zijn de ondergeschikte lokale overheden het zichtbaarst. In Frankrijk hebben de sections de communes rechtspersoonlijkheid.

(9) Baden–Wurtemberg, Beieren, Hessen, Nedersaksen, Noordrijn–Westfalen, Rijnland–Palts, Saarland, Sleeswijk–Holstein, de Stadsstaten Bremen en Hamburg, en Berlijn. Er zijn nog geen nieuwe gemeentelijke instellingen ingevoerd in alle nieuwe Duitse Länder.

(10) Alleen de steden Parijs, Lyon en Marseille zijn onderverdeeld in arrondissementen.

(11) De parishes bestaan slechts in Engeland. De communities van Wales kunnen ermee vergeleken worden. In Schotland is de oprichting van communities facultatief.

kiesrecht op grond van wederkerigheid toegekend aan onderdanen van andere staten maar bij gebrek aan bilaterale overeenkomsten of aan de inwerkingtreding ervan[12] is deze regel nog niet van toepassing.

Denemarken, Ierland en Nederland kennen onder uiteenlopende voorwaarden het actief en passief kiesrecht toe aan alle onderdanen van andere staten.

Ierland behandelt de eigen en de buitenlandse onderdanen volledig gelijk (Section 2, Electoral Amendment Act 1985).

In Denemarken en in Nederland moeten de onderdanen van andere staten aan bepaalde specifieke voorwaarden voldoen om te kunnen kiezen en verkiesbaar te zijn. In beide Lid–Staten moeten deze personen bewijzen dat zij gedurende een minimumperiode op het nationale grondgebied verblijven (Denemarken: drie jaar [§ 1 van de wet op de lokale verkiezingen], Nederland: vijf jaar [artikel B 1 A Kieswet]). Nederland verlangt bovendien dat de belangstellende een verblijfsrecht geniet en niet in dienst staat van een vreemde Staat (artikel B 1 A Kieswet, artikel 21 Gemeentewet).

In de Lid–Staten waar buitenlanders kunnen kiezen en verkiesbaar zijn voor de gemeenteraad, bestaan geen specifieke bepalingen die erop zijn gericht de betrokkenen te verhinderen om tevens deel te nemen aan lokale verkiezingen in hun land van herkomst.

In acht Lid–Staten verliezen de onderdanen die buiten het nationale grondgebied verblijven, hun actief en passief kiesrecht. In Griekenland en Italië moeten de kiezers die in het buitenland verblijven, zich naar hun land van herkomst begeven om te kunnen stemmen bij de lokale verkiezingen. Alleen in Frankrijk en in Spanje is het actief kiesrecht van de burgers die zich in het buitenland hebben gevestigd, volledig gehandhaafd.

b) <u>De band met het primaire lokale lichaam</u>

In alle Lid–Staten moeten de nationale kiezers en verkiesbare personen ten einde te kunnen stemmen of zich kandidaat te stellen in een onder een primair lokaal lichaam ressorterend gebied bij een bepaalde gemeenteraadsverkiezing vooraf specifieke en stabiele banden met dit gebied hebben.

Wat het actief kiesrecht betreft is in de respectievelijke wetgevingen van alle Lid–Staten bepaald dat de kiezer daadwerkelijk zijn woonplaats, zijn voornaamste verblijfplaats of zijn gewone verblijfplaats[13] in het onder het primaire lokale lichaam ressorterend gebied waar hij wenst te stemmen. In drie Lid–Staten moeten de kiezers bovendien bewijzen dat zij gedurende een minimumperiode in dit gebied hebben verbleven (België: zes maanden, Duitsland: tussen drie en zes maanden afhankelijk van de wetgeving van de Länder, Griekenland: twee jaar [in geval van verandering van gebied]). Andere Lid–Staten verlangen dat de kiezer bewijst dat hij op een bepaalde referentiedag in het onder het primaire lokale lichaam ressorterend gebied verblijft (Denemarken, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Portugal, het Verenigd Koninkrijk). In zeven Lid–Staten (België, Denemarken,

---

(12) Meer bepaald is de overeenkomst tussen Spanje en Nederland van 23.5.1989 nog niet in werking getreden.

(13) Het Britse en Ierse begrip "ordinary residence" staat dicht bij de voornaamste verblijfplaats die in andere Lid–Staten van toepassing is.

Duitsland, Spanje, Italië, Luxemburg, Nederland) moeten de kiezers bovendien voldoen aan een vormvoorwaarde, meer bepaald de verplichtende inschrijving in het lokale bevolkingsregister.

In twee Lid–Staten wordt het actief kiesrecht onder de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden uitgeoefend in de gemeente waar men geboren is (Griekenland, Italië [alleen voor de emigranten]). In Frankrijk kunnen personen die voor de vijfde keer zonder onderbreking zijn ingeschreven in het register van de directe gemeentebelastingen eveneens stemmen.

Wat het passief kiesrecht betreft moeten de kandidaten in het algemeen het bewijs leveren van het bestaan van een bijzondere band met het onder een primair lokaal lichaam ressorterend gebied waar zij zich willen laten verkiezen als lid van de vertegenwoordigende vergadering of het bestuur. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat zij in de meeste Lid–Staten te dien einde moeten bewijzen dat zij hun woonplaats of hun voornaamste verblijfplaats hebben in het gebied waar zij kandidaat zijn (België, Denemarken, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk). In het Verenigd Koninkrijk kan men tevens kandidaat zijn in een onder een lokaal lichaam ressorterend gebied waar men gedurende de laatste twaalf maanden die aan de referentiedag (punt 10.10) voorafgaan een stuk grond heeft bezeten of zijn voornaamste beroepsactiviteiten heeft uitgeoefend. Om verkiesbaar te zijn moet men in Frankrijk ingeschreven zijn in het register van de directe gemeentebelastingen of bewijzen dat men er op 1 januari van het verkiezingsjaar moet worden ingeschreven.

c) Het verlies van kiesrecht

De regels van de Lid–Staten op het gebied van de onbevoegdheid tot kiezen en de onverkiesbaarheid lopen sterk uiteen en weerspiegelen de verschillende rechtstradities.

aa) De onbevoegdheid tot kiezen

Aan de kiezers kan het actief kiesrecht bij individuele beslissing worden ontnomen om verschillende redenen:

In tien Lid–Staten kan de onbevoegdheid tot kiezen voortvloeien uit een strafrechtelijke veroordeling. Denemarken en Ierland maken hierop echter een uitzondering. In Ierland moet elke wettelijk in een strafinrichting geplaatste persoon ingeschreven zijn op de kiezerslijst van de plaats waar hij zou verblijven indien hij zich niet in hechtenis zou bevinden. Aangezien zij het actief kiesrecht behouden, kunnen de gevangenen dit recht uitoefenen indien zij op de verkiezingsdag in vrijheid zijn. In Denemarken bestaat momenteel geen enkele rechtsgrond om kiezers het actief kiesrecht te ontnemen wegens een strafrechtelijke veroordeling.

Bovendien worden de morele onwaardigheid en de veroordeling wegens "corrupt or illegal practice" in het Verenigd Koninkrijk beschouwd als een grond voor onbevoegdheid tot kiezen.

In tien Lid–Staten wordt het actief kiesrecht ontnomen aan de onder voogdij of onder curatele staande meerderjarigen of aan de personen die daadwerkelijk aan een geestesziekte lijden. Enkel Italië maakt op deze regel een uitzondering. In het Verenigd Koninkrijk kan die onbevoegdheid voortvloeien uit het feit dat de geesteszieken die in psychiatrische

instellingen verblijven, worden geacht geen verblijfplaats te hebben. In Ierland is de situatie van personen die in psychiatrische inrichtingen verblijven over het algemeen vergelijkbaar met die van gevangenen. In Denemarken wordt het kiesrecht echter uitsluitend ontnomen aan personen die op wettelijke wijze onbevoegd verklaard zijn.

De met betrekking tot de onbevoegdheid tot kiezen genomen beslissingen zijn in de Lid–Staten van verschillend belang:

De kiezer die strafrechtelijk is veroordeeld kan zijn actief kiesrecht verliezen, hetzij automatisch krachtens de wet, hetzij door een afzonderlijke beslissing van de rechter. In België, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Portugal is de onbevoegdheid tot kiezen een automatisch gevolg van de veroordeling wegens bepaalde misdrijven. In het Verenigd Koninkrijk vloeit de onbevoegdheid tot kiezen automatisch voort uit de veroordeling tot een gevangenisstraf. In Duitsland daarentegen en, in bepaalde gevallen, in Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Portugal is een specifieke beslissing van de rechter noodzakelijk. In Ierland vloeit de onbevoegdheid tot kiezen in feite voort uit de omstandigheid dat de kiezer in een penitentiaire instelling verblijft en daardoor geen "gewone verblijfplaats" heeft.

Daarnaast kan een indeling worden gemaakt van de nationale regelingen op grond van de argumenten die het verlies van het actief kiesrecht rechtvaardigen. In een aantal Lid–Staten (België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) houdt de onbevoegdheid tot kiezen in principe verband met de veroordeling tot bepaalde minimumstraffen of voor bepaalde soorten misdrijven (misdaden). In andere Lid–Staten (Duitsland, Griekenland, Portugal) is het verlies van het kiesrecht in beginsel beperkt tot de in de wet genoemde misdrijven. In Frankrijk en Nederland noemt de wet bij wijze van uitzondering bepaalde artikelen van het strafwetboek waarvan de overtreding het verlies van het actief kiesrecht kan rechtvaardigen. In Spanje behoort de beslissing betreffende de onbevoegheid tot kiezen tot de uitsluitende discretionaire bevoegdheid van de rechter. In bepaalde gevallen beschikken ook de Franse, Luxemburgse, Nederlandse en Portugese rechters over dergelijke bevoegdheden.

De onder voogdij– of onder curatelestelling alsmede de internering van een geesteszieke brengt in beginsel automatisch de onbevoegdheid tot kiezen met zich mee. In het Verenigd Koninkrijk worden de geïnterneerde geesteszieken geacht zonder verblijfplaats te zijn. In Denemarken leidt de opneming in een psychiatrische inrichting niet tot verlies van het kiesrecht. In Spanje en Portugal moet de onbevoegdheid tot kiezen uitdrukkelijk worden bevolen. In Italië hebben de meerderjarigen die onder voogdij staan of onder curatele zijn geplaatst, het kiesrecht, aangezien de Italiaanse wetgever de vroegere door de grondwet toegestane beperkingen heeft opgeheven. In het Verenigd Koninkrijk kunnen de geesteszieken het kiesrecht opeisen in "lucida intervalla".

In alle Lid–Staten is het de rechter die de strafrechtelijke veroordelingen uitspreekt. De beslissingen in verband met voogdij of curatele of inzake internering worden daarentegen soms door administratieve autoriteiten genomen.

Wat het belang van buitenlandse beslissingen betreft, lijkt het erop dat de strafrechtelijke veroordelingen door een buitenlandse rechterlijke instantie in beginsel niet kunnen leiden tot de onbevoegdheid tot kiezen in de Lid–Staat van oorsprong. Op die regel maakt echter het Verenigd Koninkrijk een uitzondering: naar Brits recht is het enkel van belang of de betrokken persoon daadwerkelijk in hechtenis is of moet zijn en niet de vraag of deze door een nationale rechter of door een buitenlandse rechter is veroordeeld.

In zoverre de buitenlandse rechterlijke beslissingen op het gebied van het burgerlijk recht uitvoerbaar zijn, kunnen die beslissingen overeenkomstig de regels van het internationaal privaatrecht de onbevoegdheid tot kiezen met zich meebrengen in Duitsland en in Griekenland en, in bepaalde gevallen, in België en in Frankrijk. In Nederland kan een kiezer het actief kiesrecht slechts worden ontnomen door een beslissing van een Nederlandse rechter.

bb) De onverkiesbaarheid

Wat betreft de algemene benadering moet onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten regelingen inzake onverkiesbaarheid:

In België, Italië en Nederland zijn de gronden die de onverkiesbaarheid kunnen rechtvaardigen identiek aan die waarop de onbevoegdheid tot kiezen is gebaseerd.

Andere Lid–Staten (Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg) passen weliswaar dezelfde gronden toe als inzake de bevoegdheid tot kiezen, maar zij voegen daar voor de onverkiesbaarheid specifieke gronden aan toe.

Weer andere Lid–Staten (Griekenland, Spanje, Ierland, Portugal, Verenigd Koninkrijk) omschrijven de gronden voor de onverkiesbaarheid afzonderlijk van de gronden die worden toegepast inzake de onbevoegdheid tot kiezen. In Ierland zijn strafrechtelijk veroordeelde personen slechts onverkiesbaar in de periode waarin zij een door een Ierse rechter uitgesproken gevangenisstraf van meer dan zes maanden ondergaan.

