

**Fiche 1: Herziening richtlijn kiesrecht mobiele EU-burgers bij gemeenteraadsverkiezingen, Herziening richtlijn kiesrecht mobiele EU-burgers bij verkiezingen van het EP, Mededeling bescherming integriteit verkiezingen en stimulering democratische participatie**

**1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstellen*

- Herziening van richtlijn 94/80/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefenen van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten.
- Herziening van richtlijn 93/109/EC tot vaststelling van de wijze van uitoefenen 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 lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten.
- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over Bescherming van de integriteit van verkiezingen en stimulering van democratische participatie.

*b) Datum ontvangst Commissiedocumenten*

25 november 2021

*c) Nr. Commissiedocumenten*

COM (2021) 733

COM (2021) 732

COM (2021) 730

*d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0733>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0732>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0730>

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD (2021) 357

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*h) Rechtsbasis*

Artikel 22 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Eenparigheid

j) *Rol Europees Parlement*

Raadpleging

## **2. Essentie voorstellen**

a) *Inhoud voorstellen*

De herziening van de twee richtlijnen en de mededeling maken deel uit van het pakket 'Versterking democratie en integriteit van verkiezingen'.<sup>1</sup> Dit pakket bevat ook een verordening transparantie politieke reclames en een herziening van de verordening betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen. Uw Kamer ontvangt voor deze twee voorstellen aparte BNC-fiches.

De twee richtlijnen actualiseren het kiesrecht van 'mobiele EU-burgers' bij gemeenteraadsverkiezingen (hierna: 'GR-verkiezingen') en bij EP-verkiezingen (hierna: 'EP'). Mobile EU-burgers zijn EU-burgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn. Hoofddoel is verbetering van de informatieverstrekking aan mobiele EU-burgers en het verminderen van belemmeringen als zij bij de genoemde verkiezingen hun actief en passief kiesrecht in een andere lidstaat willen uitoefenen. Daarnaast moet de herziening van de richtlijn over het kiesrecht van mobiele EU-burgers bij EP-verkiezingen voorkomen dat zij tweemaal kunnen stemmen voor dezelfde verkiezing: eenmaal in de lidstaat van verblijf en eenmaal in de lidstaat van herkomst; dit is verboden. Voorstellen worden gedaan om de uitwisseling van informatie tussen lidstaten te verbeteren om dubbel stemmen zoveel mogelijk te voorkomen.

Beide richtlijnen stellen gelijklopende regels voor om mobiele EU-burgers specifieke informatie te verstrekken over hun kiesrecht. Lidstaten moeten een nationale autoriteit aanwijzen die mobiele EU-burgers die op hun grondgebied verblijven, tijdig informeert over de voorwaarden en nadere regels voor de registratie als kiezer of kandidaat bij GR- en EP-verkiezingen. De Commissie stelt namelijk dat mobiele EU-burgers onvoldoende van hun actief en passief kiesrecht gebruik maken vanwege onbekendheid met deze procedures. Lidstaten moeten mobiele EU-burgers daarom duidelijk en eenvoudig geformuleerde informatie verstrekken in de officiële taal of talen van de lidstaat en ten minste één andere officiële taal van de Unie die wordt begrepen door een zo groot mogelijk aantal burgers van de EU die wonen op het grondgebied van de lidstaat van verblijf.

In beide richtlijnen worden voorstellen gedaan dat lidstaten in hun verslagen statistische data over de toepassing van de richtlijn verzamelen, zoals de nationaliteit van mobiele EU-burgers (kiezers en/of kandidaten) die deelnemen aan GR- en EP-verkiezingen.

Om de mogelijkheid van dubbel stemmen bij EP-verkiezingen verder in te perken wordt voorgesteld dat lidstaten van mobiele EU-burgers die willen stemmen in de lidstaat van verblijf

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights_en)

specifieke gegevens verzamelen en uitwisselen (geboorteplaats en -datum, identificatienummer, type ID-document of reisdocument met serienummer, en telefoonnummer/e-mailadres). De Commissie stelt daarvoor een tool ter beschikking ter ondersteuning van de uitwisseling van die gegevens, waarmee lidstaten van verblijf die informatie in versleutelde vorm kunnen verstrekken aan lidstaten van herkomst. Tegelijkertijd mogen mobiele EU-burgers niet worden uitgeschreven uit het kiesregister van hun lidstaat van herkomst voor andere verkiezingen in die lidstaat uitsluitend op basis van deze gegevensuitwisseling.

Verder worden in alle EU-talen gestandaardiseerde modellen ingevoerd (opgenomen in bijlagen bij de richtlijnen) voor de inschrijving als kiezer of kandidaat, zodat mobiele EU-burgers zich gemakkelijk kunnen registreren in de lidstaat van verblijf. Bij GR-verkiezingen zijn dit modellen die lidstaten enkel moeten gebruiken indien zij van mobiele EU-burgers bij registratie als kiezer c.q. kandidaat een officiële verklaring voor registratie verlangen. Bij EP-verkiezingen is het gebruik van de modellen verplicht.

De mededeling betreft met name een samenvatting van de vier wetgevende voorstellen in het pakket 'Versterking democratie en integriteit van verkiezingen'. De Commissie wil gebruik blijven maken van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen<sup>2</sup> om een aantal van haar toezeggingen na te komen, waaronder meer uitwisseling van goede voorbeelden, wederzijdse bijstand om vrije en eerlijke verkiezingen te garanderen, en een gezamenlijk mechanisme om de weerbaarheid van verkiezingsprocessen tot stand te brengen. Dit mechanisme zal primair gericht zijn op betere ondersteuning van de inzet van gezamenlijke deskundigenteams en uitwisseling van deskundigen. Het doel is weerbare verkiezingsprocessen tot stand te brengen, met name in verband met online forensisch onderzoek, cyberbeveiliging van het verkiezingsproces en bestrijding van desinformatie. Ook wordt een contactpunt voor het kiesrecht voorgesteld om EU-burgers en plaatselijke overheden te helpen bij het vinden van oplossingen voor relevante kwesties tijdens de periode waarin EU-burgers zich voor EP-verkiezingen kunnen inschrijven. Een en ander zal zorgen voor beter toegankelijke informatie, betere dienstverlening en snellere beantwoording van vragen van mobiele EU-burgers.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Gezien de gelijkenissen tussen beide herzieningen is het impact assessment van de Commissie in één document beoordeeld. In het assessment werden twee alternatieve beleidsopties beoordeeld voor de aanpak van de huidige problemen rondom het kiesrecht van mobiele EU-burgers. Optie 1 voorziet in gerichte wetswijzigingen en zachte maatregelen. Het doel is de bestaande bepalingen van de richtlijnen te consolideren en te verduidelijken. Optie 2 voorziet in uitgebreide wetgevende maatregelen. Beleidsoptie 2 beoogt een uitgebreide hervorming van de richtlijnen door

---

<sup>2</sup> Het (reeds bestaande) EU-netwerk voor verkiezingen brengt vertegenwoordigers van de autoriteiten van lidstaten met bevoegdheden op het gebied van verkiezingsaangelegenheden samen en maakt het mogelijk concrete en praktische ideeën uit te wisselen over diverse thema's die relevant zijn voor het waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen, waaronder gegevensbescherming, cyberbeveiliging, transparantie en bewustmaking. Zie voor meer informatie [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_nl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_nl). Nederland maakt deel uit van dit netwerk en neemt actief deel aan de bijeenkomsten.

bijvoorbeeld wettelijke eisen te stellen aan de termijnen voor registratie. De verschillende opties zijn getoetst op doeltreffendheid, doelmatigheid, coherentie met andere (EU-)beleidsmaatregelen, subsidiariteit en proportionaliteit. Hoewel de Commissie optie 2 als de meest doeltreffende beschouwt, heeft zij om redenen van doelmatigheid, coherentie, subsidiariteit en proportionaliteit gekozen voor optie 1.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van de voorstellen**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

In Nederland is het via de Basisregistratie Personen (BRP)<sup>3</sup> mogelijk om alle inwoners in een gemeente uit te nodigen om te stemmen. Registratie als kiezer voor de GR-verkiezingen is niet nodig, ook niet voor andere EU-burgers die hier wonen. Kandidaatstelling voor de GR-verkiezingen loopt via de gemeentelijke centrale stembureaus (hoofdstuk H van de Kieswet). Bij registratie als kandidaat voor de GR-verkiezingen worden van EU-burgers die in Nederland verblijven geen andere of aanvullende documenten verlangd dan van Nederlandse onderdanen die zich kandidaat stellen.

Bij EP-verkiezingen moeten onderdanen van andere lidstaten die in Nederland wonen zich eerst bij hun gemeente registreren met een zogenoemd Y32-formulier als zij als kiezer willen deelnemen aan de EP-verkiezing in Nederland (artikel Y 32 van de Kieswet). Kandidaatstelling voor de EP-verkiezingen loopt in Nederland via de Kiesraad (die bij EP-verkiezingen fungeert als centraal stembureau, zie artikel E 11, tweede lid en artikel Y 2 van de Kieswet). Bij registratie als kandidaat voor de EP-verkiezing wordt aan alle kandidaten een verklaring gevraagd dat zij niet tevens in een andere EU-lidstaat kandidaat zijn (zie artikel Y 13 van de Kieswet).

#### *b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet onderschrijft het belang van het wegnemen van belemmeringen voor deelname aan GR- en EP-verkiezingen door mobiele EU-burgers. Deelname aan deze verkiezingen vormt een belangrijk onderdeel van de rechten van het EU-burgerschap en daarmee van de Europese democratie.

In beide richtlijnen staat een verbetering van de informatievoorziening aan mobiele EU-burgers centraal. Dit sluit goed aan bij het bestaande nationale beleid. Het kabinet vindt het van belang dat EU-burgers de beschikking hebben over de benodigde informatie voor het uitoefenen van actief en passief kiesrecht. Wel is het kabinet van mening dat de wijze waarop deze informatieverstrekking wordt bewerkstelligd, en dus ook welke autoriteit of autoriteiten in die informatievoorziening voorzien, een nationale invulling betreft. Het kabinet is van mening dat Nederland reeds voldoet aan de informatieplicht om mobiele EU-burgers tijdig, eenvoudig en in ten minste twee talen te informeren over de regels voor registratie als kiezer of kandidaat bij GR- en EP-verkiezingen. Op Rijksoverheid.nl wordt relevante informatie over het actief en passief kiesrecht bij de GR- en EP-verkiezingen beschikbaar gesteld, zowel in het Nederlands als in het

---

<sup>3</sup> De Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet ingezetenen). Personen die korter dan 4 maanden in Nederland wonen kunnen ook als niet-ingezetenen in de BRP staan. Bijvoorbeeld omdat ze tijdelijk werken of studeren in Nederland. Gemeenten houden persoonsgegevens van burgers (ingezetenen) bij in de BRP.

Engels. Ook op de website van de Kiesraad is Engelstalige informatie te vinden over kiesrecht, registratie van politieke partijen, kandidaatstelling en het verkiezingsproces. Het kabinet zal in gesprek gaan met de Kiesraad om de Engelstalige informatie op hun website verder uit te breiden. De begeleidende brief bij het zgn. Y32-formulier is al in het Engels, het Duits en het Frans. Het kabinet zal gemeenten vragen ook op hun eigen website en/of in de begeleidende brief aan kiezers informatie over de verkiezing beknopt in het Engels beschikbaar te stellen.

Bij het voorstel om statistische data over de toepassing van de richtlijn te verzamelen en te delen, zoals nationaliteit van kiezers en/of kandidaten die deelnemen aan GR- en EP-verkiezingen zet het kabinet vraagtekens. Deze informatie kan alleen worden achterhaald door deze op te vragen bij kiezers en kandidaten. In verband met het stemgeheim acht het kabinet dit onwenselijk. De inzet van het kabinet zal daarom zijn dat die rapportages dergelijke statistische data bevatten indien beschikbaar.

De huidige Europese regelgeving geeft aan onderdanen van de lidstaten de keuze of zij bij de verkiezing van leden van het EP stemmen in de EU-lidstaat van verblijf of in de EU-lidstaat waarvan men de nationaliteit heeft. Het kabinet is er voorstander van dat slechts wordt toegestaan dat EU-burgers in de lidstaat van verblijf kunnen stemmen, waarmee ook de groep kiezers met een nationaliteit van meerdere EU-lidstaten wordt geadresseerd. Zolang de hier bovengenoemde keuzemogelijkheid echter bestaat, zijn maatregelen nodig om zoveel mogelijk te voorkomen dat in beide lidstaten wordt gestemd. Het kabinet onderstreept dan ook de inzet om het risico op dubbel stemmen zoveel mogelijk tegen te gaan. De voorstellen die hiertoe zijn gedaan wil het kabinet graag ondersteunen, mits dit voor Nederland ook uitvoerbaar is. Hieronder gaat het kabinet nader in op deze voorstellen.

Op dit moment vullen in Nederland wonende mobiele EU-burgers een zogenaamd Y32-formulier in als zij in Nederland willen stemmen voor EP-verkiezingen (waarmee zij verklaren niet te stemmen in de lidstaat van herkomst). Het voorstel verplicht mobiele EU-burgers die willen stemmen bij de EP-verkiezingen een formulier in te vullen conform bijlage I bij het voorstel.

Mobiele EU-burgers die hun werkelijke woonplaats in Nederland hebben worden net als Nederlandse onderdanen in de BRP ingeschreven. De gegevens uit bijlage I zijn deels gegevens die nu niet in de BRP geregistreerd kunnen worden, zoals het type identiteitsdocument of reisdocument afgegeven door de lidstaat van herkomst met bijbehorend serienummer en telefoonnummer/e-mailadres. Dit zal vragen om een aanpassing in beleid (en regelgeving) rond het registreren van buitenlandse persoonsnummers, nummers van ID-documenten en telefoonnummers/e-mailadressen in de BRP en om aanpassing van beleid en regelgeving over aan wie deze gegevens verstrekt mogen worden. De inzet van het kabinet is dat gegevensuitwisseling tussen lidstaten op orde moet zijn om dubbel stemmen te voorkomen, maar dat het verzamelen van de gevraagde gegevens wel mogelijk moet zijn voor alle lidstaten. Daarbij zou ten aanzien van dit voorstel wat betreft het kabinet moeten worden aangetoond dat dit noodzakelijke en proportionele toevoegingen zijn om de uitwisseling van gegevens te stroomlijnen. Zolang dit niet is aangetoond is het kabinet daarom kritisch ten aanzien van dit onderdeel van het voorstel. In

Nederland zijn dit namelijk momenteel geen noodzakelijke gegevens om te verifiëren of iemand in Nederland mag stemmen. Nederland voert beleid van dataminimalisatie, dat geldt ook voor de BRP (zie bijv. het coalitieakkoord, blz. 30: "De overheid geeft het goede voorbeeld door niet meer data te verzamelen en onderling te delen dan nodig").<sup>4</sup> Daarom is eerst een verdere impactanalyse nodig voor de uitvoerbaarheid en tevens onderzoek of alternatieven denkbaar zijn met minder impact voor de uitvoering. Dit maakt het voor Nederland niet mogelijk om voor de komende EP-verkiezing van 2024 op dit punt te voldoen aan de beschreven richtlijn. Het voorstel verplicht mobiele EU-burgers die zich kandidaat willen stellen voor de EP-verkiezingen om bijlage II in te vullen. Daarvoor gelden voor Nederland dezelfde bezwaren als hierboven genoemd.

De voorgestelde wijzigingen uit de EP-richtlijn, bedoelt om het huidige systeem van informatie-uitwisseling tussen lidstaten over de kiesrechten van mobiele EU-burgers te stroomlijnen en dubbel stemmen te voorkomen, omvatten het opstellen van een unieke reeks gegevens, zoals uiteengezet in bijlage III. Aanvullend op de gegevens die momenteel worden uitgewisseld gaat het om het door de lidstaat van herkomst (indien van toepassing) afgegeven persoonlijk identificatienummer, of anders om het type identiteitsbewijs of reisdocument, en het serienummer daarvan. Aandachtspunt bij het alternatief voor het persoonsnummer (type ID-document met serienummer) is dat het serienummer van het ID-document wijzigt wanneer een nieuw document wordt afgegeven. Het nummer is dus niet permanent en in die zin niet vergelijkbaar met het persoonsnummer zoals het Nederlandse burgerservicenummer (BSN). Dit zorgt voor een toename van administratieve lasten voor gemeenten.

Het voorstel impliceert dat andere lidstaten voor de uitvoering van informatie-uitwisseling over de kiesrechten het BSN van mobiele Nederlanders verwerken. Op grond van art. 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) en art. 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming is dit niet toegestaan. Dit probleem is bij de huidige gegevensuitwisseling niet aan de orde.

Aanvullend heeft het kabinet een aantal wensen om dubbel stemmen bij EP-verkiezingen te voorkomen. In elke lidstaat wordt een contactpunt voor gegevensuitwisseling tussen de lidstaten aangewezen. Daarnaast heeft de Commissie het voornemen een contactpunt voor het kiesrecht in te stellen voor lidstaten en EU-burgers. In dit verband onderstreept het kabinet de wens dat voor elke lidstaat een nationaal informatiepunt beschikbaar zou moeten zijn waar zowel autoriteiten uit de lidstaten als de betreffende kiezers kunnen verifiëren of zij geregistreerd staan om te stemmen in hun lidstaat van herkomst of lidstaat van verblijf. Zo wordt ook de kiezer in staat gesteld om zelf te voorkomen dat hij dubbel geregistreerd staat of ten onrechte uit de kiesregistratie wordt geschrapt.

---

<sup>4</sup> De verwerking van persoonsgegevens die voortvloeit uit deze richtlijn, dient plaats te vinden in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), richtlijn Gegevensbescherming, opsporing en vervolging<sup>4</sup> en met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens (resp. artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Het kabinet geeft nadrukkelijk aandacht aan de wijze waarop de voorstellen van de Commissie zich verhouden tot de genoemde wetgeving en jurisprudentie.

Daarnaast moet de gegevensuitwisseling over de registraties tussen de lidstaten op orde zijn. Het kabinet zal daartoe aandacht vragen voor de knelpunten die in de praktijk zijn gerezen, zoals in de evaluatie van de EP-verkiezing aan uw Kamer is meegedeeld<sup>5</sup>. Het uitwisselen van deze gegevens moet daartoe tijdig gebeuren om te kunnen handelen op basis van de informatie van andere lidstaten. In de Kieswet<sup>6</sup> is opgenomen dat kiezers zich uiterlijk op de dag van kandidaatstelling moeten registreren om te stemmen in de lidstaat van verblijf. Uiterlijk zes weken voor de eerste dag van de verkiezingsperiode voor het EP kan de informatie-uitwisseling met andere lidstaten vanuit Nederland beginnen. De inzet van het kabinet zal zijn dat in alle lidstaten een uiterste termijn moet komen voor registratie van de kiezer om te kunnen stemmen in de lidstaat van verblijf of van herkomst en daarmee in alle gevallen de mogelijkheid ontstaat voor tijdige uitwisseling van deze gegevens tussen de lidstaten.

Wat betreft de mededeling vindt het kabinet het positief dat ook op Europees niveau aandacht is voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen voor zover dit een bevoegdheid van de EU betreft. Het kabinet verwelkomt de acties die gericht zijn op kennisuitwisseling en het bevorderen van samenwerking tussen EU-landen waar het gaat om het beschermen van de integriteit van de verkiezingen. Hierbij is het voor het kabinet een aandachtspunt dat het "gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van het kiesstelsel" alleen op verzoek van een lidstaat ingeschakeld wordt voor diens verkiezingen, zoals wordt voorgesteld door de Commissie. Een dergelijk mechanisme moet niet hetzelfde doel hebben als waarnemingsmissies bij verkiezingen, maar aan door de betreffende lidstaat gevraagde expertiseopbouw doen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Het is nog niet duidelijk op welke wijze de lidstaten de richtlijnvoorstellen beoordelen. Een verwacht aandachtspunt zal zijn hoe deze voorstellen zich verhouden tot de nationale bevoegdheden ten aanzien van de organisatie van verkiezingen. De verwachting is dat behandeling van deze richtlijnen in de Raad niet eerder zal starten dan eind voorjaar 2022. Een aantal EP-leden is kritisch en van mening dat het voor mobiele EU-burgers nog steeds moeilijk is om in andere lidstaten te stemmen en dat daarmee de voorstellen van de Commissie niet ver genoeg gaan. EP-commissies LIBE en AFCO zullen de richtlijnvoorstellen behandelen. Er is nog geen rapporteur vastgesteld, enkel een schaduwrapporteur voor EU-verkiezingen (Damian Boeselager).

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorstellen zijn gebaseerd op artikel 22 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 22 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om nadere regelingen vast te stellen over de

---

<sup>5</sup> Knelpunten genoemd in de evaluatie zijn bijvoorbeeld dat niet in alle lidstaten geregistreerd wordt of iemand een dubbele nationaliteit heeft. En dat de termijnen voor de registraties tussen die lidstaten verschillen, waardoor een persoon in zowel de lidstaat van verblijf als in de lidstaat waarvan hij/zij de nationaliteit bezit een oproep kan krijgen om te stemmen (Kamerstukken II 2018/19, 35165 nr. 9).  
<sup>6</sup> art. Y 32 lid 3

uitvoering van het actief en passief kiesrecht bij GR-en EP-verkiezingen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De EU heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op dit terrein.

*b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet over de richtlijnen ten aanzien van de subsidiariteit positief. De herzieningen van de richtlijnen hebben tot doel de uitoefening van het kiesrecht door mobiele EU-burgers te verbeteren. Het kiesrecht van mobiele EU-burgers om deel te nemen aan de EP-verkiezingen en aan GR-verkiezingen in de lidstaat waar zij verblijven, maakt deel uit van hun rechten als burgers van de Unie. De organisatie en uitvoering van verkiezingen vindt plaats op grond van nationale wetgeving. Bij de uitoefening van het kiesrecht door mobiele EU-burgers is sprake van grensoverschrijdende vraagstukken die niet in de lidstaten afzonderlijk kunnen worden geadresseerd. Door deze richtlijnen wordt het gelijk speelveld op het terrein van de uitoefening van het actief en passief kiesrecht van mobiele EU-burgers verbeterd. Daarnaast heeft optreden op EU-niveau meerwaarde doordat het bijdraagt aan de uitwisseling van kennis op het gebied van verkiezingen tussen lidstaten. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de mededeling is ook positief. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de beschreven problematiek in de mededeling en de meerwaarde van kennisuitwisseling tussen de lidstaten is optreden op EU-niveau wenselijk. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

*c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de herziening van de richtlijn inzake de GR-verkiezingen is positief. De richtlijn heeft tot doel de informatieverstrekking aan mobiele EU-burgers bij die verkiezingen te verbeteren en belemmeringen weg te nemen ten behoeve van de uitoefening van hun actief en passief kiesrecht. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat het zorgt voor duidelijke informatie aan mobiele EU-burgers in een officiële taal van de Unie die wordt begrepen door een zo groot mogelijk aantal burgers van de Europese Unie die op het grondgebied van de lidstaat van verblijf wonen. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk om de uitoefening door mobiele EU-burgers van hun kiesrecht bij de GR-verkiezingen te verbeteren.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de herziening richtlijn inzake deelname door mobiele EU-burgers aan EP-verkiezingen is positief, met kanttekening. De voorgestelde uitwisseling van gegevens, zoals beschreven in bijlage III van het voorstel, met persoonlijk identificatienummer of soort identiteitsbewijs en serienummer, gaat verder dan in de Nederlandse context nodig is. Het kabinet begrijpt de wens achter dit voorstel, namelijk dat wanneer een persoon op naam en geboortedatum zich registreert om te stemmen, de kans op persoonswisseling groter is dan wanneer daar een uniek nummer voor wordt gebruikt. De voorgestelde uitwisseling van gegevens lijkt geschikt om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken, omdat daarmee de kans op persoonsverwisseling wordt verkleind. Het kabinet vraagt zich echter af of het voorstel hiermee niet verder gaat dan noodzakelijk. De voorgestelde uitwisseling van gegevens, met persoonlijk identificatienummer of soort identiteitsbewijs en



serienummer, gaat namelijk verder dan wat momenteel in Nederland nodig is om te verifiëren of iemand in Nederland mag stemmen. Het kabinet is daarom van mening dat zou moeten worden aangetoond dat de in dit voorstel voorgestelde additionele toevoegingen t.a.v. de verzameling van gegevens, noodzakelijk zijn om de uitwisseling van gegevens voldoende te stroomlijnen met het oog op de doelstelling.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling is geschikt om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. De mededeling kondigt enkele initiatieven aan die niet-regulerend zijn. Bovendien is het aan een individuele lidstaat zelf om te bepalen of zij het eerdergenoemde gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen wil inzetten of hier expertise voor wil leveren, waardoor het voorgestelde optreden niet verder gaat dan noodzakelijk.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

De voorstellen hebben volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Onderzoek is nodig om na te gaan welke aanpassingen in de regelgeving en de systemen van de BRP nodig zouden zijn als gevolg van de herziening van de EP-richtlijn. Wanneer besloten wordt dat aanpassingen in de systemen van de BRP nodig zijn brengt dit kosten mee, ook voor lokale overheden. Daarnaast worden er voor lokale overheden administratieve lasten verwacht ingeval serienummers van ID-documenten onderdeel vormen van informatie-uitwisseling van kiesrechten. De omvang van die kosten is nu nog niet in te schatten, maar zal onderdeel zijn van de afwegingen die het kabinet maakt in de onderhandelingen over de richtlijn. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast in de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met evt. budgettaire gevolgen voor lokale overheden.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Mobiele EU-burgers, die al als kiezers in de lidstaat van verblijf geregistreerd staan, zullen eenmalig opnieuw gegevens moeten aanleveren en daardoor enige regeldruk kunnen ervaren.

### *d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Geen

## **6. Implicaties juridisch**

### *a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De herzieningen van de richtlijn over deelname door mobiele EU-burgers aan GR-verkiezingen vergen geen aanpassingen van nationale of decentrale regelgeving en beleid. Wel zal worden bezien op welke wijze actiever kan worden gewezen op beschikbare Engelstalige informatie, bijvoorbeeld in de communicatie door gemeenten.

De herzieningen van de richtlijn over deelname door mobiele EU-burgers aan EP-verkiezingen zouden, indien deze in deze vorm worden aangenomen, geen aanpassing van bepalingen in de Kieswet vergen. Wel moet de Kiesregeling (enkele modellen in de bijlage) worden aangepast. Ook is aanpassing in regelgeving van de BRP nodig als de herziening in deze vorm wordt aangenomen. Er zouden meer persoonsgegevens ingevuld moeten kunnen worden, zoals type ID-document of met bijbehorend serienummer. Daarnaast zal het voor afnemers, zoals gemeenten, mogelijk moeten zijn om inzage in deze gegevens te krijgen. Ook dit vraagt om een aanpassing in de regelgeving.

### *b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

De richtlijnen geven de Commissie de bevoegdheid tot het vaststellen van enkele gedelegeerde handelingen, die een wijziging van de bijlagen bij de richtlijn betreffen.

In de herziening van de richtlijn over het kiesrecht van mobiele EU-burgers bij GR-verkiezingen wordt in artikel 2 aan de Commissie de bevoegdheid verleend gedelegeerde handelingen vast te stellen om ervoor te zorgen dat de lijst van lokale bestuurlijke basiseenheden<sup>7</sup> (wijziging van bijlage I bij de richtlijn) actueel blijft. Het toekennen van deze bevoegdheid is volgens het kabinet mogelijk, omdat het hier niet gaat om essentiële onderdelen van de richtlijn. Het kabinet vindt toekenning van deze bevoegdheid ook wenselijk, omdat de Europese wetgevingsprocedure daardoor niet belast wordt met zaken waar het enkel gaat om een juiste weergave van het nationale recht per lidstaat en de bijlage hierdoor flexibel kan worden aangepast aan wijzigingen in het nationale recht van een lidstaat.

In de artikelen 8 en 9 krijgt de Commissie de bevoegdheid ervoor te zorgen dat de modellen van de formele verklaringen die mobiele EU-burgers bij hun registratie als kiezer of kandidaat indienen (wijziging van bijlage II en III bij de richtlijn), relevante gegevens blijven bevatten. Delegatie van deze bevoegdheden acht het kabinet niet mogelijk, omdat behalve het model, ook de inhoud van de formele verklaringen en daarmee de persoonsgegevens die een lidstaat mag vragen, kan worden aangepast door de Commissie. Het gaat daarbij volgens het kabinet om essentiële onderdelen van de richtlijn. De verwerking van persoonsgegevens is namelijk aan te merken als een inmenging in het grondrecht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en daarom is blijkens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie delegatie niet mogelijk. Welke persoonsgegevens lidstaten mogen verwerken ten behoeve van de uitoefening van het kiesrecht door mobiele EU-burgers bij GR-verkiezingen zou – ook vanuit het oogpunt dat enkel persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien dat noodzakelijk is voor de goede uitoefening van het kiesrecht door EU-burgers – moeten daarom blijken uit de richtlijn zelf. Het kabinet vindt

---

<sup>7</sup> Voor Nederland gaat het om “gemeenten”.

toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie om deze redenen ook onwenselijk. Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat wijziging van de bijlage niet gedelegeerd wordt.

In de herziening van de richtlijn over het kiesrecht van mobiele EU-burgers bij EP-verkiezingen zijn vergelijkbare bevoegdheden voor de Commissie tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen geregeld in de artikelen 9, 10 en 13. De artikelen 9 en 10 verplichten het gebruik van de formele verklaring door mobiele EU-burgers naar het model van bijlage I voor registratie als kiezer en bijlage II voor registratie als kandidaat voor de EP-verkiezing. Artikel 13 schrijft voor dat het model in bijlage III wordt gebruikt voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten om dubbel stemmen of kandidaatstelling in meer dan één lidstaat te voorkomen. De Commissie kan op basis van deze voorgestelde bevoegdheden de inhoud en het format van de bijlagen wijzigen in een gedelegeerde handeling en daarmee bepalen welke persoonsgegevens een lidstaat moet vragen aan kiezers en kandidaten. Delegatie van deze bevoegdheden acht het kabinet niet mogelijk omdat het hier net als bij de richtlijn voor GR-verkiezingen gaat om essentiële onderdelen van de richtlijn, temeer nu het gebruik van de verklaringen, waarmee de verwerking van persoonsgegevens is gemoeid, verplicht is bij EP-verkiezingen. De verwerking van persoonsgegevens is aan te merken als een inmenging in het grondrecht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en daarom is toekenning van deze bevoegdheid volgens het kabinet niet mogelijk. Welke persoonsgegevens lidstaten moeten verwerken ten behoeve van de uitoefening van het kiesrecht door mobiele EU-burgers bij EP-verkiezingen zou moeten blijken uit de richtlijn zelf. Aangezien het gebruik van deze verklaringen bovendien uitvoeringsconsequenties kan hebben voor de verwerking van bepaalde categorieën van persoonsgegevens in nationale ICT-systemen, zoals in Nederland de BRP, vindt het kabinet het ook onwenselijk dat de Commissie de verklaringen in de bijlagen I, II en III door middel van gedelegeerde handelingen kan aanpassen.

Omdat de voorgestelde bevoegdheden voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen in beide richtlijnen zien op wijzigingen van de bijlagen van de richtlijnen, is alleen delegatie mogelijk en kan daar geen sprake zijn van uitvoeringshandelingen. De bevoegdheid wordt voor al deze artikelen toegekend voor onbepaalde tijd. Indien en voor zover deze bevoegdheden in de richtlijnen blijven staan zal het kabinet inzetten op toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

Tot slot geeft artikel 13 van de richtlijn over het kiesrecht van mobiele EU-burgers bij EP-verkiezingen de Commissie ook een bevoegdheid voor uitvoeringshandelingen om het doel, de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de werking van de door haar ter beschikking gestelde tool voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten vast te stellen. Voor de uitvoeringshandelingen wordt de onderzoeksprocedure voorgeschreven. Toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheid is mogelijk omdat het gaat om de nadere uitwerking van de werking van een door de Commissie zelf ter beschikking gesteld en beheerd systeem, dit betreft geen essentiële onderdelen van de richtlijn. Toekenning van deze bevoegdheid is bovendien wenselijk,

omdat de Commissie deze taak als beheerder van het systeem als enige kan uitvoeren. Uitvoering (i.p.v. delegatie) ligt hier voor de hand, omdat deze handelingen zorgen voor gebruik van het voorgeschreven systeem voor de uitwisseling van informatie door lidstaten volgens eenvormige voorwaarden. De voorgestelde onderzoeksprocedure is, gezien de algemene strekking van deze handelingen (art. 2, lid 2, onder a, comitologieverordening), naar het oordeel van het kabinet wenselijk en op zijn plaats.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Het voorstel tot herziening van de richtlijn over kiesrecht van mobiele EU-burgers bij GR-verkiezingen treedt in werking 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU en zal vanaf 31 december 2023 van toepassing zijn. Deze inwerkingtredingstermijn acht het kabinet voor Nederland haalbaar; uitvoering van de richtlijn vereist voor Nederland geen wets- of beleidswijzigingen.

Het voorstel tot herziening van de richtlijn over kiesrecht van mobiele EU-burgers bij EP-verkiezingen treedt in werking 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU en zal vanaf 31 mei 2023 van toepassing zijn. Deze inwerkingtredingstermijnen acht het kabinet niet realistisch gezien de tijd die nodig is voor de totstandkoming van de (mogelijk) benodigde wijzigingen in de BRP en de regelgeving omtrent de BRP. Het kabinet zal zich inzetten voor een termijn die voldoende tijd laat voor een zorgvuldige analyse en de daar mogelijk uit voortvloeiende beleidswijzigingen en aanpassing van systemen.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie stelt voor om binnen twee jaar na de EP-verkiezing van 2029 beide herzieningen te evalueren en stelt een evaluatierapport op over de vorderingen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijnen.

*e) Constitutionele toets*

Het voorstel moet het kiesrecht van EU-burgers vergemakkelijken en versterken door middel van informatieverstrekking en het verminderen van belemmeringen voor EU-burgers als zij hun actief kiesrecht in een andere lidstaat willen uitoefenen. Artikel 129 jo. artikelen 53 en 59 van de Grondwet bepalen dat de verkiezing van de leden van de gemeenteraad bij wet wordt geregeld (de Kieswet) en dat verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming. Ook de uitoefening van het kiesrecht voor mobiele EU-burgers is uitgewerkt in de Kieswet, waarbij het stemgeheim is gewaarborgd. De voorstellen brengen daarin geen verandering en leiden derhalve in Nederland niet tot constitutionele bezwaren, met uitzondering van het volgende punt. Waar het voorstel voor de richtlijn vraagt om statistische data over de toepassing van de richtlijn zoals nationaliteit van kiezers en/of kandidaten die deelnemen aan GR- en EP-verkiezingen te verzamelen en delen is al opgemerkt dat het stemgeheim het niet toestaat op geïndividualiseerd niveau dergelijke data te verzamelen en delen. Dergelijke gegevens kunnen alleen worden gedeeld voor zover die data op geaggregeerd niveau beschikbaar zijn (bijv. op basis van kiezersonderzoek).

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

### *a) Uitvoerbaarheid*

Zie eerdergenoemde punten over de gegevensuitwisseling van de BRP.

Het voorstel tot herziening van de richtlijn over kiesrecht van mobiele EU-burgers bij verkiezingen van het EP heeft gevolgen voor de uitvoering, wanneer aanpassing in BRP vereist is voor het registreren van gegevens die momenteel niet in de BRP geregistreerd kunnen worden. Een dergelijke aanpassing vereist aanvullend ook aanpassingen in het centrale BRP-systeem en in de gemeentelijke BRP-systemen (zowel de gegevens set als gegevensuitwisseling). Met betrekking tot gegevensuitwisseling van kiesgerechtigden worden voor gemeenten implicaties voor de uitvoering verwacht ingeval ook serienummers van ID-documenten uitgewisseld dienen te worden. De veranderlijkheid van serienummers vereist namelijk aanvullende wijzigingen in het systeem wanneer een nieuw ID-document wordt uitgegeven.

### *b) Handhaafbaarheid*

De voorstellen inzake de EP-verkiezing gaan uit van de eigen verklaring van de kiezer respectievelijk de kandidaat over zijn kiesgerechtigheid. De procedure rond de gegevensuitwisseling voorziet erin dat uit de verificatie op enig moment zal moeten blijken dat de desbetreffende persoon reeds geregistreerd is in de lidstaat van herkomst, dan wel geen kandidaat kan zijn, niet benoemd kan worden, of dat zijn mandaat moet worden ingetrokken.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen