



HET EUROPEES PARLEMENT: VERKIEZINGSPROCEDURES

De wijze waarop het Europees Parlement wordt verkozen, is zowel het resultaat van Europese wetgeving, waarin regels voor alle lidstaten worden vastgelegd, als van specifieke nationale bepalingen, die van lidstaat tot lidstaat verschillen. In de gemeenschappelijke voorschriften zijn het beginsel van evenredige vertegenwoordiging en de regels inzake drempels vastgelegd en wordt bepaald welke functies onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het Europees Parlement. Voor veel andere belangrijke aangelegenheden, zoals het kiesstelsel en het aantal kiesdistricten, gelden nationale bepalingen.

RECHTSGROND

Artikel 14 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de artikelen 20, 22 en 223 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen^[1], voor het laatst gewijzigd bij Besluit 2018/994 (EU, Euratom) van de Raad van 13 juli 2018^[2].

GEMEENSCHAPPELIJKE VOORSCHRIFTEN

A. Beginselen

In de oprichtingsverdragen ([1.1.1.](#)) werd bepaald dat het Europees Parlement in eerste instantie zou bestaan uit leden die door de nationale parlementen werden benoemd, en dat het daarna via rechtstreekse algemene verkiezingen zou worden gekozen. Vóór de eerste rechtstreekse verkiezingen in 1979 gaf de Raad uitvoering aan deze bepaling door middel van de Akte van 20 september 1976 tot verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (Verkiezingsakte van 1976). Deze heeft de institutionele positie van het Europees Parlement ingrijpend veranderd en heeft de grondslag gelegd voor een democratischer Europese Unie.

In 1992 werd bij het Verdrag van Maastricht ([1.1.3.](#)) bepaald dat de verkiezingen volgens een eenvormige procedure moeten worden gehouden en dat het Europees Parlement hiertoe een ontwerp opstelt dat door de Raad met eenparigheid van stemmen moet worden goedgekeurd. Omdat de Raad echter over geen van de

[1]PB L 278 van 8.10.1976, blz. 5.

[2]PB L 178 van 16.7.2018, blz. 1.



voorstellen overeenstemming kon bereiken, werd in het Verdrag van Amsterdam de mogelijkheid opgenomen om "beginselen die alle lidstaten gemeen hebben" vast te stellen. Bij [Besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad van 25 juni en 23 september 2002](#)^[3] werd de Akte uit 1976 dienovereenkomstig gewijzigd, waarmee het beginsel van evenredige vertegenwoordiging zijn intrede deed en bepalingen werden vastgesteld inzake onverenigbaarheid van nationale en Europese mandaten.

De Verkiezingsakte van 1976 werd laatstelijk gewijzigd bij [Besluit \(EU, Euratom\) 2018/994 van de Raad van 13 juli 2018](#), waarin bepalingen staan op grond waarvan het mogelijk wordt om op andere manieren te stemmen (vervroegd, elektronisch, via internet en per brief stemmen), bepalingen inzake drempels, inzake de bescherming van persoonsgegevens, inzake strafbaarstelling (in nationale wetgeving) van dubbel stemmen, inzake stemmen in derde landen, en bepalingen op grond waarvan het mogelijk wordt om op stembiljetten de Europese politieke partij aan te duiden.

Bij het Verdrag van Lissabon ([1.1.5.](#)) werd aan het actief en passief kiesrecht de status van grondrecht toegekend (artikel 39, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

B. Toepassing: geldende gemeenschappelijke bepalingen

1. Actief en passief kiesrecht voor niet-onderdanen

In artikel 22, lid 2, van het VWEU wordt bepaald dat "iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is het actief en passief kiesrecht [heeft] bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft". De regelingen voor de toepassing van dit recht zijn neergelegd in Richtlijn 93/109/EG van de Raad^[4], als gewijzigd bij [Richtlijn 2013/1/EU van de Raad](#)^[5]. Artikel 6 daarvan luidt als volgt: "Een burger van de Unie die in een lidstaat verblijf houdt zonder dat hij de nationaliteit van deze lidstaat bezit, en die ingevolge een individuele strafrechtelijke of civielrechtelijke beslissing, hetzij overeenkomstig het recht van de lidstaat van verblijf, hetzij overeenkomstig het recht van zijn lidstaat van herkomst, het passief kiesrecht heeft verloren, is bij de verkiezingen voor het Europees Parlement uitgesloten van de uitoefening van dat recht in de lidstaat van verblijf".

2. Kiesstelsel

Op grond van de gewijzigde Verkiezingsakte van 1976 moeten de verkiezingen gebaseerd zijn op een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, hetzij volgens het lijstenstelsel, hetzij volgens het stelsel van één overdraagbare stem. De lidstaten kunnen het uitbrengen van voorkeursstemmen toestaan.

Naast de vrijwillige drempel voor de verdeling van zetels die niet hoger mag zijn dan 5 % van de op nationaal niveau uitgebrachte geldige stemmen, is er bij de recente wijziging van de Verkiezingsakte van 1976 (Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad) een bindende drempel ingevoerd voor de verdeling van zetels voor kiesdistricten met meer dan 35 zetels. Deze drempel bedraagt minimaal 2 % en maximaal 5 % van de in het betrokken kiesdistrict uitgebrachte geldige stemmen en dat geldt ook voor

[3]PB L 283 van 21.10.2002, blz. 1.

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

[5]PB L 26 van 26.1.2013, blz. 27.



lidstaten met slechts één kiesdistrict. De lidstaten zullen uiterlijk voor de verkiezingen van 2024 aan deze verplichting moeten voldoen.

Op grond van genoemd besluit kunnen de lidstaten kiezers ook de mogelijkheid bieden om vervroegd te stemmen, per brief te stemmen en elektronisch en via internet te stemmen. Als zij dit doen, moeten zij maatregelen nemen om de betrouwbaarheid van de resultaten, het stemgeheim en de bescherming van persoonsgegevens te garanderen.

3. Onverenigbaarheid

Overeenkomstig artikel 7 van de Verkiezingsakte van 1976, zoals gewijzigd bij Besluit 2002/772/EG, Euratom, is het lidmaatschap van het Europees Parlement onverenigbaar met het lidmaatschap van de regering van een lidstaat, het lidmaatschap van de Commissie, met de functie van rechter, advocaat-generaal of griffier bij het Hof van Justitie, met het lidmaatschap van de Rekenkamer, het lidmaatschap van het Europees Economisch en Sociaal Comité, het lidmaatschap van commissies of andere organen die op grond van de verdragen zijn ingesteld voor het beheer van de fondsen van de Unie of de uitvoering van een permanente rechtstreekse administratieve taak, het lidmaatschap van de raad van bestuur, de directie of het personeel van de Europese Investeringsbank, en met de hoedanigheid van actieve functionaris of medewerker van de instellingen van de Europese Unie of de daarmee verbonden gespecialiseerde organen. Nieuwe onverenigbare functies werden toegevoegd in 1997 (lid van het Comité van de Regio's) en in 2002 (directielid van de Europese Centrale Bank, ombudsman van de Europese Unie en – heel belangrijk – lid van een nationaal parlement).

NATIONALE BEPALINGEN

Naast de gemeenschappelijke regels gelden voor de verkiezingen ook nationale bepalingen, die heel uiteenlopend kunnen zijn. Het kiesstelsel kan daarom worden beschouwd als een veelvormig of polymorf kiesstelsel.

A. Kiesstelsels en kiesdrempels

Alle lidstaten moeten een stelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging toepassen. Naast de vrijwillige drempel voor de verdeling van zetels die niet hoger mag zijn dan 5 % van de op nationaal niveau uitgebrachte geldige stemmen, is bij Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad een bindende minimumdrempel van tussen 2 % en 5 % vastgesteld voor kiesdistricten met meer dan 35 zetels. Deze drempel geldt ook voor lidstaten met slechts één kiesdistrict. De lidstaten moeten uiterlijk voor de Europese verkiezingen van 2024 aan deze verplichting voldoen.

Momenteel passen de volgende lidstaten drempels toe: Frankrijk, België, Litouwen, Polen, Slowakije, Tsjechië, Roemenië, Kroatië, Letland en Hongarije (5 %); Oostenrijk, Italië en Zweden (4 %); Griekenland (3 %); en Cyprus (1,8 %). De overige lidstaten passen geen drempels toe.



B. Indeling in kiesdistricten

In de meeste lidstaten bestaat voor de Europese verkiezingen één enkel kiesdistrict. Vijf lidstaten (België, Ierland, Italië, Polen en het Verenigd Koninkrijk) hebben hun grondgebied evenwel opgedeeld in verschillende regionale kiesdistricten.

C. Stemrecht

De kiesgerechtigde leeftijd is in alle lidstaten achttien jaar, behalve in Oostenrijk en Malta, waar de kiesgerechtigde leeftijd zestien jaar is, en Griekenland, waar de leeftijd zeventien jaar is.

In vijf lidstaten is stemmen verplicht (België, Bulgarije, Luxemburg, Cyprus en Griekenland): Deze stemplicht geldt voor zowel onderdanen als voor geregistreerde niet-onderdanen uit een EU-lidstaat.

1. Stemrecht van niet-onderdanen in de lidstaat van verblijf

Iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, heeft het recht om in de lidstaat van verblijf onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat aan de verkiezingen van het Europees Parlement deel te nemen (artikel 22 VWEU). Aan het begrip verblijf wordt echter niet in alle lidstaten dezelfde uitleg gegeven. Er zijn landen die verlangen dat de kiezer zijn woonplaats of gebruikelijke verblijfplaats heeft op het grondgebied waar wordt gestemd (bijv. Estland, Frankrijk, Duitsland, Polen, Roemenië en Slovenië), landen die verlangen dat de kiezer gewoonlijk in het land verblijft (bijv. Cyprus, Denemarken, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Slowakije, Zweden en het VK) en landen die verlangen dat de kiezer ingeschreven staat in het bevolkingsregister (bijv. België en Tsjechië). In een aantal landen (bijv. Luxemburg en Cyprus) mogen EU-burgers alleen stemmen als zij gedurende een bepaalde minimumperiode in het land hebben verbleven. In alle lidstaten geldt dat onderdanen van andere EU-landen zich voor de dag van de verkiezingen moeten laten registreren. De daarvoor geldende termijnen verschillen van lidstaat tot lidstaat.

2. Stemrecht van niet in hun land van herkomst verblijvende onderdanen

Bijna alle lidstaten bieden de mogelijkheid om tijdens de Europese verkiezingen vanuit het buitenland te stemmen. In sommige lidstaten moeten kiezers zich vooraf bij de nationale verkiezingsautoriteiten laten registreren om per post of bij een ambassade/consulaat vanuit het buitenland te kunnen stemmen. In een aantal lidstaten kan via de ambassade of het consulaat per post worden gestemd. Ook zijn er landen (zoals Bulgarije en Italië) die het recht om vanuit het buitenland te stemmen alleen toekennen aan burgers die in een andere EU-lidstaat wonen. Bovendien kennen de meeste lidstaten speciale regelingen voor diplomaten en militairen die in het buitenland werken.

Het feit dat sommigen als niet-onderdaan in hun lidstaat van verblijf en als elders verblijvende onderdaan in hun land van herkomst kunnen stemmen, kan leiden tot misbruik, te weten dubbel stemmen, wat in sommige lidstaten een strafbaar feit is. Bij de recente wijziging van de Verkiezingsakte van 1976 (Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad) is vastgesteld dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om



ervoor te zorgen dat op dubbel stemmen bij verkiezingen voor het Europees Parlement doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties staan.

D. Passief kiesrecht

Het beginsel van non-discriminatie tussen onderdanen en niet-onderdanen en het recht om binnen de Europese Unie vrij te reizen en te verblijven brengen met zich mee dat burgers ook het recht hebben om zich in een andere lidstaat van verblijf kandidaat te stellen voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Eenieder die burger van de Unie is en zonder de nationaliteit van de lidstaat van verblijf te bezitten voor het overige aan alle voorwaarden voldoet waaraan de wetgeving van deze lidstaat het actief en passief kiesrecht van zijn onderdanen onderwerpt, heeft in de lidstaat van verblijf het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, tenzij hij deze rechten heeft verloren (artikel 3 van Richtlijn 93/109/EG van de Raad).

Afgezien van de algemene eis dat kandidaten de nationaliteit van een lidstaat van de Unie moeten bezitten, verschillen de voorwaarden voor het passief kiesrecht van lidstaat tot lidstaat. Niemand mag in meer dan één lidstaat kandidaat zijn bij eendezelfde verkiezing (artikel 4 van Richtlijn 93/109/EG van de Raad). In de meeste lidstaten is de minimumleeftijd om te kunnen worden verkozen 18 jaar. Uitzonderingen daarop zijn: België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Estland, Ierland, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije (21 jaar), Roemenië (23 jaar), en Italië en Griekenland (25 jaar).

E. Kandidaatstelling

In sommige lidstaten kunnen uitsluitend politieke partijen en politieke organisaties lijsten met kandidaten indienen. In een aantal lidstaten mag men zich kandidaat stellen als men beschikt over een bepaald aantal handtekeningen of kiezers. In sommige gevallen moet een borgsom worden betaald.

In [Besluit \(EU\) 2018/937 van de Europese Raad van 28 juni 2018 inzake de samenstelling van het Europees Parlement](#)^[6] wordt bepaald hoe bij de toepassing van artikel 14, lid 2, VWEU de zetels in het Europees Parlement over de lidstaten moeten worden verdeeld. Daarbij moet het beginsel van "degressieve evenredigheid" worden toegepast (1.3.3.).

F. Verkiezingsdata

Overeenkomstig de artikelen 10 en 11 van de Verkiezingsakte van 1976, zoals gewijzigd, vinden de verkiezingen van het Europees Parlement plaats binnen eenzelfde periode die aanvangt op donderdagochtend en afloopt op de daaropvolgende zondag. De lidstaten bepalen zelf de precieze datum en tijd. In 1976 heeft de Raad met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement de verkiezingsperiode voor de eerste verkiezingen van 1979 vastgesteld. De verkiezingen na die van 1979 vonden plaats in de overeenkomstige periode van het laatste jaar van de in artikel 5 van de Verkiezingsakte bedoelde periode van vijf jaar (1.3.1).

In verband met de verkiezingen van 2014 heeft de Raad bij besluit van 14 juni 2013 de oorspronkelijk in juni geplande verkiezingen verzet naar 22 tot en met 25 mei, zodat deze niet in de pinkstervakantie vielen. De Raad paste daarmee de volgende

[6]PB L 165I van 2.7.2018, blz. 1.



bepaling van artikel 11 toe: "Indien het onmogelijk blijkt de verkiezingen [...] in die periode te houden, stelt de Raad, met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement uiterlijk een maand voor het einde van de in artikel 5 bedoelde periode van vijf jaar een andere verkiezingsperiode vast, die ten vroegste twee maanden voor en uiterlijk een maand na de periode valt welke voortvloeit uit het bepaalde in de vorige alinea." Volgende verkiezingen worden gehouden in de overeenkomstige periode van het laatste jaar van de in artikel 11 van de Akte van 1976 bedoelde periode van vijf jaar. Dit betekent dat de verkiezingen van 2019 plaatsvonden in de week van 23 tot en met 26 mei.

G. Vrijheid van de kiezer om de volgorde van kandidaten op lijsten te veranderen

In de meeste lidstaten kunnen kiezers voorkeursstemmen uitbrengen om de volgorde van namen op de lijst te veranderen. Zeven lidstaten (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Portugal, het VK, Hongarije en Roemenië) kennen evenwel gesloten kieslijsten (er kunnen geen voorkeursstemmen worden uitgebracht). Op Malta, in Ierland en in Noord-Ierland vermelden de kiezers de kandidaten in volgorde van voorkeur (één enkele overdraagbare voorkeursstem).

H. Bezetting van vrijgekomen zetels tijdens de zittingsperiode

In sommige lidstaten worden vrijgekomen zetels toegewezen aan de eerstvolgende niet-gekozen kandidaat op dezelfde lijst (eventueel na aanpassing van de volgorde van de kandidaten naar aanleiding van uitgebrachte voorkeurstemmen). In enkele andere landen worden vrijgekomen zetels toegewezen aan vervangers. Zijn er geen vervangers, dan wordt rekening gehouden met de volgorde van de kandidaten op de lijst. In sommige lidstaten krijgen leden van het Europees Parlement die hun zetel om een bepaalde reden hebben verlaten de kans om deze weer in te nemen zodra de reden voor hun vertrek niet langer actueel is.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft sinds de jaren zestig meerdere malen zijn standpunt uitgesproken over kiesrecht kwesties en heeft diverse voorstellen gedaan overeenkomstig artikel 138 EG-Verdrag (nu artikel 223 VWEU). Het ontbreken van een werkelijk eenvormige procedure voor de Europese verkiezingen toont aan hoe moeilijk het is om de verschillende nationale tradities met elkaar te verzoenen. De mogelijkheid die het Verdrag van Amsterdam biedt om beginselen vast te stellen die alle lidstaten gemeen hebben, heeft slechts ten dele geholpen deze moeilijkheid te overwinnen. De doelstelling van artikel 223 VWEU, te weten vaststelling van een eenvormige procedure waaraan het Europees Parlement zijn goedkeuring moet hechten, is nog niet verwezenlijkt. De voortdurende inspanningen van het Parlement om de gemeenschappelijke verkiezingsprocedure te moderniseren en te "europeaniseren" leidden in 1997 tot een voorstel voor een eenvormige verkiezingsprocedure. De belangrijkste onderdelen daarvan zijn overgenomen in het besluit van de Raad van 2002. Op 11 november 2015 nam het Europees Parlement [op basis van een door de Commissie constitutionele zaken opgesteld initiatiefverslag van wetgevende aard een resolutie\[7\] aan over de hervorming van de Akte van 20 september 1976](#). Gepleit werd voor wijziging van de Verkiezingsakte van 1976, met als doel de Europese verkiezingen



democratischer te maken en de deelname van burgers aan het verkiezingsproces te versterken. Een deel van de door het Parlement voorgestelde wijzigingen is goedgekeurd en overgenomen in Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad van 13 juli 2018. De Raad stemde echter niet in met het voorstel van het Parlement om een gemeenschappelijk kiesdistrict te vormen waarvan de kieslijsten worden aangevoerd door de kandidaten voor het voorzitterschap van de Commissie.

Het Parlement heeft op 7 februari 2018 vóór het voorstel gestemd om het aantal zetels na de terugtrekking van het VK uit de EU te verminderen van 751 tot 705, en om een deel van de zetels die na de brexit zullen vrijkomen, te verdelen over de EU-lidstaten die momenteel enigszins ondervertegenwoordigd zijn^[8] (1.3.3). Op 22 november 2012 heeft het Europees Parlement een [resolutie](#) aangenomen waarin het er bij de Europese politieke partijen op aandrang om kandidaten voor te dragen voor het voorzitterschap van de Commissie, om de politieke legitimiteit van zowel het Parlement als de Commissie te versterken^[9]. In de aanloop naar de verkiezingen van 2014 is aan deze resolutie gevolg gegeven en bij de verkiezingen van 2014 werd voor het eerst het systeem van lijsttrekkers voor het voorzitterschap van de Commissie toegepast. Naar aanleiding van deze verkiezingen werd een van deze kandidaten, Jean-Claude Juncker, op 22 oktober 2014 door het Europees Parlement verkozen tot Commissievoorzitter. In zijn [besluit van 7 februari 2018 over de herziening van het kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie](#) waarschuwde het Parlement bereid te zijn elke kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie te verwerpen die in de aanloop naar de Europese verkiezingen van 2019 niet als [lijsttrekker](#) ("Spitzenkandidat") van een Europese politieke partij werd aangewezen.

In 2003 werd er een systeem voor de financiering van Europese politieke partijen ingevoerd, dat tevens de oprichting van politieke stichtingen (1.3.3) op EU-niveau mogelijk maakte (Verordening (EG) nr. 2004/2003 werd ingetrokken en vervangen door [Verordening \(EU, Euratom\) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen](#)^[10]). Om een einde te maken aan bepaalde vormen van misbruik en om ervoor te zorgen dat de overheidsmiddelen in het kader van de financiering van Europese politieke partijen en stichtingen correct worden besteed, werden deze regels onlangs gewijzigd ([Verordening \(EU, Euratom\) 2018/673 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening \(EU, Euratom\) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen](#)^[11]).

Recente gebeurtenissen hebben laten zien dat onlinecommunicatie risico's met zich meebrengt voor verkiezingsprocessen en voor de democratie (doordat persoonsgegevens in de context van verkiezingen gemanipuleerd kunnen worden). Om onrechtmatig gebruik van persoonsgegevens te voorkomen is de verordening betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese

[8]Resolutie van het Europees Parlement van 7 februari 2018 over de samenstelling van het Europees Parlement (PB C 463 van 21.12.2016, blz. 83.).

[9]Resolutie van het Europees Parlement van 22 november 2012 over de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 (PB C 419 van 16.12.2015, blz. 185).

[10]PB L 317 van 4.11.2014, blz. 1.

[11]PB L 1141 van 4.5.2018, blz. 1.



politieke stichtingen van 2014 zeer recentelijk opnieuw gewijzigd ([Verordening \(EU, Euratom\) 2019/493 van 25 maart 2019 tot wijziging van Verordening \(EU, Euratom\) nr. 1141/2014 wat betreft een verificatieprocedure in verband met inbreuken op de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in de context van verkiezingen voor het Europees Parlement](#)^[12]). De nieuwe regels waartoe het Parlement en de Raad hebben besloten, hebben ten doel het verkiezingsproces te beschermen tegen desinformatiecampagnes via internet waarbij misbruik wordt gemaakt van persoonsgegevens van kiezers, en maken het mogelijk dat sancties worden opgelegd aan Europese politieke partijen of Europese politieke stichtingen die de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement bewust hebben beïnvloed of hebben trachten te beïnvloeden door gebruik te maken van een inbreuk op de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens. ([1.3.3](#))

Roberta Panizza
05/2019

[12]PB L 85I van 27.3.2019, blz. 7.