Ten gronde moet worden onderscheiden tussen twee soorten oplossingen:

Bepaalde strafrechtelijke veroordelingen kunnen de onverkiesbaarheid tot gevolg hebben in België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, en het Verenigd Koninkrijk.

Volgens de Duitse, Ierse, Italiaanse en Britse wetgeving zijn in principe onverkiesbaar de personen die failliet zijn verklaard of die om andere redenen onwaardig worden geacht om hun electorale taak op zich te nemen. In Denemarken is een persoon niet–verkiesbaar indien deze veroordeeld is voor daden die hem naar algemene opvatting onwaardig maken om zitting te nemen in de gemeenteraad. De onverkiesbaarheid wegens veroordeling wordt na de stemming uitgesproken. Op de onverkiesbaarheid kan nooit een beroep worden gedaan om een persoon te verhinderen zich kandidaat te stellen voor de verkiezingen.

d) De vormvoorwaarden

In alle Lid–Staten moeten de burgers voor de verkiezingsdag voldoen aan bepaalde formele voorwaarden om hun actief en passief kiesrecht in een bepaalde plaats of district bij een gegeven verkiezing uit te kunnen oefenen.

aa) De uitoefening van het actief kiesrecht

Om het actief kiesrecht uit te kunnen oefenen moeten de kiezers doorgaans voorkomen op een op het niveau van de kieskring of de gemeente van stemming opgestelde kiezerslijst. Wat de wijze van inschrijving op deze lijst betreft, moet in beginsel onderscheid worden gemaakt tussen vier verschillende soorten regels: terwijl Frankrijk en Griekenland het

beginsel van inschrijving op individueel verzoek toepassen, worden de kiezers in Italië en in Spanje ambtshalve geregistreerd. In de overige Lid–Staten, met uitzondering van Portugal, worden de kiezers doorgaans ambtshalve ingeschreven op de kiezerslijsten, en worden bepaalde categorieën personen bij wijze van uitzondering op verzoek ingeschreven. In Portugal, waar doorgaans het beginsel van inschrijving op individueel verzoek wordt toegepast, moet de overheid ambtshalve alle haar bekende kiezers op de kiezerslijst opnemen.

In bepaalde Lid–Staten waar inschrijving ambtshalve geschiedt (België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Italië, Luxemburg, Nederland), wordt de kiezerslijst gewoonlijk opgesteld op basis van de gegevens uit een ander openbaar register, met name het bevolkingsregister of het register betreffende de burgerlijke staat. Daarentegen worden in het Verenigd Koninkrijk en in Ierland de kiezers ambtshalve ingeschreven op basis van alle bruikbare inlichtingen, die door de "registration officer" met name worden verkregen uit een onder gezinshoofden gehouden enquête. Het spreekt vanzelf dat de kiezers in de Lid–Staten waar inschrijving plaatsvindt op individueel verzoek, aan de bevoegde autoriteit bij de indiening van dit verzoek alle noodzakelijke inlichtingen en bewijzen moeten verstrekken.

In bepaalde Lid–Staten (Denemarken, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Portugal, Verenigd Koninkrijk) worden de kiezerslijsten periodiek herzien. In het merendeel van deze Lid–Staten gebeurt dit eens per jaar, in Italië worden de kiezerslijsten tweemaal per jaar bijgewerkt. In België, in Duitsland en in Nederland worden de kiezerslijsten voor elke verkiezing opnieuw opgesteld.

In het merendeel van de Lid–Staten moet de kiezerslijst openbaar worden gemaakt voordat deze definitief wordt vastgesteld. België en Nederland vormen echter een uitzondering op deze regel: in deze Lid–Staten hebben de kiezers recht op informatie, ongeacht of zij al dan niet op de kiezerslijst voorkomen.

In geval van weigering van inschrijving kunnen de kiezers in alle Lid–Staten beroep bij een rechterlijke instantie instellen. Voordat zij zich tot de rechter wenden, moeten de kiezers in bepaalde Lid–Staten (België, Denemarken, Duitsland, Spanje, Italië, Ierland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Verenigd Koninkrijk) eerst administratief beroep instellen.

bb) De uitoefening van het passief kiesrecht

Bij de inschrijving als kandidaat moet de verkiesbare persoon de overheid doorgaans een bepaald aantal inlichtingen en bewijzen met betrekking tot zijn individuele situatie overleggen.

II. Voorgeschiedenis van het dossier

1. Het artikel 8 B, lid 1 van het Verdrag is in zekere zin het eindpunt van een politieke discussie die teruggaat tot het begin van de jaren zeventig: toen was het vanzelfsprekend dat de miljoenen migrerende arbeiders en hun gezinnen die de Middellandse–Zeelanden hadden verlaten om zich te vestigen in de industrielanden van West– en Noord–Europa, niet zouden terugkeren naar hun land van herkomst maar definitief in hun gastland zouden blijven. Gezien het aantal Italiaanse en later Griekse, Spaanse en Portugese

migranten betrof het grotendeels een intracommunautaire migratie. Gezien de definitieve aard van de immigratie hebben sommigen de vraag gesteld of de Gemeenschap zich moest beperken tot het verlenen van het verblijfsrecht en van bepaalde sociale rechten aan de intracommunautaire migranten of verder moest gaan en hen eveneens bepaalde politieke rechten moest toekennen, meer bepaald het actief en passief kiesrecht voor lokale verkiezingen.

2. In 1974 belastte de Europese Raad van Parijs een werkgroep met de opdracht te bestuderen onder welke voorwaarden "speciale rechten" aan de burgers van de Lid–Staten moesten worden toegekend. In 1975 werd een door de Commissie ingediend verslag ter zake waarin onder andere werd voorgesteld het actief kiesrecht op gemeentelijk niveau te garanderen, door de Raad echter niet gunstig ontvangen[14]. Dit idee van de Commissie werd niettemin overgenomen door het Europees Parlement dat tussen 1977 en 1983 constante politieke druk ter zake bleef uitoefenen[15].

   Het comité ad hoc "Adonnino" dat is ingesteld door de Europese Raad van Fontainebleau, adviseerde in 1985 de Europese Raad van Milaan de besprekingen voort te zetten, maar wees wel nadrukkelijk op de bevoegdheden van de Lid–Staten voor deze vraagstukken. Op verzoek van het Europees Parlement[16] diende de Commissie in 1986 het verslag over het kiesrecht voor burgers uit andere Lid–Staten van de Gemeenschap bij gemeenteraadsverkiezingen bij het Parlement in[17].

   Nadat het Europees Parlement de Commissie met aandrang had verzocht te handelen (verslag–Vetter 1987)[18] diende de Commissie in 1988 een voorstel voor een richtlijn inzake het kiesrecht van onderdanen van de Lid–Staten bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid–Staat van verblijf[19] in dat werd gewijzigd in 1989[20]. Gezien de werkzaamheden van de intergouvernementele conferentie over de "politieke Unie" werden de besprekingen over dit voorstel in de Raad opgeschort.

   In artikel 8 B, lid 1, van het Unie–Verdrag is het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid–Staat van verblijf toegekend aan de burgers van de Unie.

   In 1992 is in het kader van de Raad van Europa een "Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local" (overeenkomst inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbaar leven op lokaal niveau) gesloten die is ondertekend door

---

(14) Van 1976 tot 1979 is in de COREPER zonder resultaat van gedachten gewisseld over een verslag en een voorontwerp van resolutie.

(15) Resolutie over de toekenning van speciale rechten aan de burgers van de Europese Gemeenschap (PB C 299/26 van 12.12.1977), Macciocchi–verslag (PB C 184/28 van 12.7.1983).

(16) Resolutie van het Europees Parlement, PB C 345/82 van 31.12.1985.

(17) Bulletin van de Europese Gemeenschappen, supplement nr. 7/1986.

(18) PB C 13 van 18.1.1988, blz. 33.

(19) PB C 246 van 20.9.1988, blz. 3.

(20) PB C 290 van 18.11.1989, blz. 4.

bepaalde Lid–Staten (Denemarken, Italië, het Verenigd Koninkrijk) en waarin in artikel 6 het actief en passief kiesrecht van alle buitenlandse onderdanen is behandeld[21].

III. Artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag

1. De algemene regels

a) Artikel 8 B, lid 1, is evenmin als lid 2 gericht op een algemene onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid–Staten betreffende gemeenteraadsverkiezingen maar op een minder ambitieuze en welomschreven doelstelling: de wegwerking van de juridische belemmeringen die op het niveau van de wetgeving van elke Lid–Staat nog steeds verhinderen dat de burgers van de Unie daadwerkelijk het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid–Staat waar zij verblijven kunnen uitoefenen zelfs indien zij de nationaliteit ervan niet bezitten. Derhalve dient eerst en vooral de nationaliteitsvoorwaarde te worden vervangen door het burgerschap van de Unie. Dienovereenkomstig moet de communautaire regeling beperkt zijn tot hetgeen strikt noodzakelijk is om deze doelstelling te verwezenlijken.

b) In artikel 8, lid 1, is evenals in lid 2 van het genoemde artikel bepaald dat de niet–onderdanen het actief en passief kiesrecht bezitten "onder dezelfde voorwaarden" als de onderdanen en is tevens het beginsel van de gelijke behandeling van de burgers van de Unie ongeacht of zij onderdaan zijn van de Lid–Staat waar zij verblijven, erkend. Overeenkomstig dit principe dient in gelijke of vergelijkbare situaties dezelfde regeling te gelden en is een ongelijke behandeling slechts gerechtvaardigd in ongelijke situaties. Daaruit vloeit voort dat de burgers die geen onderdaan zijn, niet mogen worden onderworpen aan bijzondere voorwaarden tenzij een verschillende behandeling van de onderdanen en de niet–onderdanen gerechtvaardigd is door problemen die specifiek betrekking hebben op de niet–onderdanen.

c) In artikel 8 B, lid 1, is tevens aan de belangstellende burgers de vrijheid toegekend om al dan niet deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen in de Lid–Staat van verblijf. Derhalve dienen deze burgers blijk te geven van hun wil daartoe. Alleen bij keuze voor uitoefening van het actief stemrecht zullen deze burgers in bepaalde Lid–Staten van verblijf onderworpen worden aan de algemene stemplicht. Bovendien is het vanzelfsprekend dat dit artikel geen betrekking heeft op het actief en passief kiesrecht in de Lid–Staat van oorsprong indien dit aldaar gehandhaafd is.

---

[21] (1) Elke partij verbindt zich ertoe behoudens de bepalingen van artikel 9, lid 1, het actief en passief kiesrecht bij lokale verkiezingen toe te kennen aan de onderdanen van andere staten mits deze voldoet aan dezelfde voorwaarden die van toepassing zijn op de eigen onderdanen en bovendien rechtmatig en gewoonlijk in de betrokken Staat gedurende vijf jaar die aan de verkiezingen voorafgaan, verblijf heeft gehouden.
(2) Een overeenkomstsluitende Staat kan evenwel bij het deponeren van zijn ratificatie-, aanvaardings-, goedkeurings- of toetredingsinstrument verklaren dat hij de toepassing van lid 1 wil beperken tot het actief kiesrecht.

d) Naast het gelijkheidsbeginsel bevat artikel 8 B, lid 1, twee essentiële elementen, met name de voorwaarde inzake burgerschap van de Unie en de voorwaarde inzake verblijf. Terwijl de eerste voorwaarde is toegelicht in de bij het Verdrag gevoegde "verklaring betreffende de nationaliteit van een Lid–Staat" is het begrip verblijf niet in het Verdrag zelf toegelicht. Bij gebrek aan een onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid–Staten terzake is het niet raadzaam om het begrip verblijf op een uniforme manier vast te stellen in het kader van deze richtlijn ten einde de gelijkheid van de voorwaarden inzake actief en passief kiesrecht voor onderdanen en niet–onderdanen in de grootst mogelijke mate te verzekeren.

e) Gezien de grote verscheidenheid van administratieve en electorale regelingen in de Lid–Staten noopt het begrip "gemeenteraadsverkiezingen" tot verduidelijking. Overigens is de Verdragstekst in de verschillende talen niet helemaal gelijkluidend op dit gebied. De Engelse (*municipal elections*)[22], Spaanse (*elecciones municipales*)[23], Franse (*élections municipales*)[24], Italiaanse (*elezioni communali*), Nederlandse (*gemeenteraadsverkiezingen*)[25] en Portugese (*eleiçoes municipais*) teksten van het Verdrag hebben alleen betrekking op het eerste niveau van de politieke en administratieve organisatie. Maar de Deense (*kommunale valg*)[26], Duitse (*Kommunalwahlen*)[27] en Griekse (*dimotikes kai koinotikes ekloges*) teksten van het Verdrag hebben niet alleen betrekking op dit niveau maar ook op een tweede niveau van de bedoelde lokale overheid.

Het is derhalve van belang de aard van de verkiezing, de betrokken verkozen functies en het niveau van de bedoelde lokale overheid toe te lichten.

---

[22] Zie de wettelijke definitie van Representation of the People Act van 1983, artikel 191, lid 1. De Britse en Ierse wet onderscheidt in het algemeen "Parliamentary elections" en "Local government elections". Deze laatste hebben betrekking op de verkiezingen van alle lokale niveaus (parishes, districts, counties). Overeenkomstig de "Municipal Reform Act" van 1835 zijn de "municipal corporations" samengesteld door de inwoners van een borough. Overeenkomstig de Local Government Act van 1972 zijn de "boroughs" opgegaan in de "districts".

[23] Zie titel III (Disposiciones especiales para las elecciones municipales) van de organieke wet van 19.6.1985. De verkiezing van provincieraadsleden is evenwel geregeld in titel V van deze organieke wet (Disposiciones especiales para la eleccion de diputados provinciales).

[24] Zie titel IV van de code éléctoral: Dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris. De verkiezing van de leden van de Conseil Général van de departementen daarentegen is behandeld in titel III. In België onderscheidt de wetgever "parlements-", "provincieraads-" en "gemeenteraadsverkiezingen".

[25] Zie deel II van de Nederlandse kieswet: "De verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten Generaal, van de provinciale staten en van de gemeenteraden".

[26] De wet betreffende de gemeenteraadsverkiezingen is van toepassing op de gemeenten en de provincies en kent overigens het actief en passief kiesrecht toe aan buitenlanders die sinds minstens drie jaar in Denemarken verblijven.

[27] Zie onder meer het Kommunalwahlgesetz van Noordrijn–Westfalen. De wetgeving van de Duitse Länder terzake is van toepassing op de gemeenten (Gemeinden) en de districten (Kreise). Bij de ratificatie van het Verdrag heeft Duitsland zijn federale grondwet in die zin gewijzigd (artikel 28, lid 1).

- Wat de aard van de verkiezing betreft, spreekt het vanzelf dat artikel 8 B, lid 1, evenals lid 2, slechts betrekking heeft op algemene en rechtstreekse verkiezingen. Derhalve heeft dit artikel geen betrekking op verkiezingen in de lokale vertegenwoordigende vergadering, bij voorbeeld de verkiezing van de burgemeester door de Franse gemeenteraad, of in het lokale bestuurscollege, bij voorbeeld het Belgische schepencollege of de Duitse "Magistrat". Er is inzonderheid geen sprake van een in dit artikel bedoelde verkiezing op gemeentelijk niveau wanneer de gemeenteraad in bepaalde Lid-Staten zijn afgevaardigden ("kiesmannen") aanwijst voor de verkiezing van een parlementaire vergadering op nationaal niveau of de gemeentelijke verkozenen in die hoedanigheid deelnemen aan een dergelijke verkiezing.

- Derhalve betreft artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag slechts de functies die rechtstreeks door de lokale kiezers zijn verkozen. In praktijk betreft het in alle Lid-Staten de leden van de vertegenwoordigende lokale vergadering en in bepaalde Lid-Staten het hoofd en eventueel de andere leden van het lokale bestuur.

- Wat het niveau van de lokale overheid betreft, is artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag ongetwijfeld gericht op de verkiezingen van het basisniveau dat in alle Lid-Staten bestaat. De essentie van de aan de burgers van de Unie in dit artikel verleende rechten betreft de deelname aan deze verkiezingen. Het Verdrag is tevens van toepassing op de algemene en rechtstreekse verkiezingen van vertegenwoordigers van secundaire lokale lichamen in de Lid-Staten waar dusdanige lichamen bestaan.

2. De afwijkingen

Overeenkomstig artikel 8 B, lid 1, moet elke afwijking gerechtvaardigd zijn door bijzondere problemen in een Lid-Staat, uitsluitend betrekking hebben op de wijze van uitoefening van het in dit artikel neergelegde recht en van voorbijgaande aard zijn.

Deze bijzondere problemen hebben voornamelijk betrekking op de aanwezigheid van een zeer hoog aantal onderdanen van andere Lid-Staten. Het betreft meer bepaald de aanwezigheid van een zeer hoog aantal burgers van de Unie die geen onderdaan zijn van de Lid-Staat waar ze verblijven en voldoen aan de minimumleeftijdsvereiste om te kunnen kiezen. Derhalve dient alleen rekening te worden gehouden met de statistieken betreffende de communautaire verblijfhouders die voldoen aan de minimum-leeftijdsvoorwaarde en het aantal van deze kiezers moet vergeleken worden met het gehele kiezerscorps. Momenteel ligt dit percentage gemiddeld tussen ongeveer 0,3% en ongeveer 6% van alle burgers van de Unie die in een Lid-Staat verblijven.

Slechts in één Lid-Staat is het percentage communautaire onderdanen die de stemgerechtigde leeftijd hebben bereikt, beduidend hoger dan in de andere Lid-Staten en vertegenwoordigt het ongeveer 29% van het gehele kiezerscorps.

In deze Lid-Staat ligt het percentage communautaire onderdanen meer bepaald tussen 30% en 54% in 21 gemeenten en tussen 20% en 30% in 38 gemeenten. In de hoofdstad van deze Lid-Staat bedraagt dit percentage 41,2%. Bijgevolg is het percentage communautaire onderdanen in 50% van de gemeenten hoger dan 20%.

Rekening houdend met het beginsel van de gelijkheid van het stemrecht, moet ervoor worden gezorgd dat elke afwijking algemeen van toepassing is op alle gemeenten van de Lid–Staat die ervoor in aanmerking komt. De toepassing van regelingen die verschillen per gemeente in functie van het aantal in artikel 3 bedoelde kiezers in verhouding tot de totaliteit van de kiezers lijkt onaanvaardbaar te zijn.

IV. Subsidiariteit en proportionaliteit

Op grond van de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap strekt het onderhavige voorstel voor een richtlijn ertoe op een zo kort mogelijke termijn te voldoen aan de verplichtingen die voor de Commissie voortvloeien uit artikel 8 B, lid 1, tweede alinea van het Verdrag. Met het oog op de proportionaliteit stelt de Commissie voor de in dit artikel bedoelde wijzen van uitvoering vast te stellen in de vorm van een richtlijn en de inhoud van deze richtlijn te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de erin vervatte doelstelling.

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1: Voorwerp van de richtlijn

In artikel 1 is de werkingssfeer van deze richtlijn vastgesteld door de verduidelijking van het voorwerp van artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag:

1. In het eerste lid is bepaald dat deze richtlijn slechts betrekking heeft op de burgers van de Unie die in een Lid-Staat verblijven waarvan zij de nationalitiet niet bezitten en hun recht om deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen in deze Staat. Deze richtlijn is derhalve niet gericht op een algemene harmonisatie van de kiesstelsels van de Lid–Staten.

   Daaruit vloeit in de eerste plaats voort dat deze richtlijn inzonderheid niets afdoet aan de bepalingen van elke Lid-Staat betreffende het actief en passief kiesrecht van zijn eigen onderdanen die op zijn grondgebied verblijven.

   Uit het eerste lid blijkt bovendien dat deze richtlijn slechts betrekking heeft op gemeenteraadsverkiezingen en niet op regionale of nationale verkiezingen. Uit artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag vloeit voort dat deze gemeenteraadsverkiezingen slechts betrekking hebben op de primaire lokale lichamen en hun onderverdelingen.

2. In lid 2 is vooreerst vastgesteld dat deze richtlijn de bepalingen van elke Lid-Staat betreffende de voorwaarden waaronder de eigen onderdanen aldaar hun actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen al dan niet kunnen uitoefenen, onverlet laat zelfs indien deze personen buiten het grondgebied van deze staat verblijven.

   Aangezien artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf garandeert zonder dat dit echter in de plaats wordt gesteld van het actief en passief kiesrecht in de Lid-Staat waarvan de burger onderdaan is voor zover dit recht aldaar volgens de nationale wetgeving is gehandhaafd, is lid 3 tevens gericht op de eerbiediging van de vrijheid van de burger van de Unie om al dan niet aan gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf deel te nemen.

   Bijgevolg kunnen de burgers van de Unie wier actief en passef kiesrecht in hun Lid-Staat van herkomst is gehandhaafd ondanks hun verblijf buiten het nationale grondgebied, inderdaad deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen in hun Lid-Staat van verblijf en in hun Lid-Staat van herkomst. Toestaan dat deze burgers tweemaal stemmen bij verschillende verkiezingen doet geen afbreuk aan het principe "One man, one vote" dat slechts wordt geacht van toepassing te zijn op dezelfde verkiezing. Aangezien het juridisch en politiek twee afzonderlijke verrichtingen in twee Lid-Staten betreft, doet dit "parallelle stemrecht" geen afbreuk aan de geldigheid van de gemeenteraadsverkiezingen in deze staten. Politiek is het niet alleen raadzaam de integratie van niet-onderdanen in hun gastlanden te bevorderen maar ook de banden die nog steeds bestaan met de Lid-Staat van herkomst te respecteren. Daarenboven vermijdt de huidige aanpak elk overbodig ontradingseffect en vergemakkelijkt hij zoveel mogelijk de uitoefening van het actief kiesrecht in de Lid-Staat waar de betrokken burgers daadwerkelijk verblijven.

Gezien de specifieke en stabiele banden die volgens de wetgeving van elke Lid-Staat normaliter moeten bestaan tussen een bepaald primair lokaal lichaam en de burgers van de Unie die aldaar wensen te stemmen of zich kandidaat te stellen op grond van hun verblijf, zal het praktische belang van het "parallelle stemrecht" evenwel erg beperkt zijn. Aangezien periodes van verblijf van de betrokkenen in andere Lid-Staten in artikel 4 van deze richtlijn gelijk worden gesteld aan verblijven in de Lid-Staat van verblijf, zal dit praktische belang nog verder worden teruggedraaid.

Overigens zou het voorkomen van het "parallelle stemrecht" de invoering van een bureaucratisch mechanisme van gegevensuitwisseling tussen de Lid-Staten vergen.

Rekening houdend met de gedecentraliseerde organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen zou het bijzonder moeilijk zijn een dergelijk mechanisme in te voeren en de goede werking ervan te verzekeren. Aangezien slechts vier Lid-Staten (Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië) het actief stemrecht van hun onderdanen die buiten het nationale grondgebied verblijven, handhaven, is de invoering van een dergelijk bureaucratisch mechanisme voor de gehele Europese Unie nauwelijks in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Gezien het grote aantal gemeenteraadsverkiezingen die op verschillende tijdstippen worden gehouden in de Lid-Staten, is het niet mogelijk om op een snelle en doelmatige manier te beletten dat de betrokken burgers zowel in hun Lid-Staat van verblijf als in hun Lid-Staat van herkomst stemmen.

3. Aangezien in artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag het actief en passief kiesrecht slechts is toegekend aan de burgers van de Unie, is in het tweede lid tevens vastgesteld dat deze richtlijn geen betrekking heeft op het actief en passief kiesrecht van onderdanen van derde landen bij gemeenteraadsverkiezingen. Bijgevolg laat deze richtlijn dit recht waar het overeenkomstig de nationale wetgeving bestaat, meer bepaald in Denemarken, Ierland en Nederland onverlet. Hetzelfde geldt ten aanzien van het actief en passief kiesrecht van onderdanen van onafhankelijke landen van het Commonwealth in het Verenigd Koninkrijk. Bovendien is deze richtlijn geenszins erop gericht de Lid-Staten waar een dergelijk recht niet bestaat, ertoe te verplichten of te beletten dit recht toe te kennen aan de bedoelde personen.

Artikel 2: Definities

1. Ten einde de draagwijdte van de in artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag neergelegde rechten te verduidelijken moet het echelon van de politieke en administratieve organisatie van de Lid-Staten van verblijf waarop de betrokken burgers van de Unie deze rechten kunnen uitoefenen, worden vastgesteld. Daartoe is in deze richtlijn vermeden om gebruik te maken van de terminologie in de nationale wetgeving (bijvoorbeeld het begrip gemeente of district).

Met het oog op de terminologische samenhang meer bepaald met betrekking tot artikel 198 A van het Verdrag wordt in deze richtlijn het begrip "primair lokaal lichaam" gebruikt ter aanwijzing van de administratieve instelling die volgens het nationale recht de basis vormt van de politieke en administratieve organisatie in elke Lid-Staat.

Het betreft in alle Lid-Staten administratieve instellingen die krachtens de grondwet of de wet een zekere politieke en administratieve autonomie ten opzichte van de staat genieten. Gewoonlijk is deze autonomie erkend door middel van een algemene bevoegdheidsbepaling of door specifieke bevoegdheden op bepaalde gebieden. In het kader van deze autonomie beheren deze primaire lokale lichamen op eigen verantwoordelijkheid een aantal openbare zaken van lokaal belang. Het spreekt vanzelf dat de bevoegdheden van deze overheden beperkt zijn tot hun eigen grondgebied. Deze primaire lokale lichamen moeten worden onderscheiden van de autoriteiten van de staat die in het kader van een gedecentraliseerde organisatie van de staat op lokaal niveau een aantal diensten verzekeren. Niettemin mag niet uit het oog worden verloren dat het primaire lokale lichaam vaak een administratieve onderverdeling van de staat is en dat het gemeentebestuur in het kader van een functionele decentralisatie er tevens de Staat vertegenwoordigt of in elk geval een aantal bevoegdheden van de Staat uitoefent.

In alle Lid-Staten hebben deze lichamen bij algemene en rechtstreekse verkiezingen verkozen organen. Het betreft gewoonlijk een vertegenwoordigende vergadering die in hoofdzaak over beslissingsbevoegdheid beschikt en waarvan de duur van het mandaat varieert tussen vier en zes jaar. Bovendien hebben de primaire lokale lichamen in alle Lid-Staten al dan niet collegiale bestuursorganen (België, bepaalde Duitse Länder, Luxemburg, Nederland en Portugal kennen collegiale bestuursorganen) waarvan de bevoegdheden, de samenstelling en de wijze van aanwijzing erg uiteenlopen.

Indien het bedoelde lichaam volgens de wetgeving van de Lid-Staten is onderverdeeld in eraan ondergeschikte instanties, welke beschikken over bepaalde specifieke bevoegdheden en over bij algemene en rechtstreeks verkiezingen verkozen organen, worden deze instanties geacht volledig deel uit te maken van het bedoelde lichaam.

De primaire lokale lichamen en hun in artikel 2, lid 1 bedoelde eventuele onderverdelingen zijn per Lid-Staat opgenomen in een bijlage bij deze richtlijn.

2. Gezien de belangrijke verschillen tussen de lokale overheden van de Lid-Staten en gelet op de verschillende taalversies van artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag is het van belang het begrip gemeenteraadsverkiezingen te definiëren. Met moet er zich van bewust zijn dat dit begrip in ieder geval door het Hof van Justitie op uniforme wijze kan worden geïnterpreteerd in voorkomend geval. Politiek is het raadzaam de betrokken burgers een soort "harde kern" van politieke participatie op lokaal basisniveau in hun Lid-Staat van verblijf te garanderen. Tegelijkertijd verzekert men de minimale wederkerigheid die ter zake tussen de Lid-Staten moet gelden.

   a) In lid twee is in de eerste plaats bepaald dat het verkiezingen voor lokale vertegenwoordigende vergaderingen en, in voorkomend geval overeenkomstig de wetgeving van elke Lid-Staat, de verkiezing van het hoofd en in geval van een collegiaal bestuur de andere leden van het lokale bestuur kan betreffen.

   b) In de tweede plaats worden de gemeenteraadsverkiezingen op dusdanige manier omschreven dat zij slechts de algemene en rechtstreekse verkiezingen en niet de verkiezingen in de lokale vertegenwoordigende vergadering of het lokale bestuur betreffen. In deze context is het interessant te weten dat slechts in vier Lid-Staten (Duitsland, Spanje, Italië, Portugal) het hoofd en in voorkomend geval de leden van het lokale bestuur via algemene en rechtstreekse verkiezingen worden of kunnen worden verkozen door de bevolking. In andere Lid-Staten (Denemarken, Duitsland,

Griekenland, Frankrijk, Ierland, het Verenigd Koninkrijk) worden zij aangewezen via een interne verkiezing in de vertegenwoordigende vergadering. In België, Luxemburg en Nederland worden zij aangesteld door het staatshoofd.

Aangezien het begrip gemeenteraadsverkiezingen geen betrekking heeft op verkiezingen in de lokale vertegenwoordigende vergadering en deze richtlijn geen afbreuk doet aan de wetgeving van de Lid-Staten betreffende de bevoegdheden van deze vergaderingen en haar leden, staat deze richtlijn er niet aan in de weg dat de Lid-Staten waar de gemeentelijke verkozenen rechtstreeks of onrechtstreeks de leden van een parlementaire vergadering verkiezen, vaststellen dat de verkozenen die onderdaan zijn van andere Lid–Staten, niet aan deze verkiezing kunnen deelnemen.

c) Wat het niveau van de bedoelde lokale overheid betreft, is de definitie overeenkomstig artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag slechts gericht op de in lid 1 bedoelde verkiezingen op het niveau van de primaire lokale lichamen. In Lid-Staten waar eveneens secundaire lokale lichamen bestaan, is het Verdrag tevens van toepassing op de algemene en rechtstreekse verkiezingen van de vertegenwoordigers van deze lichamen.

3. De definitie van het begrip Lid-Staat van verblijf in artikel 2, lid 3, is gebaseerd op artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag. De definitie van het begrip Lid-Staat van herkomst in lid 4 berust daarentegen op het nationaliteitscriterium. Deze definities zijn gelijk aan deze in artikel 2, leden 3 en 4, van Richtlijn 93/109/EG 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 Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten[28].

4. Bij het definiëren van de kiezerslijst in artikel 2, lid 5, is ernaar gestreefd rekening te houden met de verschillende soorten officiële kiezersregisters die op het ogenblik in de Lid–Staten bestaan, ongeacht volgens welke methode ze zijn opgesteld (inschrijving van rechtswege of op individueel verzoek) en bijgewerkt (al dan niet permanent, via periodieke herziening of vaststelling vóór elke verkiezing) en is geenszins de wijziging ervan beoogd. Deze definitie behelst tevens de bijzondere situatie in bepaalde Lid–Staten waar de hoedanigheid van kiezer in het bevolkingsregister is vermeld zonder dat een specifieke kiezerslijst wordt opgesteld. Bovendien sluit artikel 2, lid 5, niet uit dat de kiezerslijst volgens bepaalde categorieën kiezers wordt ingedeeld. Deze definitie is gelijk aan deze in artikel 2, lid 7, van Richtlijn 93/109/EG.

5. Aangezien de datum waarop de kiezers en verkiesbare personen aan de voorwaarden inzake het actief en passief kiesrecht moeten voldoen, niet in alle Lid–Staten dezelfde is, wordt in artikel 2, lid 6, dat geen harmonisatiebepaling is, het begrip referentiedag geïntroduceerd, dat wordt gedefinieerd onder verwijzing naar het recht van de Lid–Staat van verblijf. Aangezien het geen onderlinge aanpassing van de kiesstelsels van de Lid–Staten betreft, behelst de definitie tevens de specifieke situatie in bepaalde Lid–Staten waar meerdere referentiedagen zijn vastgesteld. Deze definitie is gelijk aan deze in artikel 2, lid 8, van Richtlijn 93/109/EG.

---

[28] PB L 329 van 30.12.1993, blz. 34.

6. De definitie van het begrip formele verklaring in artikel 2, lid 7, betreft de verschillende soorten verklaringen die op het ogenblik in de Lid–Staten bestaan, maar is geenszins gericht op het met elkaar in overeenstemming brengen van de desbetreffende regels van de Lid–Staten. Zoals de "statutory declaration" van het Britse recht of de "Eidesstattliche Versicherung" (verklaring onder ede) van het Duitse recht. Volgens deze definitie komt het er in de eerste plaats op aan dat de verklaring bij de in de artikelen 8 en 9 van de richtlijn bedoelde bevoegde autoriteit kan worden ingediend. Bovendien moet het een verklaring betreffen op de onjuistheid waarvan overeenkomstig het toepasselijke nationale recht sancties zijn gesteld. De Lid–Staten zullen bij het omzetten van de richtlijn de vorm van de verklaring nader moeten bepalen. Deze definitie is gelijk aan deze in artikel 2, lid 9, van Richtlijn 93/109/EG.

Artikel 3 : Actief en passief kiesrecht

In artikel 3 is binnen het kader van artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag bepaald onder welke voorwaarden iemand in de Lid–Staat van verblijf het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen bezit. De dag waarop aan de voorwaarden moet zijn voldaan om kiesgerechtigd of verkiesbaar te zijn, kan naargelang van de wetgeving van de Lid–Staat van verblijf de verkiezingsdag of een andere referentiedag zijn. De vraag of ten aanzien van het actief en het passief kiesrecht gelijke referentiedagen worden gehanteerd, hangt vanzelfsprekend af van de bepalingen van elke Lid–Staat.

1. Aangezien het begrip burgerschap van de Unie in artikel 8, lid 1, tweede alinea van het Verdrag is gedefinieerd en deze definitie in de aan het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte verklaring betreffende de nationaliteit van een Lid–Staat is geëxpliciteerd, verwijst artikel 3, onder a) zonder meer naar artikel 8, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag. Aldus wordt er in artikel 3 rekening mee gehouden dat inzake de regels betreffende de verwerving en het bezit van de nationaliteit van een Lid–Staat niet het Verdrag maar het nationale recht van de betrokken Lid–Staat toepasselijk is.

   Daaruit volgt meer bepaald dat ten aanzien van de vaststelling van de nationaliteit van personen die afkomstig zijn uit landen en gebieden overzee (LGO) in de zin van artikel 227, lid 3, van het Verdrag, uitsluitend de wetgeving van de Lid–Staat die met de bedoelde LGO bijzondere banden onderhoudt, toepasselijk is. Derhalve hebben de uit LGO afkomstige personen die overeenkomstig de wetgeving van een Lid–Staat de nationaliteit van deze Lid–Staat hebben en in een andere Lid–Staat verblijven, aldaar het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het komt elke Lid–Staat toe aan te geven welke personen als zijn onderdanen moeten worden beschouwd, indien zulks nodig is met het oog op de toepassing van de richtlijn.

   Deze richtlijn regelt daarentegen niet de situatie van uit LGO afkomstige personen die niet de nationaliteit hebben van een Lid–Staat noch van de personen die verblijven in de besturende Lid–Staat. Deze bepaling is immers slechts gericht op de uitoefening van het actief en passief kiesrecht in een Lid–Staat waarvan men geen onderdaan is.

2. In artikel 3, onder b), wordt binnen het kader van artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag, toepassing gemaakt van het beginsel van gelijkheid van de kiezers ongeacht of zij onderdaan zijn alsook van het beginsel dat zo weinig mogelijk in de kiesstelsels van de Lid–Staten moet worden ingegrepen. Volgens deze stelsels hebben de overige voorwaarden om kiezer en verkiesbaar persoon te zijn met name betrekking op de kiesgerechtigde leeftijd en het verblijf.

De voorwaarde inzake het verblijf in de Lid–Staat waar wordt gestemd of waar men zich kandidaat stelt, vormt naast die inzake het burgerschap van de Unie het tweede kernelement van het in artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag gewaarborgde recht. Deze voorwaarde doet het verband uitkomen met het in artikel 8 A van dit Verdrag neergelegde recht van vrij verkeer en van verblijf. Hoewel het begrip verblijf in tegenstelling tot het begrip burgerschap niet in het Verdrag zelf nader is omschreven, is het geenszins noodzakelijk het in het kader van deze richtlijn op eenvormige wijze te definiëren. In de artikelen 3 en 5 wordt een dergelijke definitie dan ook vermeden, waardoor het beginsel van gelijkheid van voorwaarden voor enerzijds kiezers en verkiesbare personen die onderdaan zijn, en anderzijds kiezers en verkiesbare personen die geen onderdaan zijn, beter tot zijn recht komt. De richtlijn vermijdt tevens elke bemoeienis met de kiesstelsels van de Lid–Staten op dit punt.

Bovendien is het niet raadzaam op uniforme wijze een minimumperiode van verblijf op het nationale grondgebied van de gast-Lid-Staat vast te stellen. Uit de uitlegging van het Verdrag vloeit voort dat het begrip verblijf door kwalitatieve en niet door kwantitatieve elementen wordt gekenmerkt. In deze context dient te worden vermeld dat de intergouvernementele conferentie niet alle suggesties in die zin heeft overgenomen[29]. Politiek dient erop te worden gewezen dat elke voorwaarde inzake een minimale verblijfsduur tot gevolg zou hebben dat een aanzienlijk aantal burgers van de Unie het actief en passief kiesrecht in de Lid-Staat van verblijf verliest. Voorzien van deze politieke rechten zouden deze burgers evenwel worden onderworpen aan dezelfde verplichtingen als alle andere inwoners van het onder het primaire lokale lichaam ressorterend gebied, meer bepaald inzake gemeentebelastingen. Zoals de andere inwoners van dit gebied zouden deze burgers daarenboven onderworpen zijn aan de beslissingen welke in het kader van de lokale autonomie door de vertegenwoordigende vergadering of het bestuur worden genomen en gevolgen hebben voor hun dagelijkse bestaan. Tenslotte vergt de goede integratie van de niet–onderdanen dat zij niet alleen aan het sociale en economische leven maar ook aan het politieke leven van het onder een primair lokaal lichaam ressorterend gebied waar zij verblijven, kunnen deelnemen en in dit kader hun medeverantwoordelijkheid voor de lokale openbare aangelegenheden kunnen opnemen.

3. Artikel 3 heeft daarentegen geen betrekking op de administratieve voorwaarden in elke Lid–Staat waaraan een kiezer moet voldoen om zijn actief kiesrecht uit te oefenen in een bepaalde gemeente of kieskring bij een bepaalde verkiezing of waaraan een verkiesbaar persoon moet voldoen om zich kandidaat te stellen op een bepaalde lijst of in een bepaalde kieskring bij een bepaalde verkiezing. Deze voorwaarden beogen een goede voorbereiding en een goed verloop van de verkiezingen en hebben met name betrekking op het verblijf in de kieskring of de gemeente waar wordt gestemd, en eventueel op de minimum-duur van dit verblijf. Hetzelfde geldt ten aanzien van de administratieve voorwaarden waaraan de kandidaten moeten voldoen. Deze voorwaarden betreffen in

---

[29] In een eerste ontwerp van het voorzitterschap was in lid 2 van artikel C bepaald dat de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht welke overeenkomstig artikel F zijn vastgesteld meer bepaald voorzien in een minimumperiode van verblijf. De intergouvernementele conferentie heeft evenmin onderstaande door de Commissie voorgestelde tekst aanvaard (SEC(91) 500 = Conf.UP 1740/91): "Iedere burger van de Unie ... heeft bij gemeenteraads- en Europese verkiezingen in de plaats waar hij sedert ten minste [...] jaar gewoonlijk verblijft, het actief en passief kiesrecht.

het bijzonder de wijze van voordracht, bepaalde bewijsstukken en de termijnen waarbinnen de kandidaatstellingen moeten worden ingediend. Het spreekt vanzelf dat een in artikel 3 bedoelde kiezer of verkiesbaar persoon die daadwerkelijk aan de gemeenteraadsverkiezingen wil deelnemen in de Lid–Staat van verblijf, zich moet voegen naar de nationale bepalingen ter zake welke op de onderdanen van deze Lid–Staat van toepassing zijn.

4. Gezien de in artikel 5 bedoelde onbevoegdheden om te kiezen en om verkozen te worden is in artikel 3 bepaald dat het actief en passief kiesrecht slechts is erkend overeenkomstig de andere bepalingen van deze richtlijn.

Artikel 4 : Het verblijf

Artikel 4 heeft betrekking op de voorwaarde inzake verblijf zonder deze op een uniforme wijze te definiëren maar door daarentegen te verwijzen naar de wetgeving van elke Lid-Staat hetgeen de beste mogelijkheid biedt om het beginsel van gelijkheid van voorwaarden tussen enerzijds de kiezers en verkiesbare personen die onderdaan zijn, en anderzijds deze die geen onderdaan zijn, na te leven.

1. Voor het geval dat men volgens de wetgeving van een Lid-Staat het bewijs moet leveren van een verblijf sedert een minimumperiode op het nationale grondgebied, beoogt artikel 4 te voorkomen dat discriminatie ontstaat tussen kiezers en verkiesbare personen die onderdaan zijn en deze die geen onderdaan zijn doordat in de praktijk onderdanen gemakkelijk maar niet-onderdanen moeilijk aan deze voorwaarden kunnen voldoen.

   Daarom is in artikel 4 een periode van verblijf in andere Lid-Staten bij voorbeeld in de Lid-Staat van herkomst, gelijkgesteld met een periode van verblijf in de Lid-Staat waar wordt gestemd of waar men kandidaat is.

2. Overeenkomstig de wetgevingen van de Lid-Staten heeft de verblijfsvoorwaarde normaliter betrekking op de geografische plaats waar de betrokken burger gewoonlijk verblijft in de betrokken Lid-Staat. Daarbij wordt geen rekening gehouden met zijn eventuele bijkomende verblijven in andere Lid-Staten. Artikel 4 beoogt aldus elke discriminatie van de nationale kiezers en verkiesbare personen te voorkomen. Een dergelijke discriminatie zou kunnen voortvloeien uit het feit dat zij moeten bewijzen dat zij hun voornaamste verblijfsplaats hebben in het gebied waar zij gaan stemmen terwijl de burgers van de Unie die geen onderdaan zijn, zouden kunnen stemmen of verkozen worden op grond van hun enig verblijf dat in feite een tweede verblijfsplaats is in deze Lid-Staat aangezien het permanente centrum van hun belangen zich in een andere Lid-Staat namelijk de Lid-Staat van herkomst bevindt. Ingeval men volgens de wetgeving van een Lid-Staat zijn voornaamste verblijfplaats moet hebben op het grondgebied van het lokale lichaam waar men gaat stemmen, is in artikel 4 bepaald dat bij het nagaan van de naleving van deze voorwaarde rekening moet worden gehouden met alle andere verblijfplaatsen die de betrokkene eventueel heeft in andere Lid-Staten.

3. Aangezien artikel 4 slechts betrekking heeft op de voorwaarden om kiesgerechtigd en verkiesbaar te zijn in de Lid-Staat van verblijf, betreft de bepaling in de eerste alinea geenszins de specifieke voorwaarden die in elke Lid-Staat de uitoefening van deze rechten door alle kiezers en verkiesbare personen ongeacht of zij onderdaan zijn, in een bepaald onder een primair lokaal lichaam ressorterend gebied of een bepaalde kieskring

bij een bepaalde gemeenteraadsverkiezing regelen en die gewoonlijk gebonden zijn aan een verblijf sedert een bepaalde minimum-periode in het gebied of in de kieskring. Deze voorwaarden zijn normaliter gerechtvaardigd wegens de administratieve vereisten van een goede samenstelling van de kiezerslijst en een goede voorbereiding van de stemverrichtingen. Deze bepalingen inzake een verblijf sedert een minimum-periode variëren weliswaar per Lid-Staat en zijn vaak langer ten aanzien van het passief kiesrecht maar duren gewoonlijk niet langer dan één jaar.

Artikel 5 : Onverkiesbaarheid

1. Artikel 5 heeft uitsluitend betrekking op de onverkiesbaarheid, d.w.z. de voorwaarden waaronder een burger van de Unie ingevolge een individuele strafrechtelijke of civielrechtelijke beslissing uit zijn passief kiesrecht is ontzet. De kwestie van de onverenigbaarheden die op het ogenblik geregeld is in artikel 6, betreft daarentegen slechts de wettelijke onmogelijkheid om het mandaat van gemeentelijke verkozene in de Lid-Staat van verblijf te cumuluren met andere functies in de Lid-Staat van herkomst.

2. Aangezien de onverkiesbaarheid kan voortvloeien uit een individuele civielrechtelijke of strafrechtelijke beslissing van de rechterlijke of administratieve overheid van de Lid–Staat van verblijf of van de Lid–Staat van herkomst en bij gebrek aan internationale overeenkomsten dergelijke rechterlijke beslissingen gewoonlijk niet uitvoerbaar zijn in de Lid–Staat van verblijf, is in artikel 5 vastgesteld dat de Lid–Staten het beginsel van cumulatie van de regelingen inzake onverkiesbaarheid van de Lid–Staat van verblijf en de Lid–Staat van herkomst kunnen toepassen. Deze facultatieve cumulatieregeling is verenigbaar met het communautaire gelijkheids- en non–discriminatiebeginsel. Aangezien ernaar wordt gestreefd eventuele distorsies te voorkomen welke kunnen voortvloeien uit een gebrek aan harmonisatie van de in de Lid–Staten geldende regelingen inzake onverkiesbaarheid, kan een dergelijk systeem worden beschouwd als deel van de "andere regelingen" die door de Raad dienen te worden vastgesteld in toepassing van artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag.

   Wat het wezen van deze facultatieve cumulatie betreft, is zij gerechtvaardigd omdat het voor de Lid–Staat van verblijf van belang kan zijn dat iemand die in zijn Lid–Staat van herkomst – normaliter ingevolge een individuele rechterlijke beslissing – uit zijn passief kiesrecht is ontzet, dit niet herkrijgt door het enkele feit dat hij in een andere Lid–Staat verblijf houdt. Ten einde te waken over de reputatie van de vertegenwoordigende vergaderingen en in voorkomend geval de besturen op gemeentelijke niveau kan het raadzaam zijn ervoor te zorgen dat een burger van de Unie die uit zijn pasief kiesrecht is ontzet, geen zitting kan hebben in de gemeentelijke organen noch campagne voeren voor gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf. Het spreekt vanzelf dat de gevaren voor de aantasting van de reputatie van de verkozen gemeentelijke organen aanzienlijker en duidelijker zijn bij het passief dan bij het actief kiesrecht.

   De nationale regelingen inzake onverkiesbaarheid blijven weliswaar zeer verscheiden maar het cumulatiebeginsel gaat uit van de gedachte dat elk van deze regelingen op haar manier de algemene beginselen van de rechtsstaat en de democratie respecteert, zodat er geen bezwaar tegen is dat de Lid–Staat van verblijf rekening houdt met een vervallenverklaring in de Lid–Staat van herkomst.

3. Ten einde de in lid 1 bedoelde facultatieve cumulatieregeling ten uitvoer te leggen kan de Lid–Staat van verblijf op grond van artikel 9, lid 2, de betrokkene verzoeken bij zijn kandidaatstelling een verklaring te overleggen van zijn Lid–Staat van herkomst waaruit blijkt dat hij zijn passief kiesrecht in die Lid–Staat niet verloren heeft of dat de autoriteiten daarvan niets bekend is. Op grond hiervan kan de Lid–Staat van verblijf uit hoofde van artikel 5, lid 2, derhalve de kandidaatstelling van een kandidaat die de bedoelde verklaring niet overlegt, onontvankelijk verklaren. In artikel 9, lid 2, wordt een vormvoorwaarde ingevoerd terwijl artikel 5, lid 2, een louter formele controle toestaat die in de meeste Lid–Staten normaliter vóór de verkiezing plaatsvindt.

   Artikel 5, lid 2, wijzigt aldus geenszins bepaalde nationale onverkiesbaarheidsregelingen volgens dewelke een controle ten gronde slechts na de verkiezingen kan geschieden. Gezien het politieke belang van de regeling inzake onverkiesbaarheden, lijkt het evenwel wenselijk te zijn dat de vaststelling van de onontvankelijkheid in de mate van het mogelijke geschiedt vóór de opening van de verkiezingscampagne.

4. Aangezien het lokale bestuur eveneens deelneemt aan de uitoefening van het openbaar gezag en de vrijwaring van de algemene belangen op het grondgebied van het primaire lokale lichaam zoals zij in rechtspraak van het Hof betreffende artikel 48, lid 4, en artikel 55 van het Verdrag zijn vastgesteld, kunnen de Lid-Staten in volledige overeenstemming met het gemeenschapsrecht vaststellen dat alleen hun eigen onderdanen verkiesbaar zijn voor de ambten van hoofd of lid van het bestuur van het primaire lokale lichaam. Bijgevolg zijn de leden van het lokale bestuur gelijk behandeld ongeacht of zij rechtstreeks dan wel onrechtstreeks verkozen zijn.

Artikel 6 : Onverenigbaarheden

1. Lid 1 behelst een toepassing van het gelijkheids- en non–dicriminatiebeginsel tussen de kiezers die onderdaan zijn en deze die geen onderdaan zijn en bepaalt dat artikel 6 de momenteel in elke Lid-Staat vigerende onverenigbaarheidsregelingen onverlet laat. In het bijzonder wijzigt artikel 6 geenszins de regelingen van bepaalde Lid-Staten waar onverenigbaarheden bestaan die juridisch de vorm aannemen van een onverkiesbaarheid krachtens de wet en derhalve eraan in de weg staan dat de betrokkenen zich kandidaat stellen bij gemeenteraadsverkiezingen.

2. Ten einde het beginsel van de gelijkheid tussen de burgers van de Unie, ongeacht of zij al dan niet onderdaan zijn van de Lid-Staat waar zij verblijven, zo goed mogelijk ten uitvoer te leggen is in lid 2 bepaald dat de Lid-Staten kunnen vaststellen dat de hoedanigheid van gemeentelijke verkozene als niet-onderdaan eveneens onverenigbaar is met de functies die in een andere Lid-Staat worden uitgeoefend en gelijkwaardig zijn met deze die volgens de nationale wetgeving een onverenigbaarheid tot gevolg hebben. Deze oplossing is gerechtvaardigd door de bijzondere situatie van de betrokkenen. Het kan noodzakelijk zijn te vermijden dat de hoedanigheid van gemeentelijke verkozene in de Lid-Staat van verblijf in conflict komt met bepaalde functies die de betrokkene zou kunnen uitoefenen in de Lid-Staat van herkomst. Men kan zich meer bepaald de vraag stellen of dezelfde persoon in staat is om tegelijkertijd de gemeentelijke kiezers in zijn Lid-Staat van verblijf en in zijn Lid-Staat van herkomst behoorlijk te vertegenwoordigen.

Artikel 7 : Inschrijving op verzoek, stemplicht

1. Ten einde de vrijheid van de betrokken burgers van de Unie om al dan niet deel te nemen aan gemeenteraadsverkiezingen in hun Lid-Staat van verblijf te respecteren is in artikel 7, lid 1 bepaald dat een in artikel 3 bedoelde kiezer slechts wordt ingeschreven op de kiezerslijst van de Lid-Staat van verblijf indien hij op voorhand blijk heeft gegeven van de wil daartoe. Het belang van deze wilsverklaring vloeit voornamelijk voort uit de gevolgen ervan inzake de algemene stemplicht die momenteel in meerdere Lid-Staten bestaat.

2. In de Lid-Staten waar stemplicht bestaat, geldt deze krachtens artikel 7, lid 2 uit hoofde van de gelijkheid van de kiezers die onderdaan zijn en deze die geen onderdaan zijn voor de in artikel 3 bedoelde kiezers die op hun verzoek zijn ingeschreven op de kiezerslijst van hun Lid-Staat van verblijf.

Artikel 8 : Vormvoorwaarden inzake het actief kiesrecht

1. Artikel 8, lid 1, heeft betrekking op de termijn waarbinnen het verzoek om inschrijving op de kiezerslijst bij de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat van verblijf moet worden ingediend. Doel is zo weinig mogelijk in te grijpen in de kiesstelsels van de Lid-Staten, die op dit punt zeer verschillend zijn.

   In de Lid-Staten waar de kiezerslijsten periodiek worden herzien, kunnen de in artikel 3 bedoelde kiezers hun verzoek om inschrijving binnen deze periode indienen. Buiten de periode van herziening zal slechts in uitzonderlijke gevallen inschrijving mogelijk zijn, onder dezelfde voorwaarden welke voor de eigen onderdanen gelden.

   In de Lid-Staten waar de kiezerslijst normaliter ambtshalve vóór elke verkiezing wordt vastgesteld, moeten de in artikel 3 bedoelde kiezers gedurende een redelijke termijn vóór het sluiten van de lijst in de gelegenheid worden gesteld hun verzoek om inschrijving in te dienen. De betrokken Lid-Staten zullen bij het omzetten van de richtlijn deze termijn moeten vastleggen, met inachtneming van de gewettigde belangen van de kiezer enerzijds en de noodzaak van een goede administratieve voorbereiding van de verkiezingen anderzijds.

2. Artikel 8, lid 2 heeft betrekking op de bewijzen die de in artikel 3 bedoelde kiezer verplicht is te overleggen ter ondersteuning van zijn verzoek om inschrijving en verwijst in dit opzicht naar dezelfde voorwaarden waaraan de eigen onderdanen moeten voldoen. Ten einde het bestaan van de in artikel 3 vereiste voorwaarden te verifiëren is het evenwel noodzakelijk dat de in artikel 3 bedoelde kiezers een beperkt aantal aanvullende bewijzen overleggen. Aangezien ernaar gestreefd wordt de uitoefening van het actief kiesrecht in de Lid-Staat van verblijf zoveel mogelijk te vergemakkelijken, moeten deze bewijzen beperkt blijven tot het strikte minimum. Bovendien moet deze bewijsregeling gebaseerd zijn op de gedachte dat men vertrouwen dient te hebben in de verklaringen van de betrokkenen. Derhalve wordt in artikel 8, lid 2 van de betrokkene slechts verlangd dat hij een formele verklaring overlegt waarin een beperkt aantal gegevens zijn opgenomen die de Lid-Staat van herkomst de mogelijkheid biedt om hem zonder problemen te identificeren en het bestaan van de in artikel 3 vereiste voorwaarden te verifiëren.

Ten einde de identificatie van de personen die om inschrijving op de kiezerslijst verzoeken, te vergemakkelijken staat het de Lid-Staat van verblijf vrij om uit hoofde van lid 3 al dan niet een bijkomend bewijs te verlangen.

3. Artikel 8, lid 3 is erop gericht de betrokken burgers vrij te stellen van overbodige administratieve stappen en tegelijkertijd de taak van de Lid-Staten die de kiezerslijsten periodiek bijwerken, te vergemakkelijken zonder afbreuk te doen aan de vrije keuze van de in artikel 3 bedoelde burgers en de kiesstelsels van de Lid-Staten. Zodra de in artikel 3 bedoelde kiezer blijk heeft gegeven van zijn wil tot uitoefening van het actief kiesrecht in zijn Lid-Staat van verblijf, is hij bijgevolg niet verplicht om vóór elke verkiezing opnieuw een schriftelijk verzoek in de zin van lid 1 in te dienen. Tenzij hij blijk geeft van de wil om af te zien van inschrijving, blijft hij ingeschreven op de kiezerslijst in de Lid-Staat van verblijf onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen.

Artikel 9 : Vormvoorwaarden inzake de kandidaatstelling

1. Artikel 9, lid 1, heeft betrekking op de bewijzen die een in artikel 3 bedoelde verkiesbare persoon verplicht is te overleggen bij indiening van zijn kandidaatstelling en verwijst in dit opzicht naar dezelfde voorwaarden waaraan de eigen onderdanen die zich kandidaat stellen, moeten voldoen. Ten einde het bestaan van de in artikel 3 vereiste voorwaarden te verifiëren is in artikel 9, lid 1 evenwel bepaald dat de kandidaten die geen onderdaan zijn, een beperkt aantal specifieke bewijzen moeten overleggen die evenwel beperkt dienen te zijn tot het strikte minimum. De opbouw van artikel 9, lid 1 is gelijk aan de opbouw van artikel 8, lid 2.

2. Om de in artikel 5 vervatte facultatieve cumulatieregels inzake onverkiesbaarheid ten uitvoer te leggen is in artikel 9, lid 2 bepaald dat de Lid–Staat van verblijf van de in artikel 3 bedoelde verkiesbare persoon kan verlangen dat hij met het oog op de ontvankelijkheid van zijn kandidaatstelling een verklaring overlegt van de bevoegde administratieve autoriteiten van de Lid-Staat van herkomst waaruit blijkt dat hij zijn passief kiesrecht in die Lid-Staat niet heeft verloren. Waar nodig, kan de Lid-Staat van oorsprong, met name in het geval van het ontbreken van gecentraliseerde gegevens, zich beperken tot de verklaring dat de autoriteiten van deze Lid-Staat van een eventueel verlies van passief kiesrecht niets bekend is. Het spreekt vanzelf dat het tot de bevoegdheid van elke Lid-Staat behoort om de in lid 2 bedoelde bevoegde autoriteiten aan te wijzen, en met name om de rol vast te stellen die zijn consulaten op dit gebied kunnen vervullen.

   Bovendien kan de Lid-Staat van verblijf van de belanghebbende verlangen dat deze een beperkt aantal aanvullende bewijzen voorlegt om zijn identificatie te vergemakkelijken of te verifiëren dat hij geen in artikel 6, lid 2, bedoelde onverenigbaar geachte functie uitoefent. Dit laatste bewijs is van belang voor Lid-Staten die de in artikel 6, lid 2 bedoelde bepalingen hebben vastgesteld, in het bijzonder deze waar volgens de vigerende nationale wetgeving personen die dusdanige functies uitoefenen, zich niet kandidaat kunnen stellen.

Artikel 10 : Beroepsmogelijkheden

1. De in lid 1 bedoelde mededeling aan belanghebbende burgers strekt ertoe deze burgers in staat te stellen om eventueel een beroepsprocedure overeenkomstig lid 2 in te stellen. Aangezien de Lid–Staten in lid 1 de keuze wordt gelaten wat betreft de vorm van deze mededeling, kan het zowel een individuele mededeling betreffen als een mededeling in het kader van de publikatie van de kiezerslijst. De belanghebbende moet echter in staat zijn om tijdig kennis te nemen van deze mededeling.

2. Lid 2 bepaalt, uitgaande van het beginsel van gelijkheid van onderdanen en niet–onderdanen, dat de in artikel 3 bedoelde kiezers en verkiesbare personen zo nodig onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de Lid–Staat van verblijf beroep bij een administratieve of rechterlijke instantie kunnen instellen.

Artikel 11 : Informatieverstrekking

Aangezien de in artikel 3 bedoelde kiezers en verkiesbare personen zowel aan dezelfde voorwaarden als de onderdanen als aan bepaalde bijzondere voorwaarden, met name inzake bewijzen, moeten voldoen, is in artikel 11 bepaald dat de bevoegde instanties van de Lid–Staat van verblijf hen tijdig moeten informeren om in voorkomend geval in de Lid–Staat van verblijf hun actief en passief kiesrecht uit te kunnen oefenen. De Lid–Staten mogen zelf kiezen in welke vorm zij dit doen.

Artikel 12 : Afwijkingen

1. De bijzondere problemen waarmee een Lid–Staat kan worden geconfronteerd en die volgens artikel 8 B, lid 2, tweede alinea van het Verdrag afwijkingen kunnen rechtvaardigen, hebben er meestal mee te maken dat er daar een zeer groot aantal onderdanen van andere Lid–Staten verblijft. Dit aantal bedraagt heden ten dage ongeveer 0,3 tot 6 % van het totale aantal burgers van de Unie in elke Lid–Staat. Slechts in één Lid–Staat overtreft het aantal communautaire verblijfhouders die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, ruimschoots dat in de andere Lid–Staten en ligt rond 29 % van het totale electoraat.

   Gezien deze huidige situatie is in lid 1 bepaald dat een Lid–Staat de in de punten a), b) en c) bedoelde afwijkende bepalingen kan vaststellen, zodra een drempel van 20 % wordt overschreden. Dit percentage wordt berekend op basis van statistische gegevens betreffende het totale aantal burgers van de Unie die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt en die op de vermelde datum in de betrokken Lid–Staat verblijven.

   De afwijkende bepalingen moeten volgens lid 1, onder a), b) en c) hiertoe beperkt blijven dat van de in artikel 3 bedoelde kiezers en verkiesbare personen het bewijs wordt verlangd van een verblijf sedert een minimumperiode in de Lid–Staat waar wordt gestemd. Wat het passief kiesrecht betreft, lijkt een vereiste verblijfsduur van ten hoogste twee mandaten van de gemeentelijke vertegenwoordigende vergadering passend. Wat het actief kiesrecht betreft, mag de vereiste verblijfsduur ten hoogste gelijk zijn aan de duur van één mandaat. Bovendien kan een Lid-Staat in overeenstemming met het gemeenschapsrecht dienstige maatregelen treffen ter zake van

de samenstelling van de kandidatenlijsten met het oog op de vergemakkelijking van de integratie in hun gastland van de burgers van de Unie die geen onderdaan zijn van hun Lid-Staat van verblijf.

2. Bovendien kunnen de bijzondere problemen in een Lid–Staat die volgens artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag afwijkende oplossingen kunnen rechtvaardigen, voortvloeien uit het feit dat in bepaalde Lid–Staten de onderdanen van andere Lid–Staten nu reeds niet alleen bij gemeenteraadsverkiezingen, maar ook bij de verkiezingen voor het nationaal parlement het actief kiesrecht bezitten.

   In een bepaalde Lid–Staat hebben de burgers van een aangrenzende Lid–Staat niet de status van vreemdelingen en hebben zij sinds 1948 het actief en passief kiesrecht bij zowel verkiezingen voor het nationaal parlement als bij plaatselijke verkiezingen, zulks op dezelfde inhoudelijke en formele voorwaarden als de eigen onderdanen.

   In deze aangrenzende Lid–Staat wordt sinds 1935 elke persoon die in de andere Lid–Staat is geboren, niet als vreemdeling beschouwd. Hierbij komt dat de grondwet zodanig is gewijzigd dat de wetgever de bevoegdheid heeft gekregen om het actief kiesrecht bij verkiezingen voor het nationaal parlement toe te kennen aan personen die aldaar als niet–onderdaan verblijven. Op deze basis is in de kieswet van 1985 bepaald dat de burgers van deze andere Lid–Staat en, op basis van wederkerigheid, de onderdanen van alle andere Lid–Staten het actief kiesrecht hebben bij verkiezingen voor het nationaal parlement.

   Dientengevolge worden de onderdanen van deze twee Lid–Staten die in de respectievelijke andere Lid–Staat verblijven doorgaans vermeld op de lijsten van kiezers voor het nationaal parlement en voor de lokale verkiezingen, die in de beide betrokken Lid–Staten ambtshalve worden opgesteld.

   Onder deze omstandigheden is het gerechtvaardigd dat de onderdanen van deze twee Lid–Staten die in de respectievelijke andere Lid–Staat verblijven, niet worden onderworpen aan de in de artikelen 5 tot en met 11 van deze richtlijn bedoelde bijzondere formaliteiten.

3. De afwijkende bepaling in artikel 8 B, lid 1, van het Verdrag heeft uitsluitend betrekking op de wijze waarop de gewaarborgde rechten bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen worden uitgeoefend, en niet op het waarborgen van die rechten als zodanig. Daarom moet elke afwijking geregeld opnieuw worden bezien. Artikel 12, lid 3, stelt te dien einde een systeem van periodieke rapportering in.

   Opdat de Commissie als hoedster van het Verdrag zou kunnen nagaan of aan de in de leden 1 en 2 vastgestelde voorwaarden is voldaan, is het absoluut noodzakelijk dat de Lid–Staten, die afwijkende bepalingen vaststellen, haar alle nodige gegevens ter rechtvaardiging hiervan verstrekken. De Lid-Staten die gebruik maken van de in lid 1 bedoelde afwijking moeten de Commissie meer bepaald relevante statistische gegevens verstrekken.

Artikel 13 : Verworven rechten

Aangezien in bepaalde Lid-Staten alle burgers van de Unie of de onderdanen van bepaalde Lid-Staten momenteel reeds het actief kiesrecht hebben bij lokale verkiezingen en zich derhalve reeds vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn op de kiezerslijsten kunnen inschrijven, is het raadzaam deze verworven rechten te erkennen en derhalve vast te stellen dat door deze richtlijn geen afbreuk wordt gedaan aan deze inschrijvingen. Bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen ten aanzien waarvan deze richtlijn van toepassing is, hoeven de betrokken burgers geen verzoek in de zin van artikel 7 in te dienen. Evenmin moeten zij de in artikel 8 vereiste bijzondere bewijzen overleggen. Krachtens artikel 8, lid 3, kan deze situatie worden gehandhaafd na deze eerste gemeenteraadsverkiezingen indien de momenteel vigerende nationale wetgeving zulks toestaat.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid–Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten

---

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 8 B, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Gezien het advies van het Comité van de regio's,

Overwegende dat het Verdrag betreffende de Europese Unie een nieuwe etappe markeert in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa; dat de Europese Unie met name tot taak heeft de betrekkingen tussen de volkeren van de Lid–Staten samenhangend en solidair te organiseren en dat het tot haar fundamentele doelstellingen behoort de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van haar Lid–Staten door de instelling van een burgerschap van de Unie te versterken;

Overwegende dat daartoe titel II van het Verdrag betreffende de Europese Unie voor alle onderdanen van de Lid–Staten een burgerschap van de Unie instelt en hun uit dien hoofde een geheel van rechten toekent;

Overwegende dat het actief en passief kiesrecht in de Lid–Staat van verblijf bij gemeenteraadsverkiezingen, gewaarborgd door artikel 8 B, lid 1, van het EG-Verdrag, een

toepassing van het beginsel van gelijkheid en non–discriminatie tussen onderdanen en niet–onderdanen en een logisch uitvloeisel van het in artikel 8 A van het EG-Verdrag neergelegde recht van vrij verkeer en van verblijf vormt;

Overwegende dat de toepassing van artikel 8 B, lid 1, van het EG-Verdrag geen algemene harmonisatie van de kiesstelsels van de Lid–Staten onderstelt; dat het hoofdzakelijk gericht is op het wegwerken van de nationaliteitsvoorwaarde die momenteel in de meeste Lid–Staten is vereist voor de uitoefening van het actief en passief kiesrecht en dat bovendien uit hoofde van het in artikel 3 B, derde alinea, van het EG-Verdrag neergelegde evenredigheidsbeginsel de communautaire regelgeving terzake niet verder mag gaan dan noodzakelijk is om het doel van artikel 8 B, lid 1, van het EG-Verdrag te bereiken;

Overwegende dat met artikel 8 B, lid 1, van het EG-Verdrag wordt beoogd dat alle burgers van de Unie, onverschillig of zij al dan niet onderdaan van de Lid–Staat van verblijf zijn, aldaar onder gelijke voorwaarden hun actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen uitoefenen, en dat bijgevolg de voorwaarden, met name die betreffende de duur en het bewijs van het verblijf, welke voor niet–onderdanen gelden, dezelfde moeten zijn als die waaraan in voorkomend geval de onderdanen van de betrokken Lid–Staat zijn onderworpen; dat de niet-onderdanen niet mogen worden onderworpen aan specifieke voorwaarden tenzij een verschillende behandeling van onderdanen en niet–onderdanen uitzonderlijk gerechtvaardigd is door specifieke omstandigheden welke betrekking hebben op de laatsten en hen onderscheiden van de eersten;

Overwegende dat artikel 8 B, lid 1, van het EG-Verdrag het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid–Staat van verblijf erkent zonder dat dit echter in de plaats wordt gesteld van het actief en passief kiesrecht in de Lid–Staat waarvan de burger van de Unie onderdaan is; dat de vrijheid van deze burgers om al dan niet aan de gemeenteraadsverkiezingen in de Lid–Staat van verblijf deel te nemen moet worden gerespecteerd en dat deze burgers derhalve blijk moeten geven van de wil aldaar hun actief kiesrecht uit te oefenen;

Overwegende dat het lokale bestuur van de Lid–Staten een weerspiegeling is van uiteenlopende politieke en juridische tradities en is gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan structuren; dat het begrip gemeenteraadsverkiezingen verschilt per Lid–Staat; dat derhalve het voorwerp van deze richtlijn dient te worden verduidelijkt door het begrip gemeenteraadsverkiezingen te definiëren; dat deze verkiezingen betrekking hebben op de algemene en rechtstreekse verkiezingen op het niveau van de primaire lokale lichamen en hun onderverdelingen; dat het evenzeer de algemene en

rechtstreekse verkiezing van de gemeentelijke vertegenwoordigende vergaderingen als van de leden van het gemeentebestuur betreft; dat deze verkiezingen daarentegen geen betrekking hebben op de verkiezingen die worden gehouden binnen deze gemeentelijke organen, en de rechtstreekse of onrechtstreekse verkiezingen van de leden van een parlementaire vergadering door de gemeentelijke verkozenen;

Overwegende dat de onverkiesbaarheid het gevolg kan zijn van een afzonderlijk besluit van de autoriteiten van de Lid–Staat van verblijf of van de Lid–Staat van herkomst; dat gelet op het politieke belang van de functie van gemeentelijke verkozene, de Lid–Staten de maatregelen moeten kunnen treffen welke noodzakelijk zijn om te vermijden dat een persoon die in zijn Lid–Staat van herkomst vervallen is van het passief kiesrecht, in dit recht wordt hersteld op grond van het enkele feit dat hij in een andere Lid–Staat verblijft; dat het wegens dit specifieke probleem dat eigen is aan kandidaten die geen onderdaan zijn, gerechtvaardigd is dat de Lid–Staten die zulks nodig achten, hen niet alleen kunnen onderwerpen aan de regeling inzake onverkiesbaarheid van de Lid–Staat van verblijf maar eveneens aan de wetgeving terzake van de Lid–Staat van herkomst; dat rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel het volstaat het actief kiesrecht slechts te doen afhangen van de regeling inzake onbevoegdheid tot kiezen van de Lid–Staat van verblijf;

Overwegende dat nu de bevoegdheden van het hoofd en de leden van het bestuur van primaire lokale lichamen betrekking hebben op deelname aan de uitoefening van het openbare gezag en de vrijwaring van de algemene belangen, het raadzaam is dat de Lid–Staten deze functies voor hun onderdanen kunnen voorbehouden;

Overwegende dat wanneer in de wetgevingen van de Lid–Staten is voorzien in onverenig-baarheden tussen de hoedanigheid van gemeentelijke verkozene en andere functies, de Lid–Staten de mogelijkheid dienen te hebben om deze onverenigbaarheden uit te breiden tot gelijkwaardige functies welke in andere Lid–Staten worden uitgeoefend,

Overwegende dat volgens artikel 8 B, lid 1, van het EG-Verdrag slechts van de algemene regels van deze richtlijn mag worden afgeweken indien zulks door de bijzondere problemen in een Lid–Staat wordt gerechtvaardigd en dat elke afwijkende bepaling uit de aard van de zaak vatbaar moet zijn voor herziening;

Overwegende dat dergelijke bijzondere problemen zich met name kunnen voordoen wanneer in een Lid–Staat het aantal burgers van de Unie die aldaar verblijven zonder de nationaliteit van deze

Lid–Staat te bezitten, en die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, zeer ver boven het gemiddelde ligt; dat wanneer het aantal van deze burgers 20% van het totale electoraat bedraagt, afwijkende bepalingen op basis van het criterium van de verblijfsduur gerechtvaardigd zijn;

Overwegende dat het burgerschap van de Unie gericht is op een betere integratie van de burgers van de Unie in hun gastland en dat het in deze context in overeenstemming is met de bedoelingen van de auteurs van het EG-Verdrag elke polarisatie tussen kandidatenlijsten van onderdanen en niet–onderdanen te voorkomen;

Overwegende dat het polarisatiegevaar in het bijzonder een Lid–Staat betreft waar het aantal burgers van de Unie die geen onderdaan zijn van de betrokken Lid–Staat en de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, meer bedraagt dan 20% van het totale aantal kiesgerechtigde burgers van de Unie die aldaar verblijf houden, en dat het derhalve van belang is dat deze Lid–Staat in het kader van artikel 8 B van het EG-Verdrag kan voorzien in bijzondere bepalingen ten aanzien van de samenstelling van de kandidatenlijsten;

Overwegende dat er rekening mee dient te worden gehouden dat in bepaalde Lid–Staten de onderdanen van andere Lid–Staten die aldaar verblijven stemrecht hebben voor het nationale parlement en dat de in deze richtlijn vastgestelde formaliteiten derhalve gemilderd kunnen worden,

Overwegende dat bepaalde Lid–Staten reeds het actief en passief kiesrecht bij lokale verkiezingen toekennen aan alle burgers van de Unie of aan onderdanen van bepaalde Lid–Staten; dat deze verworven rechten derhalve dienen te worden gerespecteerd door deze burgers vrij te stellen van bepaalde in deze richtlijn vastgestelde formaliteiten,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Hoofdstuk I: Algemene bepalingen

Artikel 1

1. In deze richtlijn worden de nadere regels vastgesteld volgens welke de burgers van de Unie die in een Lid–Staat verblijven waarvan zij geen onderdaan zijn, in die Lid–Staat hun actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen uitoefenen.

2. De bepalingen van deze richtlijn laten de bepalingen van elke Lid–Staat betreffende het actief en passief kiesrecht van zijn onderdanen die buiten zijn grondgebied verblijven of van onderdanen van derde landen die in deze Staat verblijven, onverlet.

Artikel 2

In deze richtlijn wordt verstaan onder

1. "primair lokaal lichaam" : de in de bijlage opgenomen overheidslichamen die overeenkomstig de wetgeving van elke Lid–Staat 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;

2. "gemeenteraadsverkiezingen" : de algemene en rechtstreekse verkiezingen ter aanwijzing van de leden van de vertegenwoordigende vergadering en in voorkomend geval van het hoofd en de leden van het bestuur van een primair lokaal lichaam overeenkomstig de wetgeving van elke Lid–Staat;

3. "Lid–Staat van verblijf" : de Lid-Staat waar de burger van de Unie verblijf houdt zonder dat hij de nationaliteit van deze Lid–Staat bezit;

4. "Lid-Staat van herkomst" : de Lid–Staat waarvan de burger van de Unie onderdaan is;

5. "kiezerslijst" : het officiële register van alle personen die in een bepaald onder een primair lokaal lichaam ressorterend gebied of in één van zijn kieskringen kiesgerechtigd zijn, dat overeenkomstig het recht inzake verkiezingen van de Lid–Staat van verblijf door de bevoegde

autoriteit wordt opgesteld en bijgewerkt, of het bevolkingsregister indien daarin de hoedanigheid van kiezer is vermeld;

6. "referentiedag" : de dag/de dagen waarop de burgers van de Unie volgens het recht van de Lid–Staat van verblijf moeten voldoen aan de voorwaarden om aldaar kiesgerechtigd of verkiesbaar te zijn;

7. "formele verklaring" : de verklaring van de betrokkene, op de onjuistheid waarvan sancties zijn gesteld uit hoofde van de toepasselijke nationale wet.

Artikel 3

Eenieder die op de referentiedag

a) burger is van de Unie in de zin van artikel 8, lid 1, tweede alinea, van het EG-Verdrag, en
b) zonder de nationaliteit van de Lid–Staat van verblijf te bezitten, voor het overige voldoet aan de voorwaarden waaraan de wetgeving van deze Staat het actief en passief kiesrecht van zijn onderdanen onderwerpt,

heeft in de Lid-Staat van verblijf het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen overeenkomstig deze richtlijn.

Artikel 4

1. Indien de onderdanen van de Lid-Staat van verblijf, om kiezer of verkiesbaar persoon te kunnen zijn, sedert een bepaalde minimumperiode op het nationale grondgebied van deze Lid-Staat verblijf moeten hebben gehouden, worden de in artikel 3 bedoelde kiezers en verkiesbare personen geacht aan deze voorwaarde te voldoen, indien zij gedurende een gelijkwaardige periode in andere Lid-Staten verblijf hebben gehouden.

2. Indien de eigen onderdanen overeenkomstig de wetgeving van de Lid–Staat van verblijf slechts kiezer of verkiesbaar persoon kunnen zijn in het onder een primair lokaal lichaam ressorterend gebied waar zij hun voornaamste verblijfplaats hebben, geldt deze voorwaarde eveneens ten aanzien van de in artikel 3 bedoelde kiezers of verkiesbare personen. Hun voornaamste verblijfplaats is vastgesteld rekening houdend met hun verblijven in andere Lid–Staten.

3. Lid 1 doet niets af aan de bepalingen van elke Lid–Staat die de uitoefening van het actief en passief kiesrecht door de kiezers of verkiesbare personen in een bepaald onder een primair lokaal lichaam ressorterend gebied afhankelijk maken van een verblijf sedert een minimumperiode in het bedoelde gebied.

Artikel 5

1. De Lid–Staten van verblijf kunnen vaststellen dat een burger van de Unie die ingevolge een individuele strafrechtelijke of civielrechtelijke beslissing overeenkomstig het recht van zijn Lid-Staat van herkomst het passief kiesrecht heeft verloren, is uitgesloten van de uitoefening van dat recht bij gemeenteraadsverkiezingen.

2. De kandidaatstelling van een burger van de Unie bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf kan onontvankelijk worden verklaard indien de burger de in artikel 9, lid 2, bedoelde verklaring niet kan overleggen.

3. De Lid–Staten kunnen bepalen dat alleen hun eigen onderdanen verkiesbaar zijn voor de functies van hoofd of lid van het bestuur van een primair lokaal lichaam.

Artikel 6

1. De in artikel 3 bedoelde verkiesbare personen worden onderworpen aan dezelfde voorwaarden inzake onverenigbaarheid welke overeenkomstig de wetgeving van de Lid–Staat van verblijf van toepassing zijn op de onderdanen van deze Staat.

2. De Lid–Staten kunnen vaststellen dat de hoedanigheid van gemeentelijke verkozene in de Lid–Staat van verblijf tevens onverenigbaar is met de in andere Lid–Staten uitgeoefende functies welke gelijkwaardig zijn aan deze die in de Lid–Staat van verblijf een onverenigbaarheid tot gevolg hebben.

Hoofdstuk II: De uitoefening van het actief en passief kiesrecht

Artikel 7

1. De in artikel 3 bedoelde kiezer oefent het actief kiesrecht uit bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid–Staat van verblijf indien hij blijk heeft gegeven van de wil daartoe.

2. Indien in de Lid-Staat van verblijf stemplicht bestaat, geldt deze voor de in artikel 3 bedoelde kiezers die aldaar zijn ingeschreven op de kiezerslijst.

Artikel 8

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om de in artikel 3 bedoelde kiezer die daarom heeft verzocht, de mogelijkheid te bieden tijdig voor de verkiezingen op de kiezerslijst te worden ingeschreven.

2. Om op de kiezerslijst te worden ingeschreven moet de in artikel 3 bedoelde kiezer dezelfde bewijzen overleggen als een nationale kiezer. Hij moet bovendien een formele verklaring overleggen waarin zijn nationaliteit en zijn adres in de Lid–Staat van verblijf zijn aangegeven.

   Bovendien kan de Lid–Staat van verblijf eisen dat de in artikel 3 bedoelde kiezer een nog geldig identiteitsbewijs voorlegt.

3. De in artikel 3 bedoelde kiezer die is ingeschreven op een kiezerslijst in de Lid–Staat van verblijf, blijft onder dezelfde voorwaarden als de nationale kiezer daarop ingeschreven totdat hij verzoekt daarvan te worden geschrapt, of totdat hij ambtshalve daarvan wordt geschrapt omdat hij niet langer aan de voorwaarden voor de uitoefening van het actief kiesrecht voldoet. Ingeval hij zijn verblijfplaats verplaatst naar een onder een ander primair lokaal lichaam ressorterend gebied in dezelfde Lid–Staat, wordt deze kiezer ingeschreven op de kiezerslijst van dit lichaam onder dezelfde voorwaarden als een nationale kiezer.

Artikel 9

1. Een in artikel 3 bedoeld verkiesbaar persoon moet bij het indienen van zijn kandidaatstelling dezelfde bewijzen overleggen als een nationaal kandidaat. Hij moet bovendien een formele verklaring overleggen waarin zijn nationaliteit en zijn adres in de Lid–Staat van verblijf zijn aangegeven.

2. De Lid–Staat van verblijf kan bovendien eisen dat de in artikel 3 bedoelde verkiesbare persoon

   - bij zijn kandidaatstelling tevens een verklaring overlegt van de bevoegde administratieve autoriteiten van de Lid-Staat van herkomst waaruit blijkt dat hij zijn passief kiesrecht in die Lid-Staat niet verloren heeft of dat deze autoriteiten daarvan niets bekend is,
   - een nog geldig identiteitsbewijs voorlegt,
   - in zijn in lid 1 bedoelde formele verklaring verklaart geen enkele functie uit te oefenen die onverenigbaar is uit hoofde van het bepaalde in artikel 6, lid 2,
   - zijn laatste adres in de Lid–Staat van herkomst aangeeft.

Artikel 10

1. De Lid-Staat van verblijf deelt de betrokkene mee welk gevolg aan zijn verzoek om inschrijving op de kiezerslijst is gegeven of welk besluit inzake de ontvankelijkheid van zijn kandidaatstelling is genomen.

2. Wordt de betrokkene inschrijving op de kiezerslijst ontzegd of wordt zijn kandidaatstelling verworpen, dan kan hij de beroepsprocedures instellen die volgens de wetgeving van de Lid-Staat van verblijf in vergelijkbare gevallen voor de nationale kiezers en verkiesbare personen openstaan.

Artikel 11

De Lid-Staat van verblijf stelt de in artikel 3 bedoelde kiezers en verkiesbare personen tijdig en op passende wijze in kennis van de voorwaarden en nadere bepalingen die gelden voor de uitoefening van het actief en passief kiesrecht in die Staat.

Hoofdstuk III: Afwijkingen en overgangsbepalingen

Artikel 12

1. Indien in een Lid-Staat op 1 januari 1996 het aantal burgers van de Unie die aldaar verblijf houden zonder de nationaliteit van deze Lid-Staat 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 in deze Lid-Staat verblijf houden, kan deze Lid-Staat in afwijking van de bepalingen van deze richtlijn,

   a) het actief kiesrecht uitsluitend toekennen aan de in artikel 3 bedoelde kiezers die ten minste sedert een bepaalde tijd, welke op niet meer dan de duur van één mandaat in de vertegenwoordigende gemeentelijke vergadering mag worden vastgesteld, in deze Lid-Staat verblijf houden,
   b) het passief kiesrecht uitsluitend toekennen aan de in artikel 3 bedoelde verkiesbare personen die ten minste sedert een bepaalde tijd, die op niet meer dan de duur van twee mandaten in deze vergadering mag worden vastgesteld, in deze Lid-Staat verblijf houden, en
   c) dienstige maatregelen treffen inzake de samenstelling van de kandidatenlijsten meer bepaald met het oog op het vergemakkelijken van de integratie van de burgers van de Unie die geen onderdaan van de genoemde Lid–Staat zijn.

2. Indien op 1 januari 1996 bij de wetgeving van een Lid–Staat is voorgeschreven dat aldaar verblijvende onderdanen van een andere Lid–Staat stemrecht hebben bij de verkiezingen voor het nationaal Parlement van die Lid–Staat en daartoe op de kiezerslijsten van die Lid–Staat kunnen worden ingeschreven onder precies dezelfde voorwaarden als de nationale kiezers, hoeft eerstgenoemde Lid–Staat in afwijking van deze richtlijn, de artikelen 5 tot en met 11 niet op die onderdanen toe te passen.

3. Uiterlijk op 31 december 1998 en vervolgens om de zes jaar dient de Commissie bij de Raad en het Europees Parlement een verslag in waarin zij nagaat of de redenen die de toekenning aan de betrokken Lid–Staten van een afwijking overeenkomstig artikel 8 B, lid 1, van het EG-Verdrag rechtvaardigen, nog aanwezig zijn en stelt zij in voorkomend geval passende wijzigingen voor.

De Lid–Staten die overeenkomstig de leden 1 en 2 afwijkende bepalingen vaststellen, verstrekken de Commissie alle nodige gegevens ter rechtvaardiging hiervan.

Artikel 13

De burgers van de Unie die op 1 januari 1996 reeds het stemrecht hebben bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid–Staat van verblijf en die op een kiezerslijst van deze Lid–Staat staan, zijn niet onderworpen aan de in artikel 8 bedoelde formaliteiten bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen waarop deze richtlijn overeenkomstig artikel 14 van toepassing is.

Hoofdstuk IV: Slotbepalingen

Artikel 14

De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om voor 1 januari 1996 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de Lid-Staten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar de onderhavige richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de Lid-Staten.

Artikel 15

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in *het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 16

Deze richtlijn is gericht tot de Lid-Staten.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad,

De Voorzitter

BIJLAGE

bij de richtlijn tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten

Ter fine van het bepaalde in artikel 2, lid 1, van deze richtlijn wordt onder primair lokaal lichaam het volgende verstaan:

. in Denemarken:
-amtskommune, København's kommune, Frederiksberg's kommune,
-primaerkommune,

. in België:
-commune / gemeente / Gemeinde,

. in Duitsland:
-kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis; Kreis;
-Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin;
-Stadt-, Gemeinde-, oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften,

. in Griekenland:
-κοινότης (koinotis),
-δήμος (dimos),

. in Spanje:

-municipio,

-entidad de ámbito territorial inferior al municipal,

. in Frankrijk:

-commune,

-arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune,

. in Ierland:

-county, county borough

-urban district, non county borough, town,

. in Italië:

-comune,

-circoscrizione,

. in Luxemburg:

-commune,

. in Nederland:

-gemeente,

-deelgemeente

. in Portugal:

-conselhos, municipios,

-freguesias,

. in het Verenigd Koninkrijk:

-counties in England and Wales, regions in Scotland,

-districts, metropolitan districts, London boroughs, Isles authorities,

-parishes in England, communities in Scotland and Wales.

* * * * *

ISSN 0254-1513

COM(94) 38 def.

DOCUMENTEN

NL **01 06**

Catalogusnummer : CB-CO-94-045-NL-C

ISBN 92-77-65320-5

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg