

# ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT VOOR HET EUROPEES PARLEMENT EN VOOR DE GEMEENTERAAD

*Joris Verhelst*

Onder wetenschappelijke begeleiding van  
Prof. Dr. A. Alen

## INLEIDING

Een van de grondslagen van de democratie is het recht dat men als rechtssubject bezit om regelmatig invloed uit te oefenen op de samenstelling van de beslissingsorganen van politieke lichamen.

Traditioneel wordt in de meeste rechtsstaten de uitoefening van de politieke rechten *sensu stricto* onderworpen aan een geheel van grondwettelijke en wettelijke voorwaarden. Wanneer men de geschiedenis van het kiesrecht in Europa nagaat, kan men vaststellen dat die voorwaarden om te kiezen of gekozen te worden, doorheen de tijd in aantal zijn geslonken, waardoor een steeds grotere groep mensen is gaan kunnen deelnemen aan het politieke gebeuren: het kiesrecht werd geleidelijk toegekend aan alle burgers, ongeacht hun vermogen, opleiding of geslacht; alleen inzake leeftijd en woonplaats werden specifieke vereisten weerhouden. Het is eveneens opmerkelijk dat door de meeste Europese staten, bij het toekennen van stemrecht aan de burgers, een verband is gelegd tussen nationaliteit en stemrecht: het stemrecht wordt voorbehouden aan de eigen onderdanen.

Naar Belgisch grondwettelijk recht wordt het vraagstuk van het actief en passief kiesrecht beheerst door artikel 8, tweede lid, van de Grondwet, dat het volgende bepaalt: “*De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen.*” Het lijkt geen twijfel dat deze tekst de Belgische nationaliteit voorop stelt als eerste vereiste om de politieke rechten *sensu stricto* uit te oefenen.

De vraag kan evenwel worden gesteld of aan de tekst van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet een “*absolute*” draagwijdte moet worden toegeschreven, in die zin dat hij van toepassing zou zijn voor alle in België georganiseerde verkiezingen. De Raad van State is steeds van oordeel geweest dat de uitoefening van het recht om te kiezen en gekozen te worden “*in de verschillende politieke*

*gemeenschappen van het Rijk*”, alleen voor de Belgen is weggelegd.<sup>1</sup> Maar, aangezien de verkiezingen die in België doorgaan met het oog op de aanwijzing van de Belgische vertegenwoordigers in het Europees Parlement niet onder dit criterium vallen, is er geen grondwettelijk bezwaar dat onderdanen van de andere Lid-Staten van de EG deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.<sup>2</sup>

Deze studie poogt een analyse te maken van het actief en passief kiesrecht in België voor het Europees Parlement en de gemeenteraad. Hierbij zal worden gebruik gemaakt van een dubbele invalshoek: enerzijds een internrechtelijke, anderzijds een Europeesrechtelijke. Dergelijke benadering van de problematiek is noodzakelijk, omdat het Verdrag betreffende de Europese Unie, opge maakt te Maastricht op 7 februari 1992 en in werking getreden op 1 november 1993,<sup>3</sup> belangrijke gevolgen heeft teweeggebracht voor de internrechtelijke bepalingen inzake het kiesrecht. Zoals verder in deze bijdrage zal worden uitgewerkt, verkrijgt iedere burger van de Unie in de Lid-Staat van verblijf, ongeacht of hij er al dan niet onderdaan van is, het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Lid-Staat. Hierdoor ontstaat een tegenstrijdigheid tussen de Belgische Grondwet en de Europese regelgeving, voorzover het gaat om het kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Men botst op het probleem van de verhouding Grondwet-Verdrag. Aan welke norm moet worden voorrang gegeven? Ook deze vraag zal bekeken worden vanuit de bovengenoemde dubbele invalshoek.

Tenslotte zal aandacht moeten worden besteed aan een nieuwe Belgische regeling terzake, in het licht van de Europese bepalingen.

---

<sup>1</sup> R.v.St., afd. wetg., advies van 22 oktober 1980, *Gedr. St.*, Kamer, 1985-86, nr.262/2, 3-10; R.v.St., afd. wetg., algemene vergadering, advies van 6 mei 1992, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 482/1, 69-72.

<sup>2</sup> R.v.St., afd. wetg., advies van 6 maart 1991, *Gedr. St.*, Senaat, 1991-92, 704/4; ALEN, A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, nr. 495; D'ARGENT, P., “Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la Citoyenneté de l'Union”, *Ann. Dr. Louv.*, 1993, 234; R.v.St., afd. wetg., advies van 6 maart 1991, *Gedr. St.*, Senaat, 1988-89, nr.704/4.

<sup>3</sup> Goedgekeurd bij wet van 26 november 1992, *B.S.*, 30 oktober 1993, bij decreten van 4, 9 en 23 november 1992, *B.S.*, 28 november, 10 en 17 december 1992, evenals bij ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 12 november 1992, *B.S.*, 3 december 1992.

## I. DE REGELING OP EUROPEES NIVEAU

### A. HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE VAN 7 FEBRUARI 1992

#### 1. OPRICHTING VAN EEN BURGERSCHAP VAN DE UNIE

De idee van een “*Europa van de burgers*” is reeds enige tijd oud. Ze is tegelijk met de idee van de Europese Unie ontstaan. Naar aanleiding van de Top van Parijs van 1974, bestudeerde het Tindemans-rapport van 1975<sup>4</sup> over de Europese Unie reeds mogelijkheden om de bescherming van de rechten van de burgers te versterken en de Europese solidariteit concreet waarneembaar te maken door uitwendige tekenen.<sup>5</sup>

Na een lang rijpingsproces over de concrete invulling van deze materie<sup>6</sup>, betekent het Verdrag betreffende de Europese Unie een belangrijke stap voorwaarts, aangezien het formeel een burgerschap van de Unie instelt (artikel 8, lid 1, al. 1, EG) en daartoe een geheel nieuw tweede deel in het Verdrag van Rome<sup>7</sup> inlast (artikelen 8-8E EG).

#### 2. DEFINITIE VAN HET BURGERSCHAP

Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een Lid-Staat bezit (artikel 8, lid 1, al. 2, EG-Verdrag). Het burgerschap van de Unie is dus een complement, maar zeker niet een substituut, voor het nationale burgerschap. De hoedanigheid van onderdaan van een Lid-Staat wordt uitsluitend bepaald door de nationaliteitsregels van de betrokken Lid-Staat.<sup>8</sup> Aan de grondslag van de nationaliteitsverhouding liggen immers “*een bijzondere band van solidariteit*

---

<sup>4</sup> Tindemans-rapport, *Bull. EG*, Suppl. 1/76.

<sup>5</sup> LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1995, nr. 457; Mededeling van de Commissie van 24 juni 1988 aan het Europees Parlement betreffende het Europa van de burgers, *Bull. EG*, Suppl. 2/88, 6-7

<sup>6</sup> Markante etappes in dit proces waren o.m. de eerste rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement in 1979, de rapporten voorgelegd aan de Europese Raad van Brussel resp. Milaan door het “*Comité ad hoc*”, voorgezeten door P. Adonnini, *Bull. EG*, Suppl. 7/1985, de Resolutie van het Europees Parlement van 13 november 1985 over het Europa van de burgers, *Pb.*, 1985, C 345, 27 en de mededeling van de Commissie van 24 juni 1988 aan het Europees Parlement betreffende het Europa van de burgers, *Bull. EG*, Suppl. 2/88.

<sup>7</sup> Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, gesloten te Rome op 25 maart 1957, goedgekeurd in België bij wet van 2 december 1957, *B.S.*, 25 december 1957; Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap werd door artikel G, A, 1) van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992 gewijzigd om een Europese Gemeenschap op te richten (hierna verkort genoemd: EG-Verdrag).

<sup>8</sup> COPPENHOLLE, K., DEVROE, W., WOUTERS, J., “Het Europees Gemeenschapsrecht na het verdrag van Maastricht”, *R.W.*, 1993-94, 809; CLOSA, C., “Citizenship of the Union and Nationality of Member States”, *C.M.L.Rev.*, 1995, 487-518; LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *o.c.*, nr. 460; Tweede verklaring bij het Verdrag betreffende de Europese Unie “betreffende de nationaliteit van een Lid-Staat”; Besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, betreffende bepaalde problemen die Denemarken met betrekking tot het Verdrag betreffende de Europese Unie aan de orde heeft gesteld, *Pb.*, 1992, C 348, 4.

*ten opzichte van de staat en een wederkerigheid van rechten en plichten*".<sup>9</sup> In een volwassen federaal bestel daarentegen worden de nationaliteitsvoorwaarden op federaal niveau geregeld.<sup>10</sup> Een en ander neemt niet weg dat de Lid-Staten het burgerschap van de Unie dat een andere Lid-Staat, langs de nationaliteit van die Lid-Staat, verleent aan een persoon, onvoorwaardelijk moeten erkennen. Lid-Staten mogen dus geen bijkomende voorwaarden opleggen, zoals een vereiste van gewone verblijfplaats.<sup>11</sup>

### 3. INHOUD VAN HET BURGERSCHAP

Een burger van de Unie geniet de rechten en is onderworpen aan de plichten die bij het EG-Verdrag zijn vastgesteld (artikel 8, lid 2, EG-Verdrag). Het Verdrag betreffende de Europese Unie verduidelijkt niet wat met de bij het EG-Verdrag vastgestelde plichten wordt bedoeld. Het kent daarentegen de volgende rechten aan de burgers van de Unie toe:

1. vrij reis- en verblijfsrecht (artikel 8A EG-Verdrag);
2. actief en passief kiesrecht bij verkiezingen voor gemeenteraad en Europees Parlement in de Lid-Staat van verblijf (artikel 8B EG-Verdrag);
3. recht op bescherming van de kant van de diplomatieke en consulaire instanties van andere Lid-Staten in derde landen (artikel 8C EG-Verdrag);
4. recht om een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten en om zich tot de ombudsman van het Europees Parlement te wenden (artikel 8D EG-Verdrag).

In het licht van het doel van deze bijdrage zal in de verdere uiteenzetting enkel het recht, verleend door artikel 8B EG-Verdrag, verder worden geanalyseerd.

#### *B. ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT BIJ GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN*

##### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING

Het doel van de Europese opbouw, zoals vastgelegd in de preambule van het EG-Verdrag, bestaat erin "*de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren*". Daartoe zijn in het Verdrag een aantal vrijheden ingesteld, waarvan de burgers van de Lid-Staten gebruik kunnen maken. Zo is o.a. het vrije verkeer erkend voor werknemers (artikel 48 EG-Verdrag) en zelfstandigen (artikel 52 EG-Verdrag). Hierdoor heeft het EG-Verdrag het ontstaan gegeven aan een origineel rechtsstelsel, dat de burger in staat stelt zijn beroepsleven op te bouwen zonder rekening te moeten houden met de grenzen van zijn Lid-Staat van oorsprong. De hoedanigheid van burger van een Lid-Staat verleent rechten niet alleen in die Lid-Staat, maar eveneens

<sup>9</sup> H.v.J., 17 december 1980, Commissie t. België, zaak 149/79, *Jur.*, 1980, (3881) 3900, r.o. 10.

<sup>10</sup> KOVAR, R. en SIMON, D., "La citoyenneté européenne", *Cah. Dr. Eur.*, 1993, 294.

<sup>11</sup> H.v.J., 7 juli 1992, Micheletti e.a., zaak C-369/90, *Jur.*, 1992, (I-4239) I-4262, r.o. 10-11.

in de andere Lid-Staten waarvan men de nationaliteit niet bezit. De vrijheid van vestiging wordt door de burgers benut en ervaren als een van de belangrijkste verwezenlijkingen van het Gemeenschapsrecht.<sup>12</sup>

Het vrije personenverkeer bracht in het verleden evenwel een belangrijk indirect gevolg met zich mee, omdat de ont koppeling tussen nationaal grondgebied en rechtsgevolgen van de nationaliteit echter niet speelde op het gebied van de politieke rechten, al was het maar op gemeentelijk niveau. Hierdoor werden in de loop van de jaren meer dan 4 miljoen Europese burgers beroofd van hun stemrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen, om de enkele reden dat zij niet langer verblijf hielden in de Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit bezaten. Of nog, de uitoefening van de gemeenschapsvrijheden van vestiging en verblijf kon slechts geschieden ten koste van een zelfbeperking van de politieke rechten.

Geleidelijk drong het bewustzijn door dat het noodzakelijk werd de gemeenschapsopbouw een kwalitatieve sprong voorwaarts te laten maken, m.a.w. de Gemeenschap niet alleen tot economische aspecten te beperken, maar ook de burger als zodanig erbij te betrekken. Op de Topbijeenkomst in 1974 van staats- en regeringsleiders te Parijs, werd verzocht een studie te laten maken over de toekenning van "*speciale rechten*" aan de onderdanen van de Lid-Staten. De Commissie was in haar in 1975 bij de Raad ingediende verslag van oordeel dat deze speciale rechten "*op zijn minst*" het kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen dienden te omvatten in de Lid-Staat van verblijf voor burgers van de Lid-Staten die verblijven in een andere Lid-Staat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten.<sup>13</sup>

Het bovengenoemde verslag gaf eveneens een beschrijving van de twee belangrijkste juridische moeilijkheden die uit de weg zouden moeten worden geruimd om deze idee te verwezenlijken. Ten eerste werd een constitutionele belemmering aangekaart, omdat het actief en passief kiesrecht in zes van de op dat ogenblik negen Lid-Staten, onderworpen was aan een in de Grondwet opgenomen nationaliteitsvoorwaarde.<sup>14</sup> Op zich was deze grondwettelijke hinderpaal niet onoverkomelijk, aangezien in alle grondwetten een procedure voor de wijziging ervan was opgenomen. Ten tweede rees de vraag of er in de toenmalige Europese context wel een juridische grondslag kon worden gevonden om, naast economische en sociale rechten, ook politieke rechten toe te kennen. De Commissie stelde terzake dat de rol van de gemeenschapsinstellingen daarin aanzienlijk beperkt was, "*aangezien er in de communautaire verdragen geen bepalingen bestaan die thans reeds een actiebevoegdheid op het*

---

<sup>12</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement van oktober 1986 over het "Kiesrecht voor burgers uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap bij gemeenteraadsverkiezingen", *Bull. EG.*, Suppl. 7/86, 7-10.

<sup>13</sup> Naar een Europees burgerschap, "*Paspoortunie*" en "*toekenning van speciale rechten*", Verslagen van de Commissie betreffende de tenuitvoerlegging van punt 10 resp. punt 11 van het slotcommuniqué van de Europese Topconferentie te Parijs op 9 en 10 december 1974, *Bull. EG.*, Suppl. 7/75.

<sup>14</sup> Voor een overzicht van de situatie in de andere Lid-Staten, zie Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement van oktober 1986 over het "kiesrecht voor burgers uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap bij gemeenteraadsverkiezingen", *Bull. EG.*, Suppl. 7/86, 31-43.

*gebied van politieke rechten bieden, zelfs niet artikel 235 van het EEG-Verdrag*".<sup>15</sup> De Commissie sloot evenwel niet uit dat een en ander toch binnen het communautaire kader zou kunnen worden verwezenlijkt, aangezien "*het te gebruiken juridisch instrument een akte ad hoc zou moeten zijn, zoals een nieuw verdrag van internationaal recht of -in voorkomend geval- een herziening van het EEG-Verdrag op basis van artikel 236.*"

Het was dus duidelijk dat alleen een eenparige politieke wil deze idee vooruitgang kon laten maken. De juridische hinderpalen zoals door de Commissie beschreven, waren weliswaar niet onoverkomelijk maar toch zo groot dat alleen een vastberaden houding van de Lid-Staten ertoe kon leiden dat de daarvoor nodige procedures tot een goed einde werden gebracht.

Daarom zou het advies van het Europees Parlement een belangrijk politiek signaal zijn. In een resolutie die het Parlement in 1977 aannam, verzocht het de Commissie "... voorstellen m.b.t. de speciale rechten uit te werken ... als rechten die bij voorrang aan de burgers van de Gemeenschap moeten worden toegekend te beschouwen ... het actief en passief kiesrecht ... op gemeentelijk niveau".<sup>16</sup> Over de te volgen procedure sprak het Parlement zich in dezelfde zin uit als de Commissie, wat betreft haar voorkeur voor artikel 236 (E)EG-Verdrag.

De dubbele politieke impuls die van de Top van 1974 en van het Europees Parlement was uitgegaan, werkte door in de besprekingen van de Raad over deze kwestie. Hier woog de realiteit echter zwaar door. De verschillende delegaties zetten in de eerste plaats de interne juridische, maar ook politieke moeilijkheden uiteen die de invoering van het kiesrecht op gemeentelijk niveau zou doen rijzen. Na een aantal besprekingen werd dit vraagstuk in de Raad niet meer op de agenda geplaatst. Deze mislukking in de Raad had ernstige gevolgen voor de toekomst. De kwestie is er gedurende lange tijd niet meer grondig behandeld bij gebrek aan een nieuwe politieke wilsuiving van de Lid-Staten.

Maar de Commissie is zich echter blijven uitspreken ten gunste van de invoering van het gemeentelijk kiesrecht. Er is zelfs een evolutie waar te nemen in haar houding over de juridische grondslag voor het toekennen van politieke rechten. In 1979 stelde de Commissie dat de rechtsgrondslag voor de invoering van actief en passief kiesrecht op gemeentelijk niveau kon worden gevonden in de artikelen 2, 3 sub c), en 235 van het EG-Verdrag.<sup>17</sup>

Deze beginselstandpunten brachten de Commissie er evenwel niet toe aan de Raad voorstellen in die zin voor te leggen. Tot 1983 werd deze problematiek niet actief behandeld. De reactivering van de rechten van de burger n.a.v. de Europese Raad van Fontainebleau in 1984 en het Europees Parlement gaven het onderwerp een nieuwe actualiteit.

Na de Europese Raad van Fontainebleau in 1984, werd een *ad hoc*-comité, het

<sup>15</sup> *ibid.*, 31; D'ARGENT, P., *l.c.*, 222.

<sup>16</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 12 december 1977, *Pb.*, 1977, C 299/26.

<sup>17</sup> Antwoord van de Commissie op vraag nr. H-87/79 van de heer Bettiza, *Pb.*, 1979, 318-319; Antwoord van de Commissie op vraag nr. 312/79 van de heer Glinne, *Pb.*, 1980, C 74; Antwoord van de Commissie op vraag nr. 779/79 van de heer Jürgens, *Pb.*, C 105.

Comité-Adonnino, opgericht tot bestudering van “*de maatregelen die nodig zijn om de identiteit en het beeld van Europa bij zijn burgers en in de wereld te verduidelijken en uit te dragen.*”<sup>18</sup> Dit comité beval in zijn rapport, dat goedgekeurd werd door de Europese Raad van Milaan in juni 1985, aan “*om de eerder begonnen besprekingen diepgaander voort te zetten over actief en passief kiesrecht bij lokale verkiezingen voor burgers uit andere Lid-Staten, op dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de burgers van het gastland, mits de betrokkene zijn vaste woonplaats reeds gedurende een bepaalde periode in het gastland heeft.*”<sup>19</sup>

Het Europees Parlement had reeds in 1983 te kennen gegeven zich voor het kiesrecht te willen inzetten. In een resolutie werd de Commissie verzocht een voorstel voor richtlijn in te dienen.<sup>20</sup> Dit standpunt werd bevestigd in twee andere resoluties.<sup>21</sup> De Commissie van haar kant, nam zich eerst voor om het Europees Parlement een volledig verslag over dit vraagstuk voor te leggen.<sup>22</sup> Op 15 december 1987 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin het “*... de Commissie nogmaals met klem verzoekt en met alle haar ten dienste staande duidelijkheid in de eerste helft van 1988 een voorstel voor een richtlijn voor te leggen.*”<sup>23</sup> Deze resolutie vormde voor de Commissie het vereiste politieke signaal om het stadium van de bestudering achter zich te laten en tot actie over te gaan. In 1988 werd dan ook een voorstel van richtlijn ingediend inzake het kiesrecht voor onderdanen uit de Lid-Staten bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf,<sup>24</sup> dat evenwel niet door de Raad werd aangenomen. De juridische grondslag tot bevoegdheid werd gebaseerd op artikel 235 EG-Verdrag. Bovengenoemd voorstel werd in 1989 gewijzigd<sup>25</sup>, maar de hoofdlijnen van 1988 bleven bewaard.

Ondanks deze pogingen bleek het in de praktijk onmogelijk in een gemeenschapsregeling het actief en passief kiesrecht toe te kennen bij gemeenteraadsverkiezingen. In de Raad bleven de delegaties voorzichtig, omwille van de constitutionele belemmeringen in vele Lid-Staten. Eveneens bestond er nog steeds discussie of het (E)EG-Verdrag hiervoor wel een toereikende rechtsgrond bevatte.<sup>26</sup> Het werd steeds duidelijker dat alleen een wijziging van het (E)EG-Verdrag aan deze onzekerheid een einde kon brengen.

De toekenning van actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen

---

<sup>18</sup> Bull. EG, 6-1984, punt 1.1.9., §6.

<sup>19</sup> Europa van de burgers, Rapporten van het Comité ad hoc, Bull. EG, Suppl. 7/85, 21.

<sup>20</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 8 juni 1983, Pb., 1983, C 184.

<sup>21</sup> Resoluties van het Europees Parlement van 13 november 1985, Pb., C 345.

<sup>22</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement van oktober 1986 over het “Kiesrecht voor burgers uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap bij gemeenteraadsverkiezingen”, Bull. EG, Suppl/ 7/86.

<sup>23</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 15 december 1987, Pb., C 13.

<sup>24</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad van 24 juni 1988 inzake het kiesrecht van onderdanen van de Lid-Staten bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf, Pb., 1988, C 246.

<sup>25</sup> Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het kiesrecht van onderdanen van de Lid-Staten bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf, Pb., 1989, C 290/4.

<sup>26</sup> CLOSA, C., “The concept of Citizenship in the Treaty on the European Union”, C.M.L.Rev., 1992, 1147-1150; D’ARGENT, P., l.c., 222-226.

aan de onderdanen van de Lid-Staten in de Lid-Staat van verblijf, werd uiteindelijk door het Verdrag betreffende de Europese Unie een realiteit. Op initiatief van Spanje had de Intergouvernementele Conferentie van 1990-1991 besloten om samen met de oprichting van een Europese Unie ook een burgerschap van die Unie in te stellen. Zoals reeds hoger werd vermeld, heeft het Verdrag betreffende de Europese Unie de bepalingen i.v.m. het burgerschap in het EG-Verdrag ingelast, waarbij artikel 8B, lid 1 het gemeentelijk kiesrecht behandelt.

## 2. ARTIKEL 8B, LID 1, EG - VERDRAG

De tekst van artikel 8B, lid 1, EG-Verdrag bepaalt het volgende: *“Iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is, bezit het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement voor 31 december 1994 met eenparigheid van stemmen door de Raad worden vastgesteld; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde Lid-Staat.”*

Wanneer men deze tekst aandachtig leest, valt meteen op dat het verleende kiesrecht niet zonder beperkingen is:



### **a. Ten aanzien van de betrokken personen**

Het kiesrecht wordt enkel toegekend aan de burgers van de Unie en niet aan burgers uit derde landen. De Unie omvat slechts een bepaald aantal staten en het aldus uitgewerkte rechtsstelsel bezit slechts binnen deze grenzen dwingende kracht. Daarom kunnen de maatregelen zich niet anders dan tot de burgers van die Staten beperken. Het is trouwens moeilijk om wetgevend op te treden ten aanzien van burgers uit andere landen, omdat ten aanzien van politieke rechten de staat van nationaliteit de voorrang heeft op de staat van verblijf. Bovendien is er geen sprake van wederkerigheid, een fundamenteel begrip uit het volkenrecht, indien deze rechten unilateraal worden toegekend aan burgers van derde landen. In het kader van een overeenkomst op het niveau van de Unie daarentegen, is de wederkerigheid het fundament van een dergelijk besluit, dat daaraan zijn volledige geloofwaardigheid ontleent.

De voorrang van het verblijfs criterium ter zake van het kiesrecht vindt zijn rechtvaardiging in de schepping van het Europa van de burgers. Het is duidelijk dat die creatie in de eerste plaats ten goede moet komen aan de burgers van de Lid-Staten, aangezien zij het vrije verkeer en de vrijheid van vestiging bevordert. Het zou onlogisch zijn de uitbreiding van het Europa van de burgers tot bepaalde politieke rechten eveneens van toepassing te verklaren op burgers van derde landen die niet van die andere reeds verwezenlijkte rechten genieten.<sup>27</sup>

Hierbij moet toch worden opgemerkt dat het Europees Parlement in een resolutie van 1991 de wens uitsprak dat het recht om deel te nemen aan de plaatselijke verkiezingen zou worden toegekend aan alle buitenlanders die verblijf houden in een Lid-Staat.<sup>28</sup>

### **b. Ten aanzien van de betrokken verkiezingen**

Het gemeentelijk niveau is ongetwijfeld het niveau dat het dichtst bij de burger staat. De besluiten van de gemeenteraad (b.v. schoolwezen, stedenbouw, lokale belastingen, ...) zijn van belang voor alle ingezetenen, ongeacht hun nationaliteit. De gemeenteraad omvat diverse schakeringen van de publieke opinie in de gemeente. Door zijn aard en zijn bestemming vereist het gemeentelijk niveau dat de opinie van een zo groot mogelijk aantal ingezetenen zo goed mogelijk wordt weerspiegeld.

Deze motivering bestaat niet in dezelfde mate voor de provinciale, (deel)parlements- of presidentsverkiezingen. Deze vormen van kiesrecht behoren tot de wezenskenmerken van het nationale burgerschap. Ze dragen immers bij tot de uitoefening van de nationale soevereiniteit. Het is duidelijk dat nationale karakter onvernegbaar is met de deelneming van niet-staatsburgers. De

---

<sup>27</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement van oktober 1986 over het "Kiesrecht voor burgers uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap bij gemeenteraadsverkiezingen", *Bull. EG*, Suppl. 7/86, 9.

<sup>28</sup> Resolutie van het Europees Parlement over het burgerschap van de Unie, *Pb.*, 1991, C 183/473, punt 9.

Unie heeft niet tot doel in de plaats te treden van de staten en *a fortiori* niet van de naties. Dat zou alleen het gevolg kunnen zijn van een federalistisch proces, dat in de context van de huidige verdragen niet is vastgelegd.<sup>29</sup>

### **c. Voorwaarden tot uitoefening van het kiesrecht**

De burgers van de Unie oefenen het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf uit onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de Lid-Staat. Het door artikel 8B, lid 1, EG-Verdrag verleende recht is derhalve een toepassing van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie tussen onderdanen en niet-onderdanen in het kader van politieke aangelegenheden en een logisch uitvloeisel van het in artikel 8A EG-Verdrag neergelegde recht van vrij verkeer en van verblijf.

### **d. Voorbehoud van nadere regelingen**

Het kiesrecht kan slechts worden uitgeoefend onder voorbehoud van nadere regelingen die de Raad -op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement- voor 31 december 1994 met eenparigheid van stemmen dient vast te stellen. Het instrument dat hiervoor het meest geschikt lijkt, is ongetwijfeld de richtlijn, waarbij het voorstel van richtlijn van 1988<sup>30</sup>, dat gewijzigd werd in 1989, als leidraad kan fungeren. Bovendien kunnen deze regelingen in afwijkingen voorzien wanneer dit gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een Lid-Staat. Als voorbeeld van dergelijke problemen dacht men bij de onderhandeling van het Verdrag betreffende de Europese Unie aan de aanwezigheid van een dermate groot aantal buitenlanders in een gemeente, dat de lokale bevolking daardoor in de minderheid dreigt te komen. Deze afwijkende regelingen worden niet overgelaten aan de appreciatie van de Lid-Staten; ze zullen in de schoot van de Raad worden beslist.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, 9-10; KOVAR, R. en SIMON, D., *l.c.*, 302; DEVROE, W. en WOUTERS, J., *De Europese Unie. Het Verdrag van Maastricht en zijn uitvoering: analyse en perspectieven*, Leuven, Peeters, 1996, nr. 175.

<sup>30</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad van 24 juni 1988 inzake het kiesrecht van onderdanen van de Lid-Staten bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf, *Pb.*, 1988, C 246.

### 3. RICHTLIJN 94/80/EG - ANALYSE

De Raad heeft de door het EG-Verdrag opgelegde termijn net gehaald: Richtlijn 94/80/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten<sup>31</sup>, dateert van 19 december 1994. De omzettingstermijn is, krachtens artikel 14, 1 januari 1996.

De krachtlijnen van de richtlijn laten zich als volgt samenvatten.<sup>32</sup> Het uitgangspunt is dat artikel 8B lid 1, EG-Verdrag een toepassing vormt van het non-discriminatiebeginsel, en derhalve een logisch uitvloeisel van het in artikel 8A EG-Verdrag neergelegde vrij verkeers- en verblijfsrecht<sup>33</sup>. Voorts wordt voor de toepassing van artikel 8B, lid 1, EG-Verdrag geen algemene harmonisatie van de kiesstelsels van de Lid-Staten nodig geacht: overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, waarnaar de richtlijn uitdrukkelijk verwijst<sup>34</sup>, is de regeling er hoofdzakelijk op gericht de nationaliteitsvoorwaarde weg te werken die tot dusver in de meeste Lid-Staten wordt vereist voor de uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. De communautaire wetgever heeft zich rekenschap gegeven van de grote verscheidenheid van de lokale bestuursstructuren in de Lid-Staten. In artikel 2, lid 1, sub b), worden de gemeenteraadsverkiezingen omschreven als *“de algemene en rechtstreekse verkiezingen ter aanwijzing van de leden van de vertegenwoordigende vergadering en, in voorkomend geval, van het hoofd en de leden van het bestuur van een primair lokaal lichaam overeenkomstig de wetgeving van elke Lid-Staat.”* Wat bedoeld wordt met *“primair lokaal lichaam”*, wordt nader uitgelegd in artikel 2, lid 1, sub a): het zijn *“overheidslichamen die overeenkomstig de wetgeving van elke Lid-Staat beschikken over op grond van algemene, rechtstreekse verkiezingen verkozen organen en op eigen verantwoordelijkheid bevoegd zijn voor het bestuur van bepaalde lokale aangelegenheden op het basisoniveau van de politieke en administratieve organisatie.”*

De tenuitvoerlegging van het non-discriminatiebeginsel loopt als een rode draad doorheen de richtlijn. Nationaalrechtelijke voorwaarden, en beperkingen op, het actief of passief kiesrecht gelden evengoed voor burgers van de Unie uit een andere Lid-Staat. Aldus inzake:

- de vereiste van voornaamste verblijfplaats binnen het betrokken gebied<sup>35</sup>
- onverenigbaarheden<sup>36</sup>
- inschrijving op de kiezerslijst<sup>37</sup>
- voorwaarden voor kandidaatstelling<sup>38</sup>.

<sup>31</sup> Richtlijn 94/80/EG van 19 december 1994, *Pb.*, 1994, L 368, 38.

<sup>32</sup> Zie ook DEVROE, W. en WOUTERS, J., *o.c.*, nrs.176-179.

<sup>33</sup> Derde considerans preambule.

<sup>34</sup> In de vierde considerans van de preambule wordt verwezen naar artikel 3B, derde alinea, EG-Verdrag, m.a.w. het proportionaliteitsbeginsel dat deel uitmaakt van het subsidiariteitsprincipe *sensu lato*, zie DEVROE, W. en WOUTERS, J., *o.c.*, nr. 176.

<sup>35</sup> Artikel 4, lid 2.

<sup>36</sup> Artikel 6.

<sup>37</sup> Artikel 8, leden 2 en 3.

Het is belangrijk op te merken dat voorwaarden inzake het onderworpen zijn aan de lokale belastingplicht en beheersing van de taal, waartoe m.n. de Vlaamse regering destijds had aandrongen<sup>39</sup>, niet in de richtlijn aan te treffen zijn.

Er zijn een tweetal afwijkingen op het beginsel van gelijke behandeling, de ene ten gunste van burgers van de Unie uit een andere Lid-Staat, de andere ten nadele van hen. De eerste afwijking heeft betrekking op de stemplicht van burgers van de Unie uit een andere Lid-Staat. Krachtens artikel 7, lid 1, geldt deze plicht slechts indien de burger in kwestie blijf heeft gegeven van de wil tot uitoefening van het actief kiesrecht. Uit artikel 8, lid 1, blijkt dat hij daartoe moet verzoeken op de kiezerslijst te worden ingeschreven.<sup>40</sup> Er is dus geen sprake van dat het loutere feit dat een burger van de Unie in een andere Lid-Staat aan de verblijfsvoorwaarde voldoet, voor hem automatisch een stemplicht zou doen ontstaan. Maar eenmaal ingeschreven op de kiezerslijst, blijft hij ingeschreven onder dezelfde voorwaarden als de nationale kiezers.<sup>41</sup>

De tweede afwijking, ten nadele van burgers van de Unie uit een andere Lid-Staat, is dat de staat van verblijf zijn regeling inzake onverenigbaarheden kan uitbreiden tot gelijkwaardige functies die in andere Lid-Staten worden uitgeoefend.<sup>42</sup> Bovendien kan de staat van verblijf vaststellen dat een burger van de Unie die, ingevolge een individuele strafrechtelijke of civielrechtelijke beslissing overeenkomstig het recht van zijn Lid-Staat van herkomst, het passief kiesrecht verloren heeft, eveneens is uitgesloten van dat recht bij gemeenteraadsverkiezingen in de staat van verblijf.<sup>43</sup> Deze onderwerping aan de wetgeving van de Lid-Staat van herkomst geldt echter niet voor het actief kiesrecht: *“rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel”*, aldus de richtlijn, volstaat het *“het actieve kiesrecht slechts te doen afhangen van de regeling inzake onbevoegdheid tot kiezen van de Lid-Staat van verblijf”*.<sup>44</sup>

Volgens DEVROE en WOUTERS lijkt de uitvoering van het gelijkheidsbeginsel in de richtlijn op één punt problematisch, gelet op de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie inzake de fundamentele vrijheden van het EG-Verdrag.<sup>45</sup> Een burger van de Unie uit een andere Lid-Staat kan, indien hem

<sup>38</sup> Artikel 9. Krachtens artikel 9, lid 2, kan de Lid-Staat van verblijf bovendien een aantal bijkomende eisen stellen, waaronder een verklaring van de burger van de Unie dat hij in zijn Lid-Staat van herkomst zijn passief kiesrecht niet verloren heeft, of dat deze autoriteiten daarvan niets bekend is. Bij het niet-overleggen van die verklaring(en) kan de Lid-Staat van verblijf de kandidaatstelling onontvankelijk verklaren, krachtens artikel 5, lid 2.

<sup>39</sup> Motie van de Vlaamse Raad van 17 november 1994, *Gedr. St.*, VI. R., 1994, nr. 557/1-4; BERCKX, P., “Het toekennen van actief en passief kiesrecht aan alle burgers van de E.U. bij gemeenteraadsverkiezingen”, *T.B.P.*, 1995, 185.

<sup>40</sup> Zie ook de zesde considerans van de preambule, die deze nood aan een wilsuiking hierop fundeert, dat “de vrijheid van deze burgers om al dan niet aan de gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf deel te nemen moet worden gerespecteerd”.

<sup>41</sup> Artikel 8, lid 3.

<sup>42</sup> Artikel 6, lid 2. Zie ook de elfde considerans van de preambule.

<sup>43</sup> Artikel 5, lid 1. Zie ook de achtste considerans van de preambule.

<sup>44</sup> Achtste considerans van de preambule, *in fine*.

<sup>45</sup> DEVROE, W. en WOUTERS, J., *o.c.*, nr. 177 *in fine*.

inschrijving op de kiezerslijst wordt ontzegd of zijn kandidaatstelling wordt verworpen, de beroepsprocedures instellen die volgens de wetgeving van de Lid-Staat van verblijf in vergelijkbare gevallen voor de nationale kiezers en verkiesbare personen openstaan.<sup>46</sup> Maar wat indien terzake geen (doel-treffende) beroepsprocedures bestaan? Het Hof heeft herhaaldelijk de nood be- klemtoond van een effectieve bescherming van de door het Verdrag verleende fundamentele rechten. Daartoe heeft het, m.n. in geval een nationale instantie de uitoefening van die rechten weigert, twee minimumeisen geformuleerd, namelijk dat elk besluit dat op die rechten betrekking heeft vatbaar moet zijn voor beroep in rechte met het oog op de toetsing ervan aan het gemeenschaps- recht, en dat de belanghebbende kennis moet nemen van de redenen van het jegens hem genomen besluit.<sup>47</sup>

De richtlijn stelt zich niet tot doel om te voorzien in een onbeperkte politieke doorstroming van burgers van de Unie op gemeentelijk niveau. Artikel 5, lid 3, eerste alinea verleent de Lid-Staten immers de mogelijkheid om de functies van “*hoofd, plaatsvervanger/adjunct of lid van het bestuur van een primair lo- kaal lichaam, voor zover zij worden verkozen voor het uitoefenen van deze functies gedurende de mandaatsperiode*”, alleen verkiesbaar te stellen voor hun eigen onderdanen. Deze regel houdt een bekrachtiging in van de situatie in Frankrijk, dat bij zijn grondwetswijziging naar aanleiding van de ratificatie van het Verdrag betreffende de Europese Unie de functies van burgemeester en ad- junct-burgemeester expliciet ontzegd heeft aan burgers van de Unie uit een an- dere Lid-Staat<sup>48</sup> (cf. *infra*).

De Lid-Staten kunnen ook bepalen dat de tijdelijke en plaatsvervangende ver- vulling van de functies van hoofd, adjunct of wethouders, voorbehouden blijft aan de eigen onderdanen.<sup>49</sup>

Verder kunnen zij, krachtens artikel 5, lid 3, derde alinea, “*met inachtneming van de bepalingen van het Verdrag en van de algemene rechtsbeginselen, de dienstige, noodzakelijke en passende maatregelen nemen*” om ervoor te zorgen dat de uitoefening van de bovengenoemde functies, met inbegrip van de waar- neming als vervanger, alleen door de eigen onderdanen kan geschieden. Deze laatste bepaling is toch wel heel verwarrend gesteld. De preambule van de richtlijn kan misschien verheldering brengen. Volgens de negende considerans kunnen de Lid-Staten lokale bestuursfuncties voorbehouden aan hun eigen on- derdanen indien de daarmee gepaard gaande bevoegdheden “*betrekking heb- ben op deelname aan de uitoefening van het openbare gezag en de vrijwaring van de algemene belangen*”; de Lid-Staten mogen hiertoe passende maatrege- len nemen, maar deze mogen de mogelijkheid voor de onderdanen van de an-

---

<sup>46</sup> Artikel 10, lid 2.

<sup>47</sup> Arrest van 15 oktober 1987, zaak 222/86, Heylens, *Jur.*, 1987, 4097, r.o. 14-17; Arrest van 7 mei 1991, zaak C-340/89, Vlassopoulou, *Jur.*, 1991, I-2357, r.o. 22; Arrest van 7 mei 1992, zaak C-104/91, Aguirre Borrell, *Jur.*, 1992, I-3003, r.o. 15.

<sup>48</sup> Nieuw artikel 88-3 Franse Grondwet; Zie ook KOVAR, R. en SIMON, D., *l.c.*, 304; SIL- VESTRO, M., “Le droit de vote et d’éligibilité aux élections municipales”, *R.M.C.U.E.*, 1993, 614.

<sup>49</sup> Artikel 5, lid 3, tweede alinea.

dere Lid-Staten om te worden gekozen, niet verder beperken dan voor dit doel noodzakelijk is (proportionaliteitsbeginsel).

Het resultaat van artikel 5, lid 3, derde alinea, is daarmee ongelijk naargelang hoofd, adjunct of leden van het lokale bestuur al dan niet rechtstreeks worden verkozen. Lid-Staten waar zulks het geval is, profiteren automatisch van de uitzondering van artikel 5, lid 3, eerste alinea; voor Lid-Staten waar hoofd, adjunct of leden van het lokaal bestuur niet rechtstreeks worden verkozen (zoals België), geldt de uitzondering van artikel 5, lid 3, derde alinea, maar slechts met toepassing van het proportionaliteitsbeginsel.<sup>50</sup>

In artikel 5, lid 4, wordt nog voorzien in de mogelijkheid voor de Lid-Staten om te bepalen dat de in een vertegenwoordigend lichaam verkozen burgers van de Unie niet mogen deelnemen aan de benoeming van de kiescolleges van een parlementaire vergadering noch aan de verkiezing van de leden daarvan.<sup>51</sup> Ook deze bepaling is beïnvloed door de situatie in Frankrijk<sup>52</sup> (cf. *infra*).

Tenslotte moet nog even worden stilgestaan bij twee afwijkingen op het gemeentelijk kiesrecht. De eerste uitzondering is *in abstracto* geformuleerd, maar is op maat van Luxemburg gesneden. Indien in een Lid-Staat op 1 januari 1996 -datum waarop de richtlijn moet zijn omgezet- het aantal burgers van de Unie uit een andere Lid-Staat méér dan 20% bedraagt van het totale aantal Unieburgers dat de kiesgerechtigde leeftijd heeft bereikt en aldaar verblijf houdt, kan deze Lid-Staat het actief en passief kiesrecht voorbehouden aan die burgers van de Unie die sedert een bepaalde tijd op zijn grondgebied verblijven. Voor het actief kiesrecht mag deze periode niet langer zijn “*dan de duur van één mandaat in de vertegenwoordigende gemeentelijke vergadering*” en voor het passief kiesrecht niet langer “*dan de duur van twee mandaten in deze vergadering*.”<sup>53</sup> Tevens zijn maatregelen m.b.t. de samenstelling van de lijsten mogelijk en dit om een polarisatie tussen kandidaten van onderdanen en niet-onderdanen te voorkomen.<sup>54</sup>

De tweede uitzondering is, in tegenstelling tot de eerste, in concreto gesteld. België kan de voorwaarde van het verbinden van het actief kiesrecht -er wordt geen melding gemaakt van het passief kiesrecht!- aan een minimum verblijfsperiode, die niet hoger mag zijn dan de duur van één mandaat in de gemeenteraad, toepassen op “*een beperkt aantal gemeenten*”, waarvan het tenminste één jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen waarvoor het van de afwijking gebruik wenst te maken, de namen moet deelnemen.<sup>55</sup> In de voorlaatste considerans van de preambule van de richtlijn, wordt ter verantwoording van deze uitzondering gewag gemaakt van specifieke omstandigheden en evenwichten in België die in verband staan met het feit dat er volgens de Grondwet drie offici-

<sup>50</sup> DEVROE, W. en WOUTERS, J., *o.c.*, nr. 178.

<sup>51</sup> Zie ook de tiende considerans van de preambule.

<sup>52</sup> Artikel 88-3 Franse Grondwet, dat burgers van de Unie uit een andere Lid-Staat niet toestaat om deel te nemen bij de aanwijzing resp. verkiezing van senatoren; Zie ook KOVAR. R. en SIMON, D., *l.c.*, 304; SILVESTRO, M., *l.c.*, 614.

<sup>53</sup> Artikel 12, lid 1, sub a) en b).

<sup>54</sup> Artikel 12, lid 1, sub c).

<sup>55</sup> Artikel 12, lid 2.

ele talen bestaan, alsmede een verdeling in gewesten en gemeenschappen. In een verklaring voor de notulen van de Raad, heeft België meegedeeld dat het de toegestane afwijking slechts zal toepassen in enige van de gemeenten waar het aantal stemgerechtigde burgers van de Unie meer bedraagt dan 20% van het totale aantal kiezers en waar een specifieke situatie naar de mening van de Belgische Federale regering een dergelijke uitzonderlijke afwijking rechtvaardigt.<sup>56</sup> Op dit ogenblik zou het om een 14-tal gemeenten gaan.<sup>57</sup> Op te merken valt dat het Europees Parlement in een resolutie van 5 april 1995 oordeelde dat de Raad, door de Belgische uitzondering toe te staan zonder het Parlement te raadplegen, de legitieme uitoefening door het Parlement van zijn taak die het krijgt toegewezen in artikel 8B, lid 1 EG-Verdrag, heeft verhinderd. Eveneens waarschuwde het de Lid-Staten voor ongerechtvaardigde discriminaties van burgers van de Unie.<sup>58</sup> In een uiterlijk op 31 december 1998 (en vervolgens om de zes jaar) vast te stellen rapport dient de Commissie na te gaan of de rechtvaardiging (nl. "*bijzondere problemen*") voor deze twee uitzonderingen nog aanwezig is, waarbij zij in voorkomend geval passende wijzigingen voorstelt.<sup>59</sup>

### C. ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT BIJ EUROPESE PARLEMENTS- VERKIEZINGEN

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING

De idee om EG-onderdanen die in een andere Lid-Staat verblijven<sup>60</sup> dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, te laten deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, is nauw verbonden met de idee van de rechtstreekse algemene verkiezing van de leden van dat Parlement, voorzien door artikel 138, lid 3 (E)EG-Verdrag.<sup>61</sup> In de beginperiode van de Europese Gemeenschappen, had het Europees Parlement nog niet de democratische legitimatie waardoor deze instelling vandaag wordt gekenmerkt. Aanvankelijk werd het Parlement samengesteld uit leden die door de nationale parlementen uit

---

<sup>56</sup> Verklaring van de Belgische delegatie voor de notulen betreffende artikel 12, lid 2, *Pb.*, 1994, L 368/46.

<sup>57</sup> Zie het antwoord -dat nog niet werd gepubliceerd- van Minister van Binnenlandse Zaken Vande Lanotte op de parlementaire vraag nr. 696 van 9 januari 1995 van de heer Verreycken, Senator; in *het Brussels Hoofdstedelijk Gewest* gaat het om de gemeenten Elsene, Sint-Gillis, Sint-Joost-Ten-Node; In *het Vlaams Gewest* gaat het om Baarle-Hertog en Hamont-Achel; In *het Waals Gewest* tenslotte, gaat het om de gemeenten Chapelle-Lez-Herlaimont, Fontaine-L'Évêque, Grâce-Hollogne, Herstal, Kelmis, La Louvière, Morlanwelz, Raeren en Saint-Nicolas.

<sup>58</sup> Resolutie van het Europees Parlement over richtlijn 94/80/EG van de Raad tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, *Pb.*, 1995, C 109, 40-41.

<sup>59</sup> Artikel 12, lid 4; Zie ook de twaalfde considerans van de preambule volgens dewelke "elke afwijkende bepaling uit de aard van de zaak vatbaar moet zijn voor herziening".

<sup>60</sup> doordat zij gebruik maken van het recht van vrije vestiging, verleend door de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag.

<sup>61</sup> TASCHNER, H.-C., "Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union européenne", *R.M.U.E.*, 1994, 13.

hun midden waren aangewezen.<sup>62</sup> De keuze die artikel 21 EGKS-Verdrag aan elke Lid-Staat liet om de leden van de “*Vergadering*” rechtstreeks te laten verkiezen of door het nationaal parlement te laten aanduiden, verviel toen in 1957 de volgens artikel 138 EEG-Verdrag samengestelde Vergadering als de ene Vergadering van de Gemeenschappen werd ingesteld.

Toch stelde het EEG-Verdrag de rechtstreekse verkiezing van het Parlement volgens een in alle Lid-Staten eenvormige procedure in het vooruitzicht. Artikel 138, lid 3, (E)EG-Verdrag draagt het Europees Parlement op om “*ontwerpen*” hiertoe op te stellen, waarna de Raad met eenparigheid van stemmen en -sinds het Verdrag betreffende de Europese Unie- met instemming van het Europees Parlement, dat met meerderheid van stemmen van zijn leden een besluit neemt, de desbetreffende bepalingen vaststelt, waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.<sup>63</sup> Volgens deze procedure kwam de Raad tot het besluit van 20 september 1976 en de daaraan gehechte Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen.<sup>64</sup> De Akte bevat geen eenvormige verkiezingsprocedure, maar legt o.a. een verdeling van de zetels per Lid-Staat vast en regelt het mandaat van de leden van het Parlement.

Op basis van de Akte van 1976 werd in 1979 het Europees Parlement voor de eerste maal verkozen volgens het beginsel van het rechtstreeks algemeen kiesrecht. Dit verleende het Parlement een democratische legitimatie die de andere instellingen van de Gemeenschap niet hebben. Zolang er evenwel geen eenvormige verkiezingsprocedure is vastgesteld, verloopt de procedure in elke Lid-Staat volgens de nationale bepalingen terzake.<sup>65</sup> Hierdoor werden de meeste EG-onderdanen die verblijf hielden in een andere Lid-Staat dan die waarvan zij de nationaliteit bezaten, genoodzaakt om terug te keren naar hun land van oorsprong indien zij wensten deel te nemen aan deze verkiezingen.<sup>66</sup> De meeste Lid-Staten hielden immers -zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen (cf. *supra*)- vast aan het nationaliteitscriterium. Slechts enkele Lid-Staten gaven terzake de voorkeur aan het verblijfs criterium: in Ierland konden de EG-onderdanen die er verblijf hielden stemmen voor Ierse kandidaten; eenzelfde actief kiesrecht voor EG-onderdanen werd verleend door België en Nederland, maar dit alleen op voorwaarde dat deze burgers, ten gevolge van hun verblijf, hun stemrecht in hun land van oorsprong waren verloren. Nog andere Lid-Staten (b.v. Frankrijk en Spanje) voorzagen in een stelsel van stemming per brief of bij volmacht.

---

<sup>62</sup> Artikel 138, lid 1, EEG-Verdrag.

<sup>63</sup> LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *o.c.*, nr. 313.

<sup>64</sup> Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, *Pb.*, 1976, L 278/1, (hierna verkort genoemd: de Akte).

<sup>65</sup> Artikel 7 Akte.

<sup>66</sup> SILVESTRO, M., “L’élection des membres du Parlement européen au suffrage universel et direct”, *R.M.C.*, 1990, 217; Silvestro geeft in dit artikel eveneens een overzicht van de verschillen inzake de kiesprocedure voor de verkiezingen van het Europees Parlement in de diverse Lid-Statens.



Net zoals dit het geval was voor de gemeenteraadsverkiezingen (cf. *supra*), gingen geleidelijk stemmen op om ook voor de verkiezingen van het Europees Parlement een algemene regeling uit te werken die het verblijfs criterium als bepalend element zou beschouwen om het kiesrecht te kunnen uitoefenen. Voor een verkiezing in Europees verband was de gedachte immers achterhaald dat slechts kon worden gestemd in de Lid-Staat waarvan men de nationaliteit bezat en niet in de Lid-Staat waarvan men ingezetene was, terwijl het verblijf toch was gesitueerd binnen het geografische kader waarin de verkiezingen plaatsvonden. Het werd dus logisch geacht om deelneming aan deze verkiezingen in de Lid-Staat van verblijf mogelijk te maken.<sup>67</sup>

Op het einde van de jaren '80 sprak het Europees Parlement zich dan ook uit voor de toekenning van het actief en passief kiesrecht aan alle onderdanen van de Lid-Staten in de Lid-Staat van verblijf bij de verkiezingen van het Europees Parlement. In december 1990, heeft de Europese Raad te Rome de Intergouvernementele Conferentie verzocht de mogelijkheid te onderzoeken om deze rechten, inherent aan het Europees burgerschap, toe te kennen.<sup>68</sup> Door het Verdrag betreffende de Europese Unie werd dit uiteindelijk een realiteit. De bepalingen in verband met het actief en passief kiesrecht voor de verkiezingen van het Europees Parlement zijn opgenomen in het nieuwe artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag.

## 2. ARTIKEL 8B, LID 1, EG-VERDRAG

De tekst van artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag bepaalt het volgende: *“Onverminderd artikel 138, lid 3, en de bepalingen ter uitvoering daarvan, heeft iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de Lid-Staat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement voor 31 december 1993 met eenparigheid van stemmen door de Raad worden vastgesteld; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde Lid-Staat.”*

In deze tekst die politiek minder gevoelig ligt, doch niet minder belangrijk is dan artikel 8B, lid 1, EG-Verdrag, valt het volgende op:

### a. Ten aanzien van de betrokken personen

Het kiesrecht wordt enkel toegekend aan burgers van de Lid-Staten van de Unie en niet aan burgers uit derde landen. Dit is uiteraard geen beperking, aangezien het Europees Parlement een instelling is van een rechtsorde die zich en-

<sup>67</sup> Zie het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement van oktober 1986 over het “Kiesrecht voor burgers uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap bij Gemeenteraadsverkiezingen”, *Bull. EG.*, Suppl. 7/86, 47.

<sup>68</sup> TASCHNER, H-C., *l.c.*, 15.

kel richt tot de Lid-Staten die er deel van uitmaken. Eenzelfde redenering als bij de gemeenteraadsverkiezingen (cf. *supra*) moet ook in deze context worden aangewend.

### **b. Voorwaarden tot uitoefening van het kiesrecht**

De burgers van de Unie oefenen het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de Lid-Staat van verblijf uit onder dezelfde voorwaarden als de burgers van deze Lid-Staat en komt derhalve neer - zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen - op een toepassing van het beginsel van non-discriminatie tussen onderdanen en niet-onderdanen en vormt een logisch uitvloeisel van het in artikel 8A EG-Verdrag neergelegde recht van vrij verkeer en van verblijf. Het Europees karakter van deze verkiezingen, die tot nu toe vaak in een nationaal daglicht stonden, wordt erdoor versterkt.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> De Franse Conseil Constitutionnel huldigde destijds de opvatting dat bij de Europese Parlementsverkiezingen vertegenwoordigers van *elk volk* van de Lid-Staten worden gekozen, terwijl artikel 137 EG-Verdrag steeds bepaald heeft dat het Parlement bestaat uit *vertegenwoordigers van de volkeren* van de Staten die in de Gemeenschap zijn verenigd; zie GENEVOIS, B., "Le traité sur l'Union européenne et la Constitution. A propos de la décision du Conseil Constitutionnel n° 92-308 DC du 9 avril 1992", *Rev. Fr.Dr.Adm.*, 1992, 391; SILVESTRO, M., *l.c.*, 612.

### c. Voorbehoud van nadere regelingen

Het kiesrecht kan -eveneens zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen- slechts worden uitgeoefend onder voorbehoud van nadere regelingen die de Raad -op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement- vóór 31 december 1993 met eenparigheid van stemmen dient vast stellen. Bovendien kunnen deze regelingen voorzien in afwijkingen, wanneer dit gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde Lid-Staat. Rekening houdende met het feit dat het actief en passief kiesrecht een politiek gevoelige materie is, lijkt de richtlijn het meest geschikte instrument te zijn om deze regelingen vast te stellen.<sup>70</sup>

### d. Onverminderd artikel 138, lid 3 EG-Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan

Met deze zinsnede wordt verwezen naar de mogelijkheid die van oudsher door het EG-Verdrag voor de Raad wordt voorzien om, op grond van ontwerpen van het Parlement, bepalingen vast te stellen teneinde de verkiezingen voor het Parlement te laten verlopen volgens een in alle Lid-Staten eenvormige procedure.<sup>71</sup> Artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag strekt er enkel toe de nationaliteitsvoorwaarde, die vóór het Verdrag betreffende de Europese Unie in de meeste Lid-Staten gold, op te heffen.<sup>72</sup>

## 3. RICHTLIJN 93/109/EG - ANALYSE

Ondanks de vertragingen opgelopen bij de ratificatie van het Verdrag betreffende de Europese Unie<sup>73</sup>, zijn de gemeenschapsinstellingen erin geslaagd de door artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag vooropgestelde datum te halen. Nadat de Commissie op 29 oktober 1993 een formeel voorstel had ingediend<sup>74</sup> en het

---

<sup>70</sup> TASCHNER, H-C., *l.c.*, 17.

<sup>71</sup> Intussen heeft het Europees Parlement een ontwerp voor een eenvormige verkiezingsprocedure goedgekeurd: zie Resolutie A3-152/91 over de uitgangspunten van het Europees Parlement i.v.m. het ontwerp voor een uniforme procedure voor de Europese verkiezingen, *Pb.*, 1991, C 280, 141; resolutie A3-0186/92 over de uniforme verkiezingsprocedure: systeem voor de verdeling van de zetels in het Europees Parlement over de Lid-Staten, *Pb.*, 1992, C 176, 72; Resolutie A3-0381/92 over het ontwerp voor een uniforme procedure voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, *Pb.*, 1993, C 115, 121. De Raad is daarentegen zijn verplichtingen nog niet nagekomen. Voor een overzicht: DEVROE, W. en WOUTERS, J., *o.c.*, nr. 220.

<sup>72</sup> TASCHNER, H-C., *l.c.*, 16.

<sup>73</sup> Silvestro achtte het daarom mogelijk dat de Europese Parlementsverkiezingen van juni 1994 nog volgens het klassieke schema zouden verlopen: SILVESTRO, M., *l.c.*, 613.

<sup>74</sup> *Pb.*, 1993, C 325, 13. Zoals uit haar verslag van 21 december 1993 over het burgerschap van de Unie blijkt, had de Commissie reeds, op uitnodiging van de Raad en het Parlement, op 23 juni 1993 een voorontwerp van richtlijn aangenomen (SEC(93) 1021 def.). Dit werkdokument werd vóór eind juli aan de Raad en het Parlement toegestuurd, zodat beide instellingen *informeel* de werkzaamheden konden starten voor de tenuitvoerlegging van artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag. Dit verklaart de uitzonderlijk korte duur van de *formele* wetgevingsprocedure terzake, rekening houdende met het feit dat het Verdrag betreffende de Europese Unie pas op 1 november 1993 in werking is getreden. Zie ook TASCHNER, H-C., *l.c.*, 18.

Parlement zijn advies had gegeven<sup>75</sup>, keurde de Raad op 6 december 1993 richtlijn 93/109EG goed.<sup>76</sup> De omzettingstermijn voor deze richtlijn was bijzonder kort: uiterlijk op 1 februari 1994 moesten de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden.<sup>77</sup> Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 1994 konden de burgers van de Unie derhalve reeds van dit nieuwe recht gebruik maken. Dit gaf trouwens gemengde resultaten.<sup>78</sup>

De krachtlijnen van de richtlijn laten zich als volgt samenvatten<sup>79</sup>: uitgangspunt is -zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen- dat artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag een toepassing vormt van het beginsel van non-discriminatie en een logisch uitvloeisel van het in artikel 8A EG-Verdrag neergelegde recht van vrij verkeer en verblijf. In de preambule wordt uitdrukkelijk bevestigd dat artikel 8B, lid 2, gelet op de verwijzing die het bevat naar artikel 138, lid 3, en gelet op het proportionaliteitsbeginsel dat deel uitmaakt van het subsidiariteitsprincipe, geen grondslag biedt voor de harmonisatie van de nationale kiesstelsels.<sup>80</sup>

De meeste bepalingen van de richtlijn strekken er derhalve toe dit non-discriminatiebeginsel ten uitvoer te leggen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de “*communautaire kiezer*” (de Unieburger met actief kiesrecht) en de “*communautair verkiesbare persoon*” (de Unieburger met passief kiesrecht).<sup>81</sup> Gelijke behandeling geldt m.n. inzake

- de toepassing van nationaliteitsvoorwaarden<sup>82</sup>
- de vereisten van verblijf in het betrokken kiesgebied gedurende een bepaalde minimumperiode<sup>83</sup>

<sup>75</sup> Wetgevingsresolutie A3-0357/93 van 17 november 1993, *Pb.*, 1993, C 329, 129.

<sup>76</sup> 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.*, 1993, L 329, 34.

<sup>77</sup> Artikel 17 van de richtlijn.

<sup>78</sup> Uit de cijfergegevens van de Commissie blijkt dat de participatiegraad sterke verschillen vertoonde per Lid-Staat, gaande van 1,57% in Griekenland tot meer dan 35% in het Verenigd Koninkrijk. In België was de participatiegraad 5,1%, in Nederland 9,37%. Zie bijlage 1 bij het Verslag van de Commissie van 10 mei 1995 over de werking van het Verdrag betreffende de Europese Unie, SEC (95) 731 fin., niet gepubliceerd in het Publikatieblad. Zie DEVROE, W. en WOUTERS, J., *o.c.*, nr. 181.

<sup>79</sup> Zie ook DEVROE, W. en WOUTERS, J., *o.c.*, nrs. 182-184.

<sup>80</sup> vierde en vijfde considerans van de preambule.

<sup>81</sup> Zie de definitie van deze termen in artikel 2, punten 5 en 6. De benaming “*communautair*” klinkt raar, nu het gaat om kiesrecht van burgers van de *Unie*.

<sup>82</sup> Artikel 3, lid 2: geldt een bepaalde minimumperiode voor het bezit van de nationaliteit van de Lid-Staat in kwestie, dan worden Unieburgers geacht aan deze voorwaarde te voldoen wanneer zij de nationaliteit van een Lid-Staat sedert diezelfde periode bezitten.

<sup>83</sup> Artikel 5, dat in geval van een dergelijk verblijfsvereiste bepaalt dat de communautaire kiezers en verkiesbare personen geacht worden aan deze voorwaarde te voldoen indien hun verblijf in andere Lid-Staten van gelijke duur was. Daaraan wordt echter in nogal onduidelijke termen toegevoegd dat het voorgaande niet raakt aan “*de bijzondere voorwaarden in verband met de duur van het verblijf in een bepaalde kieskring of een bepaald onder een lokale overheid ressorterend gebied.*”

- de stemplicht<sup>84</sup>
- de inschrijving op een kiezerslijst<sup>85</sup> en
- de kandidaatstelling.<sup>86</sup>

Daarnaast gaat de richtlijn ervan uit dat de burgers van de Unie vrij moeten blijven om zelf te beslissen in welke Lid-Staat zij aan de Europese verkiezingen wensen deel te nemen.<sup>87</sup> Om misbruik van deze vrijheid te voorkomen, voorziet zij evenwel in een verbod voor Unieburgers, om bij eenzelfde verkiezing, meer dan eenmaal hun stem uit te brengen of om in meer dan één Lid-Staat kandidaat te zijn.<sup>88</sup> Hiertoe geldt een stelsel van gegevensuitwissling tussen de Lid-Staten.<sup>89</sup>

Ook andere maatregelen gelden om te voorkomen dat Unieburgers uit een andere Lid-Staat in een bevoorrechte positie komen ten opzichte van de nationale burgers. Zo is een Unieburger die, ingevolge een individuele strafrechtelijke of civielrechtelijke beslissing in zijn Lid-Staat van herkomst, het passief kiesrecht heeft verloren, daarvan ook automatisch uitgesloten in de Lid-Staat van verblijf.<sup>90</sup> Dit automatisch verlies geldt niet in het geval van het actief kiesrecht: hier kan de Lid-Staat van verblijf evenwel via uitwisseling van informatie met de Lid-Staat van herkomst zich ervan vergewissen of de Unieburger dit recht niet ingevolge een individuele strafrechtelijke of civielrechtelijke beslissing heeft verloren.<sup>91</sup>

Anders dan de richtlijn inzake gemeenteraadsverkiezingen, spreekt de richtlijn niet over onverenigbaarheden en de inachtneming van gelijkwaardige functies van communautair verkiesbare personen in andere Lid-Staten.

Zoals de formulering van artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag liet verwachten, voorziet de richtlijn in een specifieke uitzondering op het kiesrecht die op het lijf is

---

<sup>84</sup> Artikel 8, lid 2. Ook hier geldt -zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen- dat de communautaire kiezer eerst blijf moet hebben gegeven van zijn wil tot uitoefening van het actief kiesrecht: artikel 8, lid 1.

<sup>85</sup> Artikel 9, leden 2 en 4: de communautaire kiezer moet dezelfde bewijzen overleggen als een nationale kiezer resp. onder dezelfde voorwaarden ingeschreven blijven of geschrapt worden van de lijst. Bovendien moet de communautaire kiezer echter een formele verklaring afleggen (artikel 9, lid 2) en de Lid-Staten van verblijf kunnen een aantal bijkomende eisen stellen (artikel 9, lid 3).

<sup>86</sup> Artikel 10. Ook hier echter moet de communautair verkiesbare persoon een formele verklaring afleggen (artikel 10, lid 1). Bovendien moet hij een verklaring overleggen van de bevoegde administratieve overheden van zijn Lid-Staat van herkomst, waaruit blijkt dat hij zijn passief kiesrecht aldaar niet verloren is (artikel 10, lid 2). Tenslotte kan de Lid-Staat van verblijf een aantal bijkomende eisen stellen (artikel 10, lid 3).

<sup>87</sup> Zevende considerans van de preambule.

<sup>88</sup> Artikel 4, leden 1 en 2. Zie ook de zevende considerans van de preambule.

<sup>89</sup> Artikel 13. Op te merken valt dat in dit artikel de beperking van artikel 7, lid 2, niet werd overgenomen, nl. dat de betrokken gegevens "alleen de informatie (mogen) bevatten die absoluut noodzakelijk is voor de toepassing van dit artikel en (...) alleen voor dit doel (mogen) worden gebruikt."

<sup>90</sup> Artikel 6, lid 1. Vergelijk met de richtlijn over de gemeenteraadsverkiezingen, waar terzake geen automatisme geldt: artikel 5, lid 1, laat de Lid-Staten de *mogelijkheid* tot uitsluiting.

<sup>91</sup> Artikel 7.

geschreven van het Groothertogdom Luxemburg.<sup>92</sup> Indien in een Lid-Staat op 1 januari 1993 het aantal verblijfhoudende Unieburgers uit een andere Lid-Staat die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, meer bedraagt dan 20% van het totale aantal aldaar verblijfhoudende en stemgerechtigde Unieburgers, kan deze Lid-Staat het kiesrecht uitsluitend toekennen aan de communautaire kiezers die sedert een bepaalde tijdsspanne in deze Lid-Staat verblijf houden, nl. maximaal vijf jaar voor het actief kiesrecht en maximaal tien jaar voor het passief kiesrecht (één, resp. twee mandaten van het Parlement).<sup>93</sup> Deze uitzondering is evenwel aan een duidelijke beperking onderworpen: zij geldt níet voor die communautaire kiezers en verkiesbare personen die ingevolge hun verblijf buiten hun Lid-Staat van herkomst of de duur van dat verblijf, in die staat geen actief of passief kiesrecht hebben.<sup>94</sup>

Tenslotte laat de richtlijn aan de Lid-Staten die van de bovengenoemde uitzondering genieten, ook de mogelijkheid om maatregelen te treffen inzake de samenstelling van de kandidatenlijsten en dit om polarisatie tussen de kandidatenlijsten van onderdanen en niet-onderdanen te voorkomen.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Waar de gemiddelde verhouding van Unieburgers, die in de toekomst het actief en passief kiesrecht zullen uitoefenen, in de andere Lid-Staten 5 à 6% bedraagt, is dit voor Luxemburg 28,7%; zie TASCHNER, H.-C., *l.c.*, 19.

<sup>93</sup> Artikel 14, lid 1.

<sup>94</sup> Artikel 14, lid 1, derde alinea. Op te merken valt dat de richtlijn inzake de gemeenteraadsverkiezingen deze beperking op de uitzondering van artikel 12, lid 1, niet bevat.

<sup>95</sup> Artikel 14, lid 1, tweede alinea. Zie ook de tiende en elfde considerans van de preambule. Het Europees Parlement had om de schrapping van deze bepaling gevraagd, aangezien zij zou ingaan tegen de geest en de letter van artikel 6 EG-Verdrag (discriminatieverbod): wetgevingsresolutie A3-0357/93 van 17 november 1993, *Pb.*, 1993, L 329, 129.

## II. DE REGELING OP BELGISCH NIVEAU

### A. ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT BIJ DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN

#### 1. HET KIESRECHT NAAR BELGISCH RECHT

Het genot van de politieke rechten in België wordt geregeld in de artikelen 8 en 9 van de Grondwet die als volgt luiden:

Artikel 8: “*De staat van Belg wordt verkregen, behouden en verloren volgens de regels bij de burgerlijke wet gesteld.*”

*De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen.”*

Artikel 9: “*Naturalisatie wordt verleend door de federale wetgevende macht.*”

Voor de uitoefening van het actief en passief kiesrecht -de politieke rechten *sensu stricto*- is de Belgische nationaliteit dus een absolute voorwaarde. Er kan derhalve op het eerste gezicht geen twijfel bestaan over het feit dat vreemdelingen in België momenteel verstoken zijn van het recht om te kiezen en verkozen te worden. Toch bestond er lange tijd geen eensgezindheid over de draagwijdte van het constitutioneel vereiste van de Belgische nationaliteit. Sommigen hebben immers gesteld dat, voorzover het kiesrecht betrekking heeft op de gemeenteraadsverkiezingen, het niet behoort tot de in artikel 8, tweede lid, bedoelde politieke rechten. Deze kwestie verdient een nader onderzoek omdat, naargelang het ingenomen standpunt, de toekenning van het actief en passief kiesrecht aan vreemdelingen voor de gemeenteraden al dan niet een wijziging van de Grondwet vereist.

#### a. Draagwijdte van het constitutioneel vereiste van de Belgische nationaliteit

##### 1. Opvattingen in de rechtsleer

De traditionele uitlegging van artikel 8, tweede lid, Grondwet

Bij de publicisten van de eerste decennia na de Belgische onafhankelijkheid, overheerste eenparig de mening dat de staat van Belg een onmisbare voorwaarde was om voor de uitoefening van de politieke rechten *sensu stricto* in aanmerking te kunnen komen.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> THIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, VII, *Etranger*, Brussel, Weissenbruch, 1846, 151; ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, I, 1906, nrs 119 e.v., III, 1911, nrs 161 e.v., Luik, Dessain; *Pandectes belges*, XXXVIII, V° *Etrangers*, Brussel, Larcier, 1891, nrs. 224-225.

Wat het recht om te kiezen en verkozen te worden betreft, maakte de literatuur terzake geen onderscheid tussen enerzijds de Wetgevende Kamers en de provincieraden en, anderzijds, de gemeenteraden. Sommige auteurs vermeldden onder de rechten waarvan de vreemdeling was uitgesloten, omdat zij een politiek karakter vertoonden, uitdrukkelijk het recht om voor de gemeenteraden te kiezen en verkozen te worden. Zo staat in de *Pandectes belges*: “*L'étranger est inéligible et ne peut être électeur pour les Chambres législatives, pour le conseil provincial, ni pour le conseil communal.*”<sup>97</sup>

De traditionele uitlegging van artikel 8, tweede lid, Grondwet ter discussie gesteld

De vestiging in België van vele gastarbeiders, sinds de Tweede Wereldoorlog aangetrokken om de ondernemingen aanvullende arbeidskrachten te bezorgen, en het groeiend besef dat die vreemdelingen een betere status verdienden met het oog op hun integratie, hebben ertoe geleid dat geleidelijk aan stemmen opgingen om politieke rechten aan vreemdelingen toe te kennen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Op dit niveau vormen plaatselijke aangelegenheden de hoofdinzet, en daarbij zijn alle ingezetenen van de gemeente -ook de vreemdelingen- op gelijke wijze betrokken.

De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en de zorg om haar cohesie te bevorderen, door o.m. het kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen toe te kennen aan de onderdanen van de Lid-Staten in de Lid-Staat van verblijf (cf. *supra*), vormde eveneens een aanzet om na te denken over de uitbreiding van het kiesrecht tot niet-onderdanen.

Voor een goed begrip van de hierna uiteengezette theorieën, is het belangrijk te weten dat die standpunten zich ontwikkeld hebben in een tijd dat artikel 9 van de Grondwet nog niet de tekst bevatte waarnaar het vandaag luistert. In zijn vroegere bewoordingen luidde artikel 9 als volgt: “*Naturalisatie wordt verleend door de wetgevende macht. Alleen de grote naturalisatie stelt de vreemdeling gelijk aan de Belg voor de uitoefening van de politieke rechten.*” Er werd een onderscheid gemaakt tussen de gewone en de grote naturalisatie, elk met verschillende rechtsgevolgen voor wat de uitoefening van de politieke rechten betreft. Door de wijziging van artikel 9 van de Grondwet op 1 februari 1991<sup>98</sup> is dit onderscheid tussen grote en gewone naturalisatie opgeheven; sedertdien staan alle genaturaliseerde vreemdelingen met de Belgen gelijk voor de uitoefening van alle politieke rechten.<sup>99</sup>

## 2. Het standpunt van RIGAUX

<sup>97</sup> *Pandectes belges, o.c.*, nr. 225.

<sup>98</sup> *B.S.*, 15 februari 1991.

<sup>99</sup> Daartoe werden eveneens rond hetzelfde tijdstip de artikelen 64, lid 1, 1°, 69, 1° en 97 van de Grondwet herzien. De wetgeving werd aan de grondwettelijke opheffing van het onderscheid tussen grote en gewone naturalisatie aangepast bij de wet van 6 augustus 1993 (*B.S.*, 23 september 1993).



Professor RIGAUX heeft in de jaren '70 een theorie ontwikkeld volgens welke er geen grondwettigheidsbezwaar was tegen de toekenning, aan vreemdelingen, van het recht om voor de gemeenteraden te kiezen en verkozen te worden. Volgens die theorie, die afweek van de traditionele interpretatie van artikel 8, tweede lid en 9, tweede lid van de Grondwet, kreeg het begrip politieke rechten, dat in beide bepalingen werd gehanteerd, pas zijn volle betekenis als het met andere grondwetsbepalingen samen gelezen werd. Zijn standpunt was dat de in beide artikelen bedoelde politieke rechten, enkel betrekking hadden op de uitoefening van de nationale soevereiniteit en geen deelneming aan de gedecentraliseerde politieke gemeenschappen (lees: gemeenten) insloten.

Om dit aan te tonen merkte RIGAUX op dat de grondwetgever het nodig had geacht te specificeren welke nationaliteitseis gold voor het actief en passief kiesrecht bij de parlementsverkiezingen,<sup>100</sup> maar dat hij dit echter niet had gedaan voor de provincie- en gemeenteraadsverkiezingen, waarvan hij de regeling trouwens had overgelaten aan de wetgever.<sup>101</sup> Derhalve was het volgens RIGAUX voor de wetgever mogelijk om voor de gemeenteraadsverkiezingen af te zien van elke nationaliteitsvoorwaarde.<sup>102</sup> Voor de provincieraadsverkiezingen lag de zaak evenwel anders, omdat destijds de provincieraden een gedeelte van de senatoren verkozen.<sup>103</sup>

RIGAUX vond trouwens een bevestiging van zijn theorie in de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932. Artikel 1 van die wet bepaalt immers dat kiezers voor de gemeenteraad kunnen zijn "*zij die Belg zijn of de naturalisatie hebben verkregen*", terwijl artikel 65, lid 1, 1° bepaalt dat men "*Belg*" moet zijn om tot gemeenteraadslid te kunnen verkozen worden. Beide bepalingen voorzien weliswaar een nationaliteitsvereiste, maar zij hernemen terzake niet de beperkingen van artikel 9 van de Grondwet in zijn vroegere bewoordingen (Belg door geboorte of door grote naturalisatie). RIGAUX stelde daarom dat hieruit moest worden afgeleid dat de wetgever het gemeentelijk kiesrecht nooit beschouwd had als een van de politieke rechten bedoeld in artikel 9 van de Grondwet, oude tekst, en dat hij derhalve het gemeentelijk kiesrecht, zonder voorafgaande herziening van de Grondwet, zou kunnen uitbreiden tot vreemdelingen.<sup>104</sup>

In aansluiting bij dit standpunt kan nog worden opgemerkt dat professor DE-

---

<sup>100</sup> In de vroegere artikelen 47, lid 1, 53, lid 1, 1°, 50, lid 1, 1° en 56, 1° van de Grondwet moest men om het actief kiesrecht voor Kamer en Senaat te kunnen uitoefenen, *burger* zijn. Voor het passief kiesrecht moest men *Belg van geboorte* zijn óf een *grote naturalisatie* verkregen hebben.

<sup>101</sup> Het vroegere artikel 108 van de Grondwet; nu artikel 162.

<sup>102</sup> RIGAUX, F., *Droit international privé*, II, Brussel, Larcier, 1979, nrs. 674 en 676; RIGAUX, F., "La condition des travailleurs migrants en Belgique", *Mouv. Comm.*, 1980, 172.

<sup>103</sup> Sinds het Sint-Michielsakkoord worden deze senatoren niet meer aangeduid door de provincieraden, maar door de gemeenschapsraden, zie artikel 67, §1, 3°, 4° en 5°, van de Grondwet.

<sup>104</sup> RIGAUX, F., *o.c.*, nr 676. Zie in dezelfde zin: VANDERAUWERMEULEN, J., *Politiek stemrecht voor vreemdelingen: analyse van de participatiemogelijkheden voor niet-Belgen aan het Belgisch openbaar leven*, Leuven, 1984, 106; MIGNON, E., "Politieke participatie van migranten in België", *T. Vreemd.*, 1987-88, 10.

BAEDTS reeds in 1970 had vastgesteld dat “*hoe bevreemdend zulks ook moge voorkomen*”, uit de houding van de wetgever -die voor het kiesrecht voor de gemeenteraad vrede nam met de gewone naturalisatie- onvermijdelijk voortvloeide dat hij het kiesrecht voor de gemeenteraad niet als een politiek recht, in de zin van artikel 9 van de Grondwet, oude tekst, beschouwde.<sup>105</sup>

### 3. *Het standpunt van DELPÉRIÉ*

Inhakend op de gedachtenstroming die zich aan het openbaren was, werd op 28 februari 1978 aan de U.C.L. een colloquium georganiseerd over het thema “*La participation des ressortissants étrangers aux élections municipales dans les pays de la C.E.E.*”.<sup>106</sup>

In zijn rapport over de stand van zaken in het Belgische recht, betoogde professor DELPÉRIÉ dat de bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op de politieke rechten, het genot van die rechten uitdrukkelijk afhankelijk maken van het bezit van de Belgische nationaliteit. Zo staat het kernachtig uitgedrukt in artikel 8 van de Grondwet. Artikel 9, oude tekst, van de Grondwet betekende, volgens hem, dat alleen de grote naturalisatie aan de vreemdeling het geheel van de politieke rechten verleende die konden worden uitgeoefend door degene die Belg door geboorte was, maar dat zij niet vereist was voor het verkrijgen van bepaalde andere politieke rechten. Het recht om te kiezen en het recht om verkozen te worden zijn ongetwijfeld politieke rechten. De wetgever heeft ze ook als zodanig beschouwd voor de gemeenteraadsverkiezingen. Van meet af aan heeft de wetgever evenwel alleen de gewone naturalisatie geëist om voor de gemeenteraden te kunnen kiezen en verkozen te worden. Als hij dat gedaan heeft, aldus DELPÉRIÉ, is dat niet omdat hij die rechten niet tot de politieke rechten rekende, maar omdat de artikelen 8 en 9 hem toestonden alleen maar die voorwaarde te stellen, immers artikel 8 “*précise explicitement que “ces droits” (al. 2 in fine) sont exercés dans les conditions fixées sans doute par la Constitution, mais aussi selon les modalités que déterminent “les autres lois relatives aux droits politiques”(al. 2 in limine)*”.<sup>107</sup> De Grondwet staat echter niet toe het recht om te kiezen en verkozen te worden uit te breiden tot vreemdelingen, zelfs niet voor de gemeenteraden. Indien men dit toch wil, is de enige oplossing een wijziging van artikel 8 van de Grondwet.<sup>108</sup>

### 4. *Opvatting van de Raad van State*

In een belangrijk advies van 22 oktober 1980 over verscheidene wetsvoorstellen die de toekenning van gemeentelijk kiesrecht aan vreemdelingen beoogden, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, een duidelijk standpunt in de hierboven besproken betwisting ingenomen; dat standpunt heeft de Raad op 16

<sup>105</sup> DEBAEDTS, F., *Gemeenteraadsverkiezingen*, Brugge, Die Keure, 1970, nr. 22.

<sup>106</sup> De “*Actes du colloque*” zijn gepubliceerd in het viermaandelijks tijdschrift van het Centro Studi Emigrazione Roma, nl. “*Studi Emigrazione, Etudes-Migration*”, 1978, nr. 49.

<sup>107</sup> DELPÉRIÉ, F., “*Les étrangers et les élections en Belgique*”, *Adm. Publ. (T)*, 1978-79, 36.

<sup>108</sup> DELPÉRIÉ, F., *l.c.*, 39.

april 1986 bevestigd.<sup>109</sup>

De Raad van State wijst vooreerst op de tekst van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet, en stelt vast dat die bepaling in ruime termen is gesteld. Volgens de Raad ligt de nationaliteitseis voor het genot van de politieke rechten ook besloten in de economie van de Grondwet, die stoelt op het soevereiniteitsbeginsel (zie i.h.b. artikel 33), dat op zijn beurt een nationaliteitsverband onderstelt.<sup>110</sup>

Zo uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de staat van Belg een vereiste is voor het genot van alle politiek rechten, inbegrepen het kiesrecht op gemeentelijk vlak, dan wordt aan die conclusie geen afbreuk gedaan door andere bepalingen van de Grondwet. Met name artikel 9, tweede lid, beoogt slechts de Belgen door geboorte of door grote naturalisatie het genot van het geheel van de politieke rechten voor te houden, maar sluit niet uit dat bepaalde politieke rechten ook door andere Belgen genoten kunnen worden. Het is dus in overeenstemming met artikel 9, tweede lid, dat de wetgever het gemeentelijk kiesrecht tot andere categorieën van Belgen heeft uitgebreid. Maar artikel 9 laat de wetgever evenwel niet toe om buiten de perken van artikel 8 te treden.

Evenmin kan artikel 162 van de Grondwet worden beschouwd als een afwijking van artikel 8, tweede lid. Het is niet omdat de Grondwet de nationaliteitseis uitdrukkelijk herhaalt voor de verkiezingen die zij zelