

***Europees-rechtelijke aspecten van kiesrecht van
Nederlandse onderdanen die in de Antillen en Aruba
woonachtig zijn***

Prof. Dr. Monica Claes



Europees-rechtelijke aspecten van kiesrecht van Nederlandse onderdanen die in de Antillen en Aruba woonachtig zijn

Prof. Dr. Monica Claes*

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vroeg mij een aantal vragen te beantwoorden met betrekking tot het kiesrecht voor de Europese verkiezingen. Die vragen zijn gerezen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie in zaak C-300/04 Eman en Sevinger t. College van burgemeester en wethouders van Den Haag, en de Wet van 30 oktober 2008 (Stb. 2008, 475) waarbij het kiesrecht voor de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement werd uitgebreid naar alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn.

Meer in het bijzonder vroeg het Ministerie mij te antwoorden op de volgende vragen:

(e) Welke entiteit moet als lidstaat van de Europese Unie worden beschouwd: Nederland of het Koninkrijk der Nederlanden?

(f) Aan wie dient op grond van de Europese regelgeving het kiesrecht voor het Europese Parlement toe te komen (Nederlanders woonachtig binnen de Europese gemeenschap of ook daarbuiten)?

(g) Luidt het antwoord op vraag f anders na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon?

(h) Zijn er andere Europese lidstaten die het kiesrecht voor het Europees Parlement hebben toegekend aan kiezers die de nationaliteit van deze lidstaat bezitten en die niet in de Europese Unie woonachtig zijn? Op welke wijze oefenen deze kiezers hun kiesrecht uit? Met name wil het ministerie vernemen hoe uitoefening van het kiesrecht voor het Europees Parlement is geregeld in overzeese gebiedsdelen van landen als Frankrijk en Groot-Brittannië voor zover men aldaar over dit kiesrecht beschikt.

In het advies is de volgorde van de vragen aangehouden.

* Monica Claes is hoogleraar Europees en vergelijkend constitutioneel recht aan de Universiteit van Tilburg en co-director van het Ticom, het Tilburg Institute of Comparative and Transnational Law. Met dank aan Jasper Kaikai en Viorelia Gasca, Ticom. Bij de beantwoording van de vragen ben ik uitgegaan van de huidige stand van zaken i.v.m. de inrichting van het Koninkrijk.

Vraag e Welke entiteit moet als lidstaat van de Europese Unie worden beschouwd: Nederland of het Koninkrijk der Nederlanden?

De vraag naar welke entiteit 'lidstaat' is van de Europese Unie is een ingewikkelde als gevolg van de sterke verwevenheid tussen Europees en nationaal recht. In de Europese Verdragen wordt de term 'lidstaat' niet nauwkeurig omschreven en niet ondubbelzinnig gebruikt. Bovendien wordt de term 'lidstaat' gebruikt naast andere, met name 'verdragssluitende partij', en lijken de 'landen en gebieden overzee' soms wel en soms niet begrepen te worden als deel van de 'lidstaat'.

Voor ik op vraag e antwoord, is het belangrijk te benadrukken dat juridisch de meest pertinente vraag die is naar de territoriale werking van de Verdragen en het recht dat daaruit voortvloeit. Dat een bepaalde entiteit partij is bij een verdragen of lidstaat van een internationale organisatie betekent niet noodzakelijk dat het verdrag of het recht van die organisatie automatisch op het gehele grondgebied van die entiteit van toepassing is.

Bovendien moet steeds goed voor ogen gehouden worden, of een bepaalde vraag naar nationaal recht moet worden beantwoord, of naar Europees recht, en waarom het van belang is precies te bepalen welke entiteit als 'lidstaat' dient te worden beschouwd. Zo is moeilijk in te zien waarom de vraag welke entiteit precies als lidstaat van de Europese Unie is te beschouwen, bepalend is voor de vaststelling van welk orgaan binnen het Koninkrijk bevoegd is om kiesrecht te verlenen. Die laatste vraag is er één van nationaal recht, die naar nationaal recht moet worden beantwoord. Welke entiteit algemeen als 'lidstaat' is te beschouwen is daarvoor niet bepalend. De vraag welk orgaan bevoegd is om kiesrecht te verlenen aan Nederlanders, is niet afhankelijk van de vaststelling welke entiteit precies lidstaat is.

Het is een vraag van nationaal recht, die voor Nederland moet worden beantwoord op basis van het Statuut, de Grondwet en de overige wetten en regels. Dat is ook impliciet in de redenering van het Hof van Justitie in *Eman en Sevinger*: het EG recht is niet van toepassing op Aruba en de Antillen (en dus is het Europese Parlement niet te beschouwen als 'wetgevende macht' voor Aruba en de Antillen), er is geen 'recht op kiesrecht' af te leiden uit het Unieburgerschap, Nederland is niet verplicht om verkiezingen te organiseren in Aruba en de Antillen, en is niet verplicht om kiesrecht te verlenen aan de Nederlandse ingezetenen van Aruba en de Antillen. Maar welke entiteit als 'lidstaat' is te beschouwen, is niet beslissend. Beslissend in de uitspraak van het Hof is dat betrokkenen de Nederlandse nationaliteit hebben, en dus gelijk dienen te worden behandeld aan Nederlanders die buiten Nederland wonen.

Ook de vraag aan welke categorieën Nederlanders die buiten Nederland verblijven kiesrecht moet worden toegekend (alleen Nederlanders die binnen de Unie verblijven of ook Nederlanders daarbuiten), is er één die niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag naar lidmaatschap.

Welke entiteit is 'lidstaat'? Welke entiteit is partij bij de verdragen?

'Lidstaat' naar Europees recht

Er is in eerdere studies al op gewezen, dat de term lidstaat in het Europese recht niet op een eenduidige manier wordt gebruikt. Soms lijkt de term synoniem te zijn met 'verdragssluitende partij', en lijkt hij de landen en gebieden overzee te omvatten.¹ In andere gevallen, daarentegen, doelt de term 'lidstaat' toch vooral op het 'moederland' in Europa.²

Bovendien wordt de term soms gebezigd als betrekking hebbende op de verhouding met de andere verdragspartijen of lidstaten en is er een externe dimensie. In andere situaties is er eerder sprake van een interne dimensie. Voor de invulling van de term 'lidstaat' dient wat de *interne dimensie* aangaat, volledig naar het nationale recht te worden teruggegrepen. Hier geldt dan het beginsel van autonomie of binnenlandse bestuurlijke neutraliteit.³ Zo is het een kwestie van nationaal recht, en niet van Europees recht, wie gemachtigd is om 'de lidstaat' te vertegenwoordigen in de Raad. Vooral voor federale staten is dit van groot belang. Eveneens is het een zaak van nationaal recht welke entiteit binnen 'de lidstaat' Europees recht dient te implementeren en te handhaven, of welke entiteit aansprakelijk is voor schendingen van Europees recht.⁴ Het Europese recht kijkt voor die vragen als het ware niet binnen in de lidstaat.

Voor wat de meer externe dimensie betreft en de relatie tot de andere verdragspartijen gelden de volgende uitgangspunten. Welke entiteit is te beschouwen als 'verdragssluitende partij' en als lidstaat van een internationale organisatie, dient overeenkomstig de regels van het volkenrecht, te worden bepaald bij de oprichting en of toetredingsverdragen. Is partij bij het verdrag, die 'staat' of entiteit met internationale rechtspersoonlijkheid die het verdrag heeft bekrachtigd, en het verdrag is dan bindend voor die staat of entiteit, tenzij die verdragen anders bepalen. In beginsel is het verdrag van toepassing op

het gehele grondgebied van de staat of voor alle gebiedsdelen die onder de soevereiniteit van de staat vallen. Indien niet anders in aangegeven, gelden verdragen

¹ Zo worden toetredingsverdragen gesloten tussen de bestaande 'lidstaten' en de kandidaat lidstaten. Aan 'Nederlandse' zijde is 'dat 'het Koninkrijk der Nederlanden'.

² Dit is nader uiteengezet, met voorbeelden, in L.F.M. Besselink e.a., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen, Europa Law Publishing, 2002, p. 198-193. Een duidelijk voorbeeld is artikel 184, lid 1 EG dat bepaalt dat 'De goederen van oorsprong uit de landen en gebieden delen bij hun invoer in de lidstaten in het verbod op douanerechten dat overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag tussen de lidstaten geldt'. De term 'lidstaat' doelt hier kennelijk alleen op het moederland in Europa.

³ Besselink, p. 189.

⁴ Voor Nederland: gaat het om de 'Staat der Nederlanden' of bijvoorbeeld een gemeente die gemeenschapsrecht toepaste in strijd met Europees recht. Merk op dat de betreffende rechtspersoon in deze zin de 'Staat der Nederlanden' is.

krachtens het internationale recht voor alle gebieden die zijn onderworpen aan de rechtsmacht of jurisdictie van die staat.⁵ Voor bepaling daarvan dient te worden verwezen naar nationaal recht.

Sommige staten, zoals het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk der Nederlanden geven de gebiedsdelen aan waarvoor een verdrag wordt gesloten. Volgens de International Law Commission komt de uitsluiting van bepaalde gebiedsdelen die onder de soevereiniteit van een staat vallen, neer op een voorbehoud.⁶ Dit is niet onbetwist, maar in ieder geval verdient het de voorkeur om een eventuele beperking van het territoriaal toepassingsgebied, of beperking van de reikwijdte van het verdrag met betrekking tot een bepaalde materie, uitdrukkelijk en met instemming van verdragspartijen vast te leggen, bijvoorbeeld in een Protocol.

Zoals gezegd gebeurt de precisering van welke entiteit precies als partij of lidstaat dient te worden beschouwd, en voor welke gebieden de verdragen gelden, bij sluiting van het verdrag, of oprichting van of toetreding tot een internationale organisatie, indien dit afwijkt van de entiteit die ondertekent en bekrachtigt.

In Europees verband is dat gebeurd in de tekst van het Verdrag, met name in artikel 299 EG, of nog bij bekrachtiging van de Verdragen (bijvoorbeeld bij toetreding van Finland in een Protocol met betrekking tot de Åland Eilanden). Juist omdat de Europese Unie (zoals iedere internationale organisatie) voor de bepaling van het territoriale toepassingsgebied van het recht dat voortvloeit uit de verdragen in grote mate afhankelijk is van nationaal recht, dient in de verdragen, of bij oprichting of toetreding nauwkeurig te worden aangegeven voor welk grondgebied de verdragen worden aangegaan en voor welk grondgebied. De Verdragen zijn ondertekend door gevolmachtigde ministers voor het staatshoofd – in het geval van het Koninkrijk ‘voor Hare Majesteit de Koningin der Nederlanden’. Artikel 299, lid 1 EG preciseert op welke staten het Verdrag van toepassing is, waaronder ook het Koninkrijk der Nederlanden, dat als lidstaat dient te worden beschouwd.⁷ Dat neemt niet weg, dat op grond van artikel 299, lid 3 EG en de Bijlage II, de verdragen slechts zeer beperkt van toepassing zijn op Aruba en de Antillen.

Een aanpassing kan ook naderhand gebeuren. Zo werd de terugtrekking van Groenland uit de EG gerealiseerd door een verdrag tussen Denemarken en de andere lidstaten.

⁵ Artikel 29 van het Weens Verdragenverdrag.

⁶ Draft article 1.1.3 [1.1.8.] Reservations having territorial scope: ‘A unilateral statement by which a State purports to exclude the application of a treaty or some of its provisions to a territory to which that treaty would be applicable in the absence of such a statement constitutes a reservation’ en 1.1.4. [1.1.3] Reservations formulated when notifying territorial application: ‘A unilateral statement by which a State purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in relation to a territory in respect of which it makes a notification to the territorial application of the treaty constitutes a reservation’. Zie bijvoorbeeld Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session (1998), p. 22.

⁷ Het directe verband tussen de bepaling over territoriale toepassing, de vaststelling welke entiteit als ‘verdragssluitende partij’ dient te worden beschouwd en de bekrachtiging, is impliciet in het Protocol toegevoegd aan het Oprichtingsverdrag, zie verder, voetnoot 12.

Voor zover echter niets is vastgelegd, volgt het Europese recht in beginsel nationaal recht voor de vaststelling welke entiteit als 'lidstaat' dient te worden beschouwd, en daarmee ook het territoriaal toepassingsbereik van de Verdragen. Zo kan het grondgebied waarvoor de verdragen gesloten zijn wijzigen, samen met de wijziging in grondgebied of reikwijdte van soevereiniteit van een staat. Bij de onafhankelijk verklaring van voormalige kolonies is de verandering van territoriaal toepassingsgebied van het EG-recht automatisch gegaan omdat het grondgebied van de 'lidstaat' wijzigde.⁸ Ook de hereniging van Duitsland was juridisch de beslissing van Duitsland alleen, met gevolgen voor het toepassingsbereik van het EG-recht.

De Europese Verdragen en het Koninkrijk der Nederlanden

Om beter inzicht te krijgen in de complexiteit van de vraag naar het EU-lidmaatschap van het Koninkrijk der Nederlanden of Nederland, is het aangewezen kort in te gaan op de historische achtergrond van de wijze waarop de Europese verdragen zijn gesloten en bekrachtigd.⁹

Vooraf dient te worden opgemerkt dat het Koninkrijk der Nederlanden als geheel volkenrechtelijk rechtssubject is, en niet 'Nederland'. Het Koninkrijk kan wel voor Nederland (het Rijk in Europa) verdragen sluiten, en de werking van die verdragen kan beperkt worden tot Nederland. Partij bij de verdragen is echter het Koninkrijk der Nederlanden.¹⁰

De oorspronkelijke oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen zijn gesloten door het Koninkrijk der Nederlanden en goedgekeurd door het Koninkrijk voor het Koninkrijk,¹¹ maar bekrachtigd door het Koninkrijk voor het Rijk in Europa, dus enkel voor Nederland (en Nederlands Nieuw-Guinea). Dat was niet de oorspronkelijke bedoeling. Bij de oprichting van de EEG in 1957, bepaalde artikel 227 lid (1) van het oprichtingsverdrag van de EEG dat het Verdrag van toepassing zou zijn op 'het Koninkrijk der Nederlanden'. De Antillen waren betrokken in de voorbereiding van het EEG-Verdrag, maar verklaarden op grond van artikel 27 van het Statuut vooralsnog niet gebonden te willen worden aan het EEG-Verdrag. Bij het oprichtingsverdrag werd daarom een Protocol gevoegd, dat het Koninkrijk der Nederlanden het recht gaf, 'in afwijking van artikel 227',¹² het Verdrag alleen voor het Rijk in Europa en Nederlands

⁸ Zie J. Ziller, 'Flexibility in the Geographic Scope of EU Law', in G. De Búrca and J. Scott, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Oxford, Hart Publishing, 2000, p. 116.

⁹ Dit is uitgebreid uiteengezet in A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2006, p. 127-147.

¹⁰ Zie ook Besselink, p. 192.

¹¹ Wet van 5 december 1957, houdende goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap

¹² Hiermee wordt impliciet aangegeven dat de gewone regel is dat artikel 227 ('het verdrag is van toepassing op') samenvalt met de entiteit die bekrachtigt.

Nieuw Guinea te bekrachtigen, en dus niet voor Suriname en de Nederlandse Antillen.¹³ Het Protocol diende om te verduidelijken dat het bepaalde in artikel 227, lid 1 EEG ('dit Verdrag is van toepassing op [...] het Koninkrijk der Nederlanden') aldus diende te worden geïnterpreteerd, dat de Verdragen niet van toepassing waren op de Nederlandse Antillen en Suriname. Omdat artikel 227, lid 1 EEG verwijst naar (het hele) Koninkrijk der Nederlanden, en de Antillen niet werden genoemd in een ander lid van dit artikel (en dus niet werden aangemeld als LGO of anderszins een andere status zouden verkrijgen), terwijl het de bedoeling was om de verdragen geen toepassing te laten vinden in de Antillen, was een voorbehoud m.b.t. bekrachtiging alleen voor Nederland noodzakelijk. Dit lijkt te impliceren dat zonder voorbehoud en beperkte bekrachtiging, en zonder vermelding van de Antillen in de volgende leden van artikel 227 EEG, het gehele Koninkrijk partij zou zijn geweest en als lidstaat diende te worden aangewezen.

Reden voor de terughoudende houding van de Nederlandse Antillen en Suriname in 1957 was de onduidelijkheid van het associatieregime dat zou worden ingevoerd in de verhouding met landen en gebieden overzee. De Antillen en Suriname kwamen ook niet voor in de lijst van bijlage IV gehecht aan het Verdrag, waarin met landen en gebieden overzee waarmee een bijzondere associatieregeling gold.

Wel werd een Verklaring van Intentie toegevoegd, die duidelijk maakte dat de regeringen zich bereid verklaarden te zijner tijd, op verzoek van het Koninkrijk onderhandelingen te openen die tot associatie met Suriname en de Antillen zouden leiden. De 'uitsluiting' van Suriname en de Antillen die het gevolg was van het feit dat het Verdrag enkel werd geratificeerd voor het Rijk in Europa was aldus bedoeld om voorlopig te zijn.

Doel van het Protocol en bekrachtiging enkel voor het Rijk in Europa was dus om aan te geven dat het Verdrag en het daaruit voortvloeiende recht niet van toepassing was op de Antillen en in Suriname.¹⁴ Deze gebieden hadden ook geen bijzonder associatie met de EEG.

Daarin kwam voor de Antillen¹⁵ verandering in 1962 toen met de Overeenkomst van 13 november 1962 tussen de zes lidstaten het EEG-Verdrag werd gewijzigd, en deel IV van toepassing werd verklaard op de Nederlandse Antillen. Deze Overeenkomst werd bekrachtigd voor het gehele Koninkrijk. Vanaf dat moment moet m.i. de

¹³ De tekst van het Protocol luidt: 'De Hoge Verdragssluitend Partijen, Verlangende, op het ogenblik van ondertekening van het Verdrag waarbij zij tezamen de Europese Economische Gemeenschap oprichten, de draagwijdte der bepalingen van artikel 227 van dat Verdrag ten aanzien van het Koninkrijk der Nederlanden nader te omschrijven, Hebben overeenstemming bereikt omtrent de volgende bepalingen, die aan dat Verdrag zijn gehecht: De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden is, wegens de grondwettelijke structuur van het Koninkrijk zoals deze volgt uit het Statuut van 29 december 1954, gerechtigd, in afwijking van artikel 227, het Verdrag alleen voor het Rijk in Europa en Nederlands Nieuw Guinea te bekrachtigen.'

¹⁴ Dat had ook zeker anders gekund, bijvoorbeeld door in de tekst van artikel 227 EEG op te nemen dat het EEG Verdrag niet van toepassing was op de Antillen en Suriname, of door in lid 1 van artikel 227 EEG aan te geven dat het Verdrag van toepassing was alleen op het Rijk in Europa.

¹⁵ Ik zal hier niet verder ingaan op de verhoudingen met Suriname.

verdragsverhouding met de andere verdragssluitende partijen zo worden geïnterpreteerd, dat de Europese Verdragen zijn bekrachtigd voor het hele Koninkrijk, waarbij wel het toepassingsgebied is beperkt tot het Rijk in Europa, en de Verdrag slechts beperkt van toepassing zijn in de Antillen, met name deel IV over associatie.¹⁶ Sinds 1962 maken de Nederlandse Antillen en sinds 1986 Aruba naast de Antillen, deel uit van de lijst Landen en Gebieden Overzee.¹⁷

De verdragspraktijk na 1962 bevestigt dat het gehele Koninkrijk der Nederlanden verdragspartij was, en als lidstaat diende te worden beschouwd: het Fusieverdrag,¹⁸ en de Toetredingsverdragen met het VK, Denemarken en Ierland¹⁹ zijn bekrachtigd voor het gehele Koninkrijk.

Daarin kwam verandering sinds 1975. Sinds die tijd zijn Europese Verdragen wel gesloten en goedgekeurd door het gehele Koninkrijk voor het gehele Koninkrijk, maar bekrachtigd enkel voor Nederland. Dit geldt voor de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice, voor de Toetredingsverdragen, bijvoorbeeld met de 10 lidstaten in 2004.²⁰ Opmerkelijk is dat dit niet gebeurde op basis van een Protocol 'in afwijking van [artikel 299, lid 1] van het Verdrag' zoals dat in 1957 geschiedde, en waarmee toen duidelijk werd aangegeven ten opzichte van de andere verdragspartijen, dat de verdragsrelatie enkel tot stand kwam met het Rijk in Europa, ondanks het feit dat de tekst van het Verdrag verwees naar 'het Koninkrijk der Nederlanden', en de Antillen niet voorkwamen in de andere bepalingen van artikel 299 EG (toen artikel 227 EEG), noch op de lijst van Bijlage II.

De nieuwe praktijk is curieus:²¹ het Verdrag van Maastricht, bijvoorbeeld, richtte de Europese Unie op en voegde nieuwe beleidsterreinen toe aan de bestaande verdragen (o.a. de zogenaamde twee en derde pijlers). Sinds het Verdrag van Maastricht is het

¹⁶ Of tenminste deel IV. Met de evolutie van de verdragen, de invoering van het Unieburgerschap en de ontwikkeling van algemene beginselen van Europees recht, wordt nu aangenomen dat ook die bepalingen van Europees recht van toepassing zijn in de LGO's.

¹⁷ Zij maakten daardoor geen deel uit van de Gemeenschap (omdat LGO's Europeesrechtelijk niet worden beschouwd als deel van de Gemeenschap, nu Unie), maar de verdragsrelatie bestond een relatie tussen het hele Koninkrijk en de andere lidstaten.

¹⁸ Tractatenblad 1967, 97.

¹⁹ Tractatenblad 1973, 63.

²⁰ Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie, Athene, 16 april 2003, Goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, *Stb.* 2004, bekrachtigd voor Nederland, *Trb.* 2003, 119.

Nederland legde wel nog de volgende Verklaring af: 'The Government of the Netherlands do not consider the Treaty to exclude any possibility concerning the relations between the European Union and the Netherlands Antilles and Aruba in the future'.

²¹ Anders: F.H. van der Burg, *Europees Gemeenschapsrecht in de Nederlandse praktijk*, p. 192.

onmogelijk om enkel lid te zijn van de EG en niet van de EU: lidmaatschap betreft de Europese Unie als zodanig (artikel 49 EU). Het Verdrag van Maastricht en de latere wijzigingsverdragen en toetredingsverdragen wijzigen echter ook bepalingen van de bestaande verdragen (bijvoorbeeld met betrekking tot besluitvorming, samenstelling van de instellingen enz.), die wèl waren bekrachtigd voor het gehele Koninkrijk, in ieder geval sinds 1962 en tot 1975. Dat de latere verdragen niet zijn bekrachtigd voor de Nederlandse Antillen (ongeacht nog de vraag of ze er van toepassing zijn), kan moeilijk betekenen dat in de verhoudingen met de Antillen, de oude Verdragen van toepassing blijven, of nog, dat de lidstaten die sinds 1975 zijn toegetreden geen verdragsrelatie hebben ten opzichte van de Antillen en Aruba. Het kan ook niet betekenen dat er licht zit tussen lidmaatschap van de EG (van het gehele Koninkrijk) en dat van de Europese Unie (van Nederland), nu dit naar Europees recht niet kan, in die zin dat een staat lid is van de Unie, niet van de EG (artikel 49 EU).

De verdragspraktijk van sluiting en goedkeuring voor het gehele Koninkrijk en bekrachtiging enkel voor Nederland is merkwaardig. Zij leidt tot anomalieën.²² Ze is ook niet nodig: de Verdragen zelf bevatten bepalingen die de territoriale werking van de Verdragen ten opzichte van de Antillen en Aruba beperken.²³ Een impliciet territoriaal voorbehoud bij bekrachtiging is dan ook niet nodig.

De territoriale werking van de Europese Verdragen

Als gezegd zijn de Europese Verdragen, in overeenstemming met het internationale recht, in beginsel van toepassing op het hele grondgebied van 'de lidstaten'²⁴ en op hun onderdanen, tenzij anders is bepaald.²⁵ Dat anders bepaalde kan te vinden zijn in de verdragen zelf, bij de bekrachtiging van de verdragen, of het kan ook volgen, op onderdelen, uit bepalingen in secundaire wetgeving.

EGKS

Het EGKS verdrag beperkte zijn toepassing uitdrukkelijk tot de grondgebieden in Europa (artikel 79, lid 1 EGKS).

EG

²² Zie ook L.F.M. Besselink, 'Koninkrijkssamenwerking bij de Europese Besluitvorming', in L.F.M. Besselink et al., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen, Europa Law Publishing, 2002, p. 193, die spreekt over strijd met het EG/recht.

²³ In deze zin ook L.F.M. Besselink, 'Koninkrijkssamenwerking bij de Europese Besluitvorming', in L.F.M. Besselink et al., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen, Europa Law Publishing, 2002, p. 192 e.v.

²⁴ Ter bepaling waarvan dan in beginsel wordt terugverwezen naar het nationale recht.

²⁵ Zie artikel 29 van het Weens verdragenverdrag: 'Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory'. Zie ook Kochenov, p.66-67; J. Ziller, p. 115-116.

Voor het EG-Verdrag is het toepassingsgebied vastgelegd in artikel 299. Volgens het eerste lid van die bepaling is het Verdrag van toepassing op 'het Koninkrijk der Nederlanden'. De Verdragen zelf bepalen echter dat Aruba en de Antillen, die volgens nationaal recht vallen onder 'het Koninkrijk der Nederlanden', toch geen deel uitmaken van de Gemeenschap. Het derde lid van artikel 299 EG bepaalt dat 'De landen en gebieden overzee waarvan de lijst als bijlage II aan dit Verdrag is gehecht, vormen het onderwerp van de bijzondere associatieregeling omschreven in het vierde deel van dit Verdrag'. Deze LGO maken geen deel uit van de Unie, zoals ook in de rechtspraak van het HvJ is bevestigd.

Aruba en de Nederlandse Antillen zijn opgenomen op de lijst in bijlage II bij het EG Verdrag. Van toepassing op de Antillen en Aruba zijn in ieder geval deel IV van het EG Verdrag. Daarnaast zijn echter ook afwijkingen mogelijk in secundaire wetgeving, bij de vaststelling van bepaalde regimes enz. Aldus ontstaat een gedifferentieerd patroon, waarbij voor ieder regime precies dient te worden vastgesteld of de betreffende bepalingen wel of niet voor bepaalde gebiedsdelen van toepassing zijn. Bijvoorbeeld, het grondgebied van het gemeenschappelijk douanerecht valt niet noodzakelijk samen met het grondgebied waarop het Schengen-acquis van toepassing is enzovoort.²⁶

Voor de vaststelling van het grondgebied van een lidstaat waarvoor het EG recht geldt bij afwezigheid van specifieke bepalingen, verwijst het Europese Hof van Justitie terug naar nationaal recht. In *Hansen* overwoog het Hof van Justitie dat

'[...]ingevolge artikel 227 , lid 1, [nu artikel 299, lid 1, MC] de status van de Franse overzeese departementen binnen de gemeenschap in eerste instantie wordt bepaald door verwijzing naar de Franse grondwet , volgens welke - zoals de Franse regering heeft uiteengezet - deze departementen een integrerend deel van de Republiek vormen'

Voor het Koninkrijk der Nederlanden ligt dit eenvoudiger dan in het geval van Frankrijk, omdat artikel 299, lid 3 en de Bijlage II samen duidelijk aangeven dat het EG recht in beginsel niet van toepassing is in de Antillen en Aruba.

EU

Het EU Verdrag zwijgt over zijn territoriale toepassingsgebied. Omdat de Europese Unie is gegrond op de Europese Gemeenschap, lijkt het voor de hand te liggen dat voor het bepalen van de territoriale werkingssfeer aansluiting moet worden gezocht bij het EG-Verdrag. Dit standpunt is ook verdedigd in de literatuur.²⁷ Daartegenover staan echter diegenen die betogen dat nu het EU-Verdrag niets specifiek bepaalt over het toepassingsgebied, de hoofdregel toepassing vindt, dat de verdragen van toepassing zijn op het gehele grondgebied van de lidstaten. Bovendien bevat het Unieverdrag (en met

²⁶ Zie ook Kochenov, p. 71.

²⁷ Zie bijvoorbeeld J. Ziller, 'The European Union and the Territorial Scope of European Territories', 38 Vict. U. Wellington L. Rev., 2007, p. 51.

name het tweede en derde pijlerrecht) alleen bepalingen die lidstaten binden, en geen bepalingen die als zodanig van toepassing zijn in de lidstaten. Toch is het van belang precies te bepalen voor welke entiteit het EU-Verdrag is gesloten, omdat het secundaire recht, tenzij anders en specifiek is aangegeven, het toepassingsgebied volgt van het Verdrag waarop het is gebaseerd.

Voor het Koninkrijk der Nederlanden blijft, dat het Verdrag van Maastricht en de latere wijzigingen alleen voor het Rijk in Europa zijn bekrachtigd, en strikt gezien de verdragsrelatie alleen met Nederland tot stand is gekomen. Voor de EG-Verdragen ('eerste pijler recht') heeft dat echter niet verhinderd dat zij wel van toepassing zijn op de Antillen, zij het slechts beperkt, met name Deel IV, alsook, via de personele werkingssfeer (zie hieronder), de bepalingen betreffende burgerschap. Bovendien is in de rechtspraak erkend, dat ook de aan het Verdrag ten grondslag liggende beginselen er van toepassing zijn.²⁸

De personele werkingssfeer

De personele werkingssfeer van de Europese Verdragen valt niet noodzakelijk samen met hun territoriale werkingssfeer.

In het bijzonder moet hier worden gedacht aan het Europese recht dat betrekking heeft op burgerschap en de burgerschapsrechten. Burger van de Unie is zij die beschikt over de nationaliteit van één van de lidstaten. De vraag aan wie het Unieburgerschap precies toekomt, moet dus worden beantwoord onder verwijzing naar het nationale recht van de lidstaten.

Ook Unieburgers, onderdanen van een lidstaat, die zich buiten de territoriale toepassingsfeer van de Verdragen bevinden, kunnen aanspraak maken op rechten behorend bij het burgerschap. Dit betekent echter niet, dat zij in alle gevallen precies dezelfde rechten hebben als burgers die ingezetenen zijn van hun lidstaat, of van een andere lidstaat van de Unie. Immers, naast nationaliteit kan bijvoorbeeld ingezetenschap een criterium zijn ter vaststelling van rechten en plichten in een specifiek geval.

De inwoners van de Landen en Gebieden Overzee (LGO) en van de Ultraperifere Gebieden (UPG), hebben veelal de nationaliteit van één van de lidstaten, en zijn daarom Unieburgers. Dat is alleen anders voor de inwoners van de Britse LGO's, die niet over de Britse nationaliteit beschikken, maar wel over een bijzonder statuut. Zij zijn geen Unieburgers, zoals ook blijkt uit de Verklaring die het Verenigd Koninkrijk deed bij de ondertekening van hun Toetredingsverdrag. Het Verenigd Koninkrijk organiseert geen Europese verkiezingen overzee.²⁹

²⁸ Zaak C-390/95 P *Antillean Rice Mills e.a.*, Jur. 1999, p. I-769.

²⁹ Gibraltar wordt sinds 2004 gevoegd bij het constituency Zuid-West Engeland. Zie daarover verder.

Vraag f Aan wie dient op grond van de Europese regelgeving het kiesrecht voor het Europees Parlement toe te komen (Nederlanders woonachtig binnen de Europese Gemeenschap of ook daarbuiten)?

Korte samenvatting:

Voor het kiesrecht voor de Europese verkiezingen gelden naar Europees recht de volgende uitgangspunten: het Europese recht verwijst terug naar het nationale recht van de lidstaten voor het bepalen van wie precies kiesrecht heeft – het EG recht ziet met name op het kiesrecht van de migrerende Europese burger die kiesrecht krijgt in het land van verblijf waarvan zij geen onderdaan is, op grond van het bepaalde in artikel 19 EG, Richtlijn 1993 en geïmplementeerd in nationaal recht. Of de migrerende EU-onderdaan bovendien kiesrecht heeft in het eigen land (de staat waarvan zij de nationaliteit heeft) is in de huidige stand in beginsel geen vraag van Europees recht, maar van nationaal recht.³⁰

Het EG recht zegt weinig over het kiesrecht van niet-migrerende Unieburgers (onderdanen van een lidstaat die verblijf houden in de eigen lidstaat), behalve dat nationaliteit van een lidstaat = Unieburgerschap. Unieburgerschap geeft echter geen onvoorwaardelijk recht op kiesrecht. Een woonplaatsvereiste is toegestaan, ook naar EVRM recht.

Kiesrecht voor de Europese verkiezingen is geen onvoorwaardelijk grondrecht onder het EVRM, zeker nu het Europees Parlement t.a.v. de Antillen en Aruba niet is aan te merken als ‘wetgevende macht’.

Het EU recht verplicht de lidstaten niet kiesrecht toe te kennen aan de eigen onderdanen die in het buitenland verblijven.

Er is wel een internationale tendens, ook binnen de Europese Unie, naar een zo inclusief mogelijke kiesrecht.

³⁰ Zie verder.

Uitwerking

Het uitgangspunt: nationaal recht

In de huidige stand van het Europees recht zijn het in beginsel de lidstaten die bepalen aan wie het kiesrecht toekomt voor de Europese verkiezingen, zij het dat zij dat moeten doen binnen de grenzen van het Europese recht. Het Europese recht zelf heeft vooral betrekking op het kiesrecht van de binnen de EU migrerende EU burger. De artikelen 189 en 190 EG, noch de Akte van 1976 bevatten op dit moment regels die precies omschrijven wie het actief en passief kiesrecht heeft bij die verkiezingen. Het kan ook niet worden afgeleid uit het bepaalde in Artikel 189 EG en Artikel 190 EG dat het Parlement bestaat uit 'vertegenwoordigers van de volkeren van de lidstaten', omdat de het begrip 'volkeren' niet is omschreven, en verschillende betekenissen kan hebben in verschillende tradities

en talen van de Unie.

Dat is dus heel duidelijk het uitgangspunt: de vaststelling van kiesrecht voor de Europese verkiezingen is nu nog een *nationale* aangelegenheid.

Artikel 19 van het EG-Verdrag heeft betrekking op de binnen de EU migrerende EU-burger: de onderdaan van een lidstaat die in een andere EU-lidstaat verblijft houdt, heeft op grond van artikel 19, lid 2 EG en de uitvoeringsregels daarvan, recht om op dezelfde wijze als de onderdanen van het land van verblijf, deel te nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in het land van verblijf. Zij kiest dan voor de lijsten van het land van verblijf, en voor die kandidaten. Artikel 19, lid 2 EG heeft geen betrekking op kiesrecht in het land waarvan de migrerende EU-burger onderdaan is, en waar zij geen verblijf meer houdt.³¹ Ook de Richtlijn ter uitvoering van Artikel 19, lid 2 EG geeft duidelijk aan: 'De bepalingen van deze richtlijn laten de bepalingen van elke Lid-Staat betreffende het actief en passief kiesrecht van zijn onderdanen die buiten zijn kiesgebied verblijven, onverlet'. Onder het "kiesgebied", dient volgens artikel 2 van de Richtlijn te worden begrepen: 'het grondgebied van een Lid-Staat, waar overeenkomstig bovengenoemde Akte en, binnen het kader daarvan, overeenkomstig de kieswet van deze Lid-Staat, de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door het volk van deze Lid-Staat worden verkozen'. Vaststellen van kiesrecht voor eigen onderdanen

³¹ De opvatting verwoord in de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot Wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn (TK 2007-2008, 31 392, nr. 3, p. 2) dat in ieder geval aan alle Nederlanders ingezetenen van de Europese Unie kiesrecht moet worden toegekend in Nederland, is niet juist. Nederlandse onderdanen die ingezetenen zijn van een andere EU-lidstaat hebben op grond van artikel 19, lid 2 EG in ieder geval daar kiesrecht bij de Europese verkiezingen. De bepaling betreft kiesrecht in het land van verblijf, niet in het land waarvan betrokkene de nationaliteit heeft. Zie ook artikel 1, lid 2 van Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij geen onderdaan zijn, PB EG L 329 van 30/12/1993 blz. 34 – 38: 'De bepalingen van deze richtlijn laten de bepalingen van elke Lid-Staat betreffende het actief en passief kiesrecht van zijn onderdanen die buiten zijn kiesgebied verblijven, onverlet'.

buiten het kiesgebied is dan ook voorbehouden aan de lidstaten. Zij zijn daarbij wel gehouden aan de grenzen gesteld door de beginselen van Europees recht, zoals bepaald door het Hof van Justitie.

Rechtspraak van het Hof van Justitie

In de zaken *Eman en Sevinger* en *Spanje t. Verenigd Koninkrijk* (verder de ‘Gibraltar-zaak’) moest het Hof zich voor het eerst uitspreken over het kiesrecht voor het Europees Parlement. Een aantal van de overwegingen van het Hof in die zaken zijn van belang bij de beantwoording van de gestelde vragen.

Ten eerste is het belangrijk te benadrukken dat in de zaak *Eman en Sevinger*, het Hof definitief vaststelde dat het Unieburgerschap toekomt aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft. ‘Het doet in dit verband niet ter zake dat de onderdaan van een lidstaat ingezetene van of woonachtig is in een gebied dat behoort tot de LGO bedoeld in artikel 299, lid 3, EG’ (paragraaf 27). Wellicht heeft het Hof met deze passage willen aangeven dat een onderdaan van een lidstaat Unieburger is, ongeacht waar zij zich bevindt: binnen de Unie, in een LGO, of ook, hoewel dat niet speelde in deze zaak, in een derde land. Het Hof gaat enkel in op de vraag of burgerschapsrechten ook bestaan bij ingezetenschap in een LGO, omdat dat de kwestie was die voorlag, maar er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit niet zou gelden voor onderdanen van lidstaten die zich in een derde land bevinden. Er zijn immers ook burgerschapsrechten die specifiek betrekking hebben op burgers zich buiten de Unie bevinden, met name het recht op diplomatieke bescherming.

In ieder geval staat vast dat degenen die de nationaliteit van een lidstaat hebben en ingezetenen zijn van, dan wel woonachtig zijn in een gebied dat behoort tot de LGO bedoeld in artikel 299, lid 3, EG, zich kunnen beroepen op de in het tweede deel van het Verdrag aan de burgers van de Unie toegekende rechten (paragraaf 29). Het is echter niet zo, dat het Unieburgerschap zelf een onvoorwaardelijk actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement inhoudt.

Met betrekking tot het kiesrecht voor de Europese verkiezingen, bevestigt het Hof dat noch op grond van de Verdragen, noch op grond van de Akte van 1976 nauwkeurig is vast te stellen aan wie precies het actief en passief kiesrecht toekomt (paragraaf 40). Voor wat de procedure betreft bepaalt artikel 190, lid 4, EG dat de Europese verkiezingen worden gehouden middels rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle staten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. Artikel 1 van de akte van 1976 bepaalt dat de leden van het Europees Parlement worden gekozen volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en door middel van rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen. Volgens artikel 8 van de akte van 1976 gelden, behoudens de bepalingen van deze akte, voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen, die eventueel rekening kunnen houden met de eigenheden van de lidstaten, maar over het geheel genomen geen afbreuk mogen doen aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

Een precieze vaststelling van het actief en passief kiesrecht kan ook niet worden afgeleid uit de term 'volkeren van de lidstaten' zoals die wordt gebezigd in de artikelen 189 en 190 EG, verschillende betekenissen kan hebben naar gelang van de lidstaten en de talen van de Unie.

De vaststelling van wie het actief en passief kiesrecht heeft, behoort daarom bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht tot de bevoegdheid van elke lidstaat, die daarbij wel is gehouden het gemeenschapsrecht te eerbiedigen.

Aan welke regels dient de lidstaat zich dan te houden bij de vaststelling van kiesrecht?

Ten eerste is de lidstaat niet verplicht om verkiezingen voor het Europees Parlement te organiseren in de landen en gebieden overzee, omdat de artikelen 189 en 190 EG daar immers niet van toepassing zijn. Artikel 3 van het eerste Protocol bij het EVRM verzet zich niet tegen een dergelijke interpretatie, omdat het Europees Parlement immers niet worden aangemerkt als 'wetgevende macht' voor de LGO in de zin van deze bepaling.

Dat het gemeenschapsrecht indirect invloed heeft op het recht van Aruba is niet voldoende om anders te oordelen. Ook het feit dat andere lidstaten wèl verkiezingen voor het Europees Parlement organiseren in de LGO waarmee zij bijzondere betrekkingen hebben, noopt niet tot een ander oordeel: het is aan de lidstaten om al dan niet verkiezingen te organiseren in de LGO waarmee zij bijzondere verhoudingen hebben. De lidstaten kiezen de regels die het beste passen bij hun constitutionele structuur.

Ten tweede, en voor deelname aan verkiezingen die *in Nederland* worden georganiseerd, moet wederom terug worden verwezen naar het nationale recht. Uit het Unieburgerschap als zodanig volgt geen onvoorwaardelijk kiesrecht voor alle eigen onderdanen. Een op Europees recht gebaseerd onvoorwaardelijk kiesrecht kan ook niet worden afgeleid uit artikel 19, lid 2 EG en de bij behorende wetgeving, die betrekking heeft op de Unieburger die migreert naar een andere lidstaat, en aldaar zijn kiesrecht mag uitoefenen. Genoemde bepalingen zijn niet van toepassing op de Unieburger die verblijf houdt in een LGO en kiesrecht wil uitoefenen in de lidstaat waarvan hij een onderdaan is.

Er is ook geen onvoorwaardelijk recht op kiesrecht af te leiden uit het EVRM, nu het Europees Parlement t.a.v. de Antillen en Aruba niet is aan te merken als 'wetgevende macht' in de zin van het Eerste protocol bij het EVRM.

Het Hof wijst erop dat ook het EVRM zich niet verzet tegen een woonplaatscriterium om af te bakenen wie het actief en passief kiesrecht heeft. Ook het Straatsburgse Hof kwam tot het oordeel in de uitspraak in de zaak *Melnichenko v Oekraïne*, dat de verplichting om op het nationale grondgebied te wonen niet onredelijk of willekeurig is bij het

afbakenen wie het actief en passief kiesrecht heeft. Een dergelijke beperking kan haar rechtvaardiging vinden in verschillende redenen.

Op zichzelf genomen, kan een woonplaatsvereiste gerechtvaardigd zijn. Echter, bij toepassing van een woonplaatscriterium dient de lidstaat het gemeenschapsrecht te eerbiedigen, met inbegrip van het *beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie*, dat deel uitmaakt van de *algemene beginselen van het gemeenschapsrecht* (paragraaf 57). De nationale wetgever heeft daarbij een beoordelingsmarge, maar wanneer hij verschil maakt in behandeling bij het bepalen van welke onderdanen wel en welke geen kiesrecht verleend wordt op basis van een woonplaatsvereiste, dient dit objectief gerechtvaardigd te zijn. De gekozen criteria mogen niet met zich meebrengen dat onderdanen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, zonder objectieve rechtvaardiging ongelijk worden behandeld.

Samenvattend n.a.v. het arrest Eman en Sevinger

Het vaststellen van het actief en passief kiesrecht voor *eigen* onderdanen is in beginsel voor iedere lidstaat afzonderlijk. De lidstaat sluit daarvoor aan bij de eigen constitutionele structuur. Nederland is niet verplicht om verkiezingen te organiseren in Aruba en de Antillen. Alle Nederlanders zijn Unieburgers, maar daaruit is geen onvoorwaardelijk kiesrecht af te leiden.

De lidstaat moet zich bij de vaststelling van actief en passief wel houden aan de beginselen van het gemeenschapsrecht, en via het gemeenschapsrecht aan bepalingen en beginselen van internationaal recht, met name het EVRM. Een woonplaatsvereiste is op zichzelf genomen een criterium dat kan gebruikt worden bij de vaststelling van actief en passief kiesrecht. Bij de toepassing van een dergelijk criterium dient de lidstaat zich wel te houden aan de beginselen van het gemeenschapsrecht, inclusief het gelijkheidsbeginsel.

Kiesrecht van niet-ingezeten eigen onderdanen in het internationale recht : ('expatriate, external of absentee voting')

In de huidige stand van het internationaal recht, is het een zaak van nationaal recht om te bepalen of uitgeweken onderdanen al dan niet kiesrecht behouden in de staat waarvan zij de nationaliteit hebben. Het is aan iedere staat om daarover regels op te stellen, en het internationaal recht dwingt niet tot het toekennen van kiesrecht aan uitgeweken onderdanen, maar verbiedt het ook zeker niet, in tegendeel.

Enerzijds is het zo, dat wordt erkend dat er gerechtvaardigde redenen kunnen zijn om kiesrecht te beperken tot ingezetenen: de band met het moederland kan minder groot

zijn voor uitgewekenen, en uitgeweken onderdanen worden minder geraakt door de nationale wetgeving van hun moederland dan ingezetenen.³² Een woonplaats- of verblijfsvereiste is op zichzelf genomen geen ongerechtvaardigde beperking van het kiesrecht, zo oordeelden ook de Commissie voor de Rechten van de Mens en meer recent het Hof voor de Rechten van de Mens.³³

De Commissie stelde dat er geen absoluut recht is op 'absentee' of 'expatriate voting', maar beperking ervan is wel aan voorwaarden verbonden:

'this right [universal suffrage] was neither absolute nor without limitations but subject to such restrictions imposed by the Contracting States as are not arbitrary and do not interfere with the free expression of the people's opinion'

Het feit dat sommige *expatriates* wel kiesrecht hebben en andere niet vormde geen inbreuk op het beginsel van niet-discriminatie:

'...servicemen and diplomats are not living abroad voluntarily but have been sent to a country other than their own by their government in the performance of services to be rendered their country. They therefore remain closely linked to their country and under the control of their government, and this special situation explains that they are not regarded as being non-residents although physically outside their country. As a consequence of the control referred to above there is also no risk of electoral fraud in their use of postal votes.'

In de zaak *Melnichenko t. Oekraïne* oordeelde het Straatsburgse Hof dat

'in relation to the separate right to vote, the Court has held that it was not *per se* an unreasonable or arbitrary requirement (see *Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI). The Court considers that a residence requirement for voting may be justified on the following grounds: (1) the assumption that a non-resident citizen is less directly or continuously concerned with, and has less knowledge of, a country's day-to-day problems; (2) the impracticality and sometimes undesirability (in some cases impossibility) of parliamentary candidates presenting the different electoral issues to citizens living abroad so as to secure the free expression of opinion; (3) the influence of resident citizens on the selection of candidates and on the formulation of their electoral programmes; and (4) the correlation between one's right to vote in parliamentary elections and being directly affected by the acts of the political bodies so elected (see *Polacco and Garofalo v. Italy*, no. 23450/94, Commission decision of 15 September 1997, Decisions and Reports 90-A, referring to previous Commission case-law).

Voor passief kiesrecht mogen woonplaatsvereisten volgens het EHRM nog iets restrictiever zijn.

Anderzijds is er een internationale trend om kiesrecht zo inclusief mogelijk te maken, en kiesrecht voor uitgeweken onderdanen in hun eigen land te bevorderen. Artikel 41³⁴

³² Zie bijvoorbeeld ECommHR X v UK [1979], Appl. No. 7730/76.

³³ Zie

³⁴ 1. Migrant workers and members of their families shall have the right to participate in public affairs of their State of origin and to vote and to be elected at elections of that State, in accordance with its legislation.

2. The States concerned shall, as appropriate and in accordance with their legislation, facilitate the exercise of these rights.

van de Migrant Workers Convention³⁵ bijvoorbeeld, geeft deze intentie duidelijk weer, maar deze Conventie heeft maar weinig ondertekenaars, en bijna geen in Europa. Ook de PACE Recommendation van 1999 beveelt de lidstaten van de Raad van Europa aan de belangen van eigen onderdanen in het buitenland te bevorderen, o.a. door kiesrecht in het buitenland.³⁶ De statenpraktijk toont ook aan dat staten steeds inclusiever zijn, en wetgeving aanpassen om zo veel mogelijk eigen onderdanen hun stem te laten uitbrengen. Het gaat hier om een duidelijke trend in één richting: uitbreiding van kiesrecht, en slechts zelden worden kiesrecht beperkt.³⁷

Deze tweeslachtigheid (expatriate voting mag beperkt worden, maar er is een tendens tot uitbreiding) komt ook tot uiting in de *Code of Good Practice van de Venice Commission*:³⁸ enerzijds erkent de Code dat een woonplaatsvereiste opgelegd kan worden, anderzijds bevestigt de Code dat kiesrecht kan worden toegekend aan eigen onderdanen in het buitenland. De Venice Commission erkent wel dat dit laatste problematisch kan zijn, wanneer nationaliteit wordt toegekend op etnische gronden.³⁹

Kiesrecht voor onderdanen in het buitenland wordt in de praktijk in een aantal gevallen formeel uitgesloten. Soms is het kiesrecht beperkt in de tijd, en vaak is het lastig is uit te oefenen.⁴⁰

Het gemeenschapsrecht ziet met name op het kiesrecht van Europese burgers in de lidstaat van verblijf, waarvan zij de nationaliteit niet hebben (migrerende EU burgers). Krachtens artikel 19 EG en de relevante Europese en nationale uitvoeringsbepalingen kunnen migrerende Europese burgers in hun EU-lidstaat van verblijf kiesrecht uitoefenen voor de Europese verkiezingen. In sommige gevallen hebben deze burgers de keuze tussen kiezen in hun land van verblijf (o.g.v. Europees recht) of in het land waarvan zij de nationaliteit hebben. In dat laatste geval zijn zij 'expatriate voters', waarvoor het Europees recht geen specifieke rechten creëert. Deze burgers hebben kiesrecht in hun lidstaat van herkomst, *indien* die lidstaat hen die mogelijkheid geeft. Voor sommige lidstaten is dat niet het geval. Door het eigen land te verlaten, verliezen zij kiesrecht in hun land van herkomst.

Kan worden geargumenteed dat het verlies van kiesrecht het vrij verkeer belemmert? Kan worden gesteld dat het ontzeggen van kiesrecht een belemmering is van het vrij verkeer van personen, en dat 'expatriate voting' binnen de EU anders dient te worden behandeld dan 'expatriate voting' voor de rest van de wereld? Dmitry Kochenov heeft

³⁵ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, aangenomen bij General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990.

³⁶ Recommendation 1410 (1999) 'Links between Europeans living abroad and their countries of origin'. Zie ook Peter Spiro, 'Perfecting Political Diaspora', 81 New York University Law Review 207 (2006).

³⁷ Eén voorbeeld is het inkorten van de periode dat Britse onderdanen die in het buitenland woonachtig zijn hun kiesrecht behouden, van 20 jaar naar 15 jaar.

³⁸ European Commission for Democracy through Law.

³⁹ Dit is vooral relevant in samenhang met de toekenning van nationaliteit op etnische gronden, aan groepen die in andere staten wonen. Op dit element wordt hier niet verder ingegaan.

⁴⁰ Zie verder voor een aantal Europese lidstaten, bij de beantwoording van vraag h.

recent gesteld dat het ontnemen van kiesrecht voor de nationale verkiezingen aan eigen onderdanen die niet langer in het land van herkomst verblijven en elders in de Unie wonen, in strijd is met de letter en de geest van de Verdragen, meer in het bijzonder met de regels van de interne markt en het vrij verkeer van personen. Volgens Kochenov is de kwestie van 'expatriate voting' van eigen onderdanen in de EU er geen van grondrechten, maar één van vrij verkeer van personen.⁴¹ Het ontfeggen van kiesrecht bij de eigen parlementsverkiezingen zou volgens hem zelfs in strijd zijn met het loyaliteitsbeginsel van artikel 10 EG. Volgens hem dienen de lidstaten in ieder geval aan die eigen onderdanen die elders binnen de Europese Unie verblijven kiesrecht te verlenen.

Ik deel deze analyse niet. Nationale wetgeving die eigen onderdanen benadeelt louter omdat ze gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer van personen, en zich hebben gevestigd in een andere lidstaat, vormt een beperking van de vrijheden die elke burger op grond van de Verdragen geniet. Een dergelijke beperking kan echter gerechtvaardigd zijn, indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van die personen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel.⁴²

In zijn toepassing van die test is Kochenov m.i. te zeer geneigd om een schending te vinden. Hij vindt geen enkele mogelijke objectieve rechtvaardiging voor lidstaten om kiesrecht te beperken tot onderdanen die in het eigen land verblijven. Ik zou zelf de stelling willen verdedigen dat dergelijke rechtvaardiging kan worden gevonden, ook binnen de Europese Unie, in bijvoorbeeld de band tussen een staat en zijn eigen onderdanen die in de staat verblijven, en/of de beperkte toepasselijkheid van het nationale recht op de eigen onderdanen die elders verblijven.

Dit neemt niet weg dat er goede argumenten bestaan om kiesrecht toe te kennen aan onderdanen die het land hebben verlaten, of zij binnen of buiten de Unie verblijven. Maar het Europese recht verplicht de lidstaten in de huidige stand niet, om kiesrecht toe te kennen aan eigen onderdanen die elders in de Unie verblijven, en het is weinig waarschijnlijk dat het Hof van Justitie het ontnemen van kiesrecht aan die eigen onderdanen als een ongerechtvaardigde belemmering van de interne markt zal bestempelen.

⁴¹ Zo D. Kochenov, 'Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?', 16 Maastricht Journal of European and Comparative Law (2009) p. 197-223.

⁴² Zo bijvoorbeeld Zaak C-192/05 Tas-Hagen, 26 oktober 2006.

Conclusie: aan wie moet op grond van Europees recht het kiesrecht toekomen, Nederlanders in de Europese Unie of ook daarbuiten?

Kort gezegd: aan geen van beiden.

In zijn huidige stand verplicht het Europees recht de lidstaten niet het kiesrecht aan eigen onderdanen in het buitenland te verlenen. In tegendeel, de richtlijn behoudt dit uitdrukkelijk aan de lidstaten voor. Het Europese recht verplicht de lidstaten niet kiesrecht voor de Europese verkiezingen toe te kennen aan eigen onderdanen buiten het eigen kiesgebied, of dat in een LGO is, of daarbuiten, of het binnen de Europese Unie is, of daarbuiten.

Het Europese recht stelt weinig harde eisen aan wie het kiesrecht dient toe te komen, en laat de lidstaten een ruime bevoegdheid in deze. Op grond van het Europees recht is Nederland *niet verplicht* het kiesrecht toe te kennen aan Nederlanders die verblijf houden buiten Nederland, of dit nu binnen de Europese Unie is of daarbuiten. Nederland is niet verplicht kiesrecht toe te kennen aan eigen onderdanen in de 'eigen' LGO waar het Europese recht niet of slechts in beperkte mate van toepassing is.

Woonplaatsvereisten zijn toegestaan, op voorwaarde dat zij objectief gerechtvaardigd kunnen worden, en indien zij in overeenstemming zijn met het *gelijkheidsbeginsel*.

Het Europees recht lijkt er niet aan in de weg te staan kiesrecht enkel toe te kennen aan eigen onderdanen in de Europese Unie, bij uitsluiting van eigen onderdanen die in derde landen verblijven.⁴³ Een dergelijke beperking zou kunnen worden gerechtvaardigd doordat deze burgers in het bijzonder geraakt worden door Europese regelgeving, en het Europees Parlement ten aanzien van hen in ieder geval als een wetgevende macht in de zin van artikel 3 van het eerste Protocol bij het EVRM dient te worden beschouwd.

Het Europees recht lijkt niet te verbieden om kiesrecht voor eigen onderdanen in het buitenland (ongeacht of dit enkel in de Europese Unie is of ook daarbuiten) te beperken, bijvoorbeeld door een voorwaarde van minimaal verblijf in die staat in te bouwen, of door behoud van kiesrecht in het buitenland in de tijd te beperken.⁴⁴ Dergelijke voorwaarden bestaan in enkele lidstaten. Ook deze lijken gerechtvaardigd te kunnen worden, omdat zij worden gebruikt als indicatie van een band met het moederland.

Dit alles neemt niet weg dat de trend internationaal is naar een zo inclusief mogelijk kiesrecht.

⁴³ Dit is het systeem zoals dat in België is gekozen.

⁴⁴ Zoals bijvoorbeeld het geval is in het Verenigd Koninkrijk of tot voor kort ook in Duitsland.

Vraag g Luidt het antwoord op vraag f anders na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon?

Het Verdrag van Lissabon brengt geen grondige wijzigingen aan in het Unierecht ter zake. Noch de bepalingen met betrekking tot het burgerschap, noch die over het Europees Parlement wijzigen het recht ter zake.

De wijziging van terminologie dat het Europees Parlement de Europese 'burgers' vertegenwoordigt, en niet langer 'de volkeren', lijkt niet bedoeld om juridische consequenties te hebben.

Vraag h Zijn er andere Europese lidstaten die het kiesrecht voor het Europese Parlement hebben toegekend aan kiezers die de nationaliteit van deze lidstaat bezitten en die niet in de Europese Unie woonachtig zijn? Op welke wijze oefenen deze kiezers hun kiesrecht uit? Met name wil het ministerie vernemen hoe uitoefening van het kiesrecht voor het Europees Parlement is geregeld in overzeese gebiedsdelen van landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voor zover men daar al over kiesrecht beschikt.

Hoe regelen andere lidstaten het kiesrecht van eigen onderdanen die niet in de Europese Unie woonachtig zijn? De vraag heeft vooral betrekking op die onderdanen die woonachtig zijn in overzeese gebiedsdelen, en met name hoe dit is geregeld in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Een eerste vraag is of het een verschil uitmaakt of deze onderdanen woonachtig zijn buiten de Unie, of buiten het moederland in Europa. Met andere woorden, worden de inwoners van de overzeese gebiedsdelen beschouwd als 'woonachtig buiten de lidstaat', of niet? Wordt er een onderscheid gemaakt tussen de eigen onderdanen die in de overzeese gebiedsdelen wonen en eigen onderdanen die verblijven in derde landen?

Impliciet is dus ook de vraag naar de vraag of overzeese gebiedsdelen dienen te worden beschouwd als onderdeel van de Europese Unie, in die zin dat inwoners van die gebieden wel of niet dienen te worden beschouwd als 'woonachtig in de Europese Unie'.⁴⁵

Zijn inwoners van de LGO's 'woonachtig in de Unie'?

Ook hier is Europa afhankelijk van en verweven met de lidstaten. De Europese Unie heeft geen eigen territorium. De LGO's maken geen deel uit van de Europese Unie,⁴⁶ en verkeren tegenover haar in dezelfde situatie als derde landen. Uit de uitspraak van het Hof in *Eman en Sevinger* kan worden afgeleid, dat ook met betrekking tot de Europese verkiezingen, de LGO's dienen te worden beschouwd als geen deel uitmakend van de Europese Unie, en dat de lidstaten niet verplicht zijn er Europese verkiezingen te organiseren, nu het Europees recht er in beginsel niet van toepassing is. Bovendien kan het Europese Parlement er niet als wetgevende macht kan worden beschouwd - in tegenstelling tot een situatie als Gibraltar. Ook in deze zin lijken de LGO's zich te

⁴⁵ Zie ook het antwoord onder e en Annex I.

⁴⁶ Zo bepaalde ook het Hof van Justitie in HvJEG zaak C-390/95 P, *Antillean Rice Mills*, paragraaf 36: 'De LGO zijn dus wel geassocieerde landen en gebieden met bijzondere banden met de Gemeenschap, doch zij maken geen deel uit van de Gemeenschap'. En in HvJEG zaak C-17/98, *Emesa Sugar* verduidelijkte het Hof: 'De LGO zijn dus wel geassocieerde landen en gebieden met bijzondere banden met de Gemeenschap, doch zij maken geen deel uit van de Gemeenschap en verkeren tegenover haar in dezelfde situatie als derde landen (...). In het bijzonder bestaat er in dit stadium geen onbeperkt vrij verkeer van goederen tussen de LGO en de Gemeenschap op grond van artikel 132 van het Verdrag (...).'

bevinden in dezelfde situatie als derde landen, en kunnen zij, op grond van het Europees recht, worden gelijk gesteld met 'het buitenland', en wel dat 'buiten de Unie'. Kiezen vanuit een LGO wordt dan, vanuit het perspectief van het Europees recht, beschouwd als kiezen uit het buitenland, als expatriate of external voting.

Dit neemt niet weg dat een land als Frankrijk gerechtigd is om kiesrecht toe te kennen aan alle Franse onderdanen die verblijf houden in een Franse LGO, en die op grond van de Franse constitutie wordt beschouwd als deel van de ondeelbare Franse Republiek. Naar Frans recht wordt dit dan ook *niet* beschouwd als kiezen uit het buitenland.

'Stemmen uit het buitenland'- 'Expatriate voting' in de praktijk van enkele lidstaten

Een aantal lidstaten in de Europese Unie kent, net als Nederland, de mogelijkheid om kiesrecht te blijven uitoefenen, ook bij tijdelijk of permanent verblijf in het buitenland. Er zijn echter ook lidstaten die een dergelijk kiesrecht voor in het buitenland verblijvende onderdanen niet kennen, of die dat sterk beperken. Daarnaast is het in sommige stelsels ook praktisch lastig om het kiesrecht uit te oefenen vanuit het buitenland. Hoewel *de iure* het kiesrecht dus wel blijft bestaan, is het *de facto* erg moeilijk uit te oefenen en bijna onbestaande.

De IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) heeft in 2007 een *Handbook* uitgebracht onder de titel 'Voting from Abroad'. De meeste lidstaten van de EU kennen kiesrecht toe aan eigen onderdanen in het buitenland. Een beperkt aantal lidstaten kent echter helemaal geen kiesrecht toe. Dat is het geval in Ierland, Slowakije, Cyprus, Malta en Hongarije.

Geen kiesrecht voor eigen onderdanen in het buitenland

- IRL - Ieren die in het buitenland wonen kunnen zich niet registreren in de kiesregisters, en kunnen niet stemmen. Uitzondering wordt alleen gemaakt voor diplomaten, en leden van de strijdkrachten. Bij tijdelijk verblijf in het buitenland, bijvoorbeeld van studenten, kan wel toestemming worden gegeven om de stem uit te brengen per post.
- HU - Ook in Hongarije geldt een woonplaatsvereiste: Hongaren die in het buitenland verblijven hebben in beginsel geen kiesrecht in Hongarije. Voor de Europese verkiezingen geldt hetzelfde. Wie tijdelijk in het buitenland verblijft mag wel zijn stem uitbrengen bij een diplomatieke post in het buitenland.

Tijdelijk behoud van kiesrecht voor eigen onderdanen in het buitenland:

- SV - Zweden kent kiesrecht toe aan alle onderdanen in het buitenland, bij alle verkiezingen. Zweedse onderdanen blijven nog 10 jaar na het verlaten van het land opgenomen in de kiesregisters. Na 10 jaar dienen zij expliciet te kennen te geven nog 10 jaar als kiezer geregistreerd te blijven.⁴⁷ Zweden in het buitenland kunnen hun stem uitbrengen op een diplomatieke post in het buitenland, of per post. In beide gevallen zal de stem worden uitgebracht vóór de dag dat de verkiezingen in Zweden worden gehouden. Indien een kiezer deze stem nog wil wijzigen, kan zij dat enkel in persoon. Voor de Europese verkiezingen wordt heel Zweden als één kiesgebied beschouwd.
- EL - De Griekse Grondwet voorziet dat Griekse onderdanen die in het buitenland verblijven kiesrecht *bij de nationale verkiezingen* kunnen uitoefenen per post of 'op een andere geschikte manier', maar de noodzakelijke implementatie is tot nog toe uitgebleven. Griekse onderdanen die in het buitenland verblijven kunnen hun kiesrecht op dit moment dan ook enkel in persoon in Griekenland uitoefenen.

Voor de Europese verkiezingen kunnen Grieken die in een andere lidstaat verblijven hun kiesrecht uitoefenen in Griekenland, en wel door hun stem uit te brengen bij een diplomatieke post in het buitenland.⁴⁸

Permanent behoud van kiesrecht bij verblijf in buitenland

- DE - Duitsland⁴⁹

Duitse kiezers kunnen hun kiesrecht uitoefenen ook als zij in het buitenland verblijven. Een onderscheid wordt gemaakt tussen Duitse onderdanen die *tijdelijk* in het buitenland verblijven en Duitsers die hun *vaste* verblijfplaats in het buitenland hebben.

Voor de eerste categorie geldt, dat zij hun stem kunnen uitbrengen per post voor alle verkiezingen in Duitsland (Europese verkiezingen, *Bundestag*, *Landtag* en lokale verkiezingen). Zij dienen daartoe een formulier in te vullen op hun oproepkaart.

De tweede categorie, Duitse onderdanen met permanente woonplaats in het buitenland, behouden kiesrecht enkel voor de verkiezingen van de *Bundestag* en het Europese Parlement. Zij dienen zich daartoe in te schrijven in de kiesregisters van de laatste

⁴⁷ Informatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is te vinden op http://www.val.se/pdf/electionsinsweden_webb.pdf.

⁴⁸ Informatie beschikbaar op <http://www.ypes.gr/en/Elections/ElectionsEuropeanParliament/ElectionsforEuropeanParliament/InterstGreeksAbroad/>

⁴⁹ Christiane Egert-Wiense, 'Europawahl 2009', te raadplegen op http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_09/veroeffentlichungen/europawahl2009.pdf

Duitse gemeente waar zij het laatste geregistreerd waren. Duitse kiezers die nooit in Duitsland geregistreerd waren als kiezer, kunnen zich laten registreren in Berlin Mitte. Om kiesrecht te hebben, dienen deze Duitse onderdanen in het buitenland ten minste drie aaneengesloten maanden in Duitsland gewoond hebben sinds 23 mei 1949. Voor de Europese verkiezingen zijn daarenboven ook gerechtigd, Duitse onderdanen die drie maanden in een andere lidstaat hebben gewoond.

De beperking in tijd die tot voor kort gold, inhoudende dat het kiesrecht voor Duitsers in het buitenland kwam te vervallen na 25 jaar, is in 2008 geschrapt.⁵⁰

Duitse kiezers in het buitenland kunnen hun stem uitbrengen per post.

Permanent behoud van kiesrecht, maar alleen voor eigen onderdanen die in de Europese Unie verblijf houden

- BE - België

Belgen die hun werkelijke verblijfplaats hebben in een andere lidstaat van de Europese Unie en die voldoen aan de overige kiesvoorwaarden (leeftijd van 18 jaar bereikt hebben en niet uitgesloten van kiesrecht) kunnen de toelating krijgen om hun stemrecht uit te oefenen ten voordele van kandidaten die op een Belgische lijst staan. Zij dienen hiertoe, uiterlijk de zestigste dag voor de verkiezing een aanvraag in te dienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post, waaronder zij ressorteren. In die verklaring moeten ze ook verklaren dat ze hun stemrecht niet zullen uitoefenen in de staat waar zij verblijven.

De Belgen die in een lidstaat van de Europese Unie verblijven, kunnen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement stemmen voor de Belgische lijsten. Zij kunnen echter enkel per brief stemmen. Zij brengen zij per brief hun stem uit voor kandidaten op Belgische lijsten door middel van een stembrief die hen toegestuurd wordt. Ze dienen een aanvraag tot deelname aan de verkiezingen in bij de Belgische Ambassade of het Consulaat, bevoegd voor hun verblijfplaats. Het inschrijvingsformulier kan worden verkregen via de website van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (www.verkiezingen.fgov.be) of bij Belgische consulaten en ambassades.

Belgen die niet ingeschreven zijn in de consulaire bevolkingsregisters van de Belgische Ambassade of het Consulaat moeten hierbij een bewijs voegen dat ze gemachtigd zijn om op het grondgebied van de EU-lidstaat te verblijven (kopie verblijfsvergunning, attest van de lokale autoriteiten, ...). Eenmaal ingeschreven op de Belgische kiezerslijsten, is men gebonden aan de stemplicht.

⁵⁰ Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394).

Belgen die uit de bevolkingsregisters in België geschrapt werden en hun verblijfplaats hebben in een derde staat die geen lidstaat van de Europese Unie is kunnen niet deelnemen aan de Europese verkiezingen.

Lidstaten met bijzondere banden met overzeese gebieden

UK - Het Verenigd Koninkrijk⁵¹

De Britse overzeese gebieden worden ook naar Brits recht niet beschouwd als deel van het Verenigd Koninkrijk.⁵² Het gaat om zelfstandige gebieden, wier statuut kan variëren.⁵³ Ten aanzien van de Europese Unie worden zij beschouwd als LGO's, waarop alleen deel IV EG van toepassing is.

In het Verenigd Koninkrijk wordt kiesrecht voor de Europese verkiezingen toegekend aan Britse onderdanen ('British citizens'), EU onderdanen, en 'Commonwealth citizens' die *ingezetenen* zijn van het Verenigd Koninkrijk. Zij worden geregistreerd in de kiesregisters van de *constituency* waarin zij wonen.

Britse onderdanen (*British citizens*) die geen ingezetenen zijn, maar in het buitenland wonen,⁵⁴ behouden kiesrecht voor de *general elections* en voor de Europese verkiezingen tot 15 jaar na het verlaten van het Koninkrijk. Zij dienen zich daartoe te registreren als 'overseas voter', waarvoor is vereist dat zij in de vijftien voorbije jaren in het VK geregistreerd zijn geweest. Wie daarvoor te jong was bij het verlaten van het VK, kan zich laten registreren als 'overseas voter', indien ouder of voogd als kiezer geregistreerd was in het Verenigd Koninkrijk. Registreren kan elektronisch. Kiezers worden dan geregistreerd als 'overseas voter', en kunnen nog deelnemen aan de *general elections* en de Europese verkiezingen, maar niet in *local elections* en ook niet voor verkiezingen voor het Schotse Parlement, en de Welsh en Noord-Ierse Assemblies.

Crown servants, militairen en werknemers van de British Council, alsmede hun echtgenoten kunnen zich ook registreren en behouden kiesrecht voor alle vertegenwoordigende lichamen.

Britse onderdanen die zijn geregistreerd als 'overseas voter' kunnen kiezen (a) in persoon, indien zij op de dag van de verkiezingen in het VK zijn (b) per post of (c) bij volmacht.

Inwoners van de British Overseas Territories (de voormalige British Dependencies), waren tot 2002 British Dependent Territories Citizens. Met de British Overseas

⁵¹ Zie artikel 8 van de European Parliamentary Elections Act 2002.

⁵² Bovendien is het eigenlijk zo dat naar Brits recht de notie van 'de Staat' ongebruikelijk is, zie bijvoorbeeld J. Alder, *Constitutional and Administrative Law*, 6th ed., Palgrave MacMillan, 2007, p. 112-114.

⁵³ Zie bijvoorbeeld J. Alder, *Constitutional and Administrative Law*, 6th ed., Palgrave MacMillan 2007, p. 140-144.

⁵⁴ Zie Representation of the People Act 2000.

Territories Act 2002, werden zij British Overseas Territories Citizens, maar kregen zij het recht op *British citizenship*. Omdat voor het verkrijgen van kiesrecht ook een woonplaatscriterium geldt en inschrijving in de kiesregisters van één van de constituencies in het Verenigd Koninkrijk, en er geen verkiezingen worden georganiseerd in de overzeese gebieden, en Britten in het buitenland geen eigen constituency hebben, hebben zij daardoor niet automatisch kiesrecht verkregen.

FR - Frankrijk

Naar Frans recht worden de overzeese departementen en collectiviteiten beschouwd als deel van de *République française*.⁵⁵ Zij behoren tot het Franse territoire en Frans en die in deze gebieden verblijven kunnen dus niet worden beschouwd als verblijvend in het buitenland. Het gaat hier dus niet om gevallen van 'kiezen uit het buitenland'.

Départements d'Outre-Mer

Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion zijn départements d'Outre-Mer (DOMs). Zij hebben hetzelfde statuut als departementen in de metropool, zij het dat volgens artikel 73 van de Franse Grondwet de mogelijkheid bestaat bijzondere regelingen te treffen.

Collectivités d'Outre-Mer

Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, de eilanden Wallis-et-Futuna, Frans Polynesië en de eilanden Saint-Barthélemy en Saint-Martin zijn 'collectivités d'outre-mer', en hebben elk een eigen statuut dat bij *loi organique* wordt vastgesteld.

Voor *Nieuw-Caledonië* geldt een bijzonder regime, dat is neergelegd in artikel XIII van de Grondwet, en voorziet in een eventuele geleidelijke overgang naar onafhankelijkheid of een bijzonder statuut. Alle Franse onderdanen ingezetenen van Nieuw-Caledonië mogen hun stem uitbrengen in de verkiezingen voor de Assemblée, het Europese Parlement (hetzelfde geldt dan voor Europese burgers, die geen Franse onderdanen zijn), de presidentiële verkiezingen, nationale referenda, en lokale verkiezingen. Voor de provinciale verkiezingen, echter, en voor de referenda die betrekking hebben op de toekomst van Nieuw-Caledonië, mogen enkel die burgers stemmen, die sinds 1998 in Nieuw Caledonië wonen.

De inwoners van al deze gebieden beschikken over de Franse nationaliteit.

⁵⁵ Zie ook L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 2009, p. 271. Zie ook artikel 1 en titel XII van de Franse Grondwet.

Wie heeft kiesrecht? Uitoefening van het kiesrecht.

Volgens artikel L 2 van de Franse Code électoral zijn alle Franse onderdanen kiesgerechtigd.⁵⁶ Om het kiesrecht te kunnen uitoefenen dienen Franse onderdanen ingeschreven te zijn in de kiesregisters die worden bijgehouden in de gemeente waarin zij zijn ingeschreven. Fransen die woonachtig zijn in de overzeese gebieden, worden beschouwd als woonachtig in Frankrijk, en beschikken over hetzelfde kiesrecht.

Fransen die verblijven in het buitenland (i.e. een derde land, niet een *département* of *collectivité d'outre-mer*) behouden kiesrecht voor de Europese verkiezingen als zij zijn ingeschreven in de kiesregisters in een Franse gemeente (op grond van artikel L. 11 van de Code électoral).⁵⁷ Fransen die verblijven in een andere lidstaat van de EU hebben de keuze tussen kiezen in het land van verblijf of kiezen in Frankrijk, onder dezelfde voorwaarden als Fransen die verblijven in een derde land.

Franse onderdanen die verblijven buiten Frankrijk kunnen op grond van artikel L. 12 van de Code électoral kiezen voor inschrijving in de kiesregisters van de gemeente (1) waar ze zijn geboren, of (2) de gemeente waar ze hun laatste domicilie hadden, of (3) die van hun laatste verblijf gedurende ten minste 6 maanden of (4) waar een voorouder tot de vierde graad is geboren, ingeschreven, of ingeschreven in het kiesregister, of (5) in de gemeente waar de echtgeno(o)t(e) is ingeschreven.

Eens ingeschreven nemen zij deel aan de Europese verkiezingen,⁵⁸ onder dezelfde voorwaarden als Fransen die in Frankrijk verblijven. Zij kiezen dus in persoon of bij volmacht.

Tot de Europese verkiezingen van 2004 bestond Frankrijk uit één kiesgebied (*'circonscription électorale unique'*). Sinds de wet van 2003 is Frankrijk verdeeld in 8 kiesgebieden: 7 voor de Europese metropool, en 1 voor de overzeese gebieden.⁵⁹ Bij elke verkiezingen wordt het aantal verkozenen per kiesgebied vastgesteld.⁶⁰

⁵⁶ 'Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi'. Dit is de wettelijke uitwerking van het bepaalde in artikel 3 van de Franse Grondwet: 'Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques'.

⁵⁷ Fransen die zijn ingeschreven in het register van 'Fransen in het buitenland en op de liste électorale consulaire', in een ambassade of consulaat in het buitenland, kunnen voor de verkiezingen van de Franse President, voor de referenda en voor de verkiezingen van de Assemblée des français à l'étranger hun stem ook uitbrengen in de ambassade of consulaire post van hun verblijfplaats.

⁵⁸ Evenals de gemeentelijk, cantonale, regionale en nationale verkiezingen. Hun stem voor de presidentiële verkiezingen en voor de referenda wordt geneutraliseerd.

⁵⁹ Saint Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

⁶⁰ Voor de Europese verkiezingen van 2009: 3 zetels voor de overzeese gebieden (op een totaal van 72 zetels voor Frankrijk).

Ten slotte

De meeste lidstaten die kiesrecht verlenen aan niet-ingezeten onderdanen, geven deze onderdanen geen aparte vertegenwoordiging: zij worden meestal gevoegd bij het kiesgebied of de constituency waar zij het laatst waren geregistreerd. Een aantal lidstaten, met een grote diaspora, en met aanzienlijke territoria buiten het moederland, zoals Portugal en Frankrijk verlenen deze kiezers een aparte vertegenwoordiging, door een of meerdere zetels voor te behouden aan hen. Dit was ook het geval voor de Europese verkiezingen in Frankrijk, waarbij 3 zetels worden voorbehouden voor vertegenwoordigers gekozen door de kiezers in de overzeese gebieden.

In de meeste lidstaten waar kiesrecht wordt verleend aan niet-ingezeten eigen onderdanen is opkomst van deze kiezers vrij klein.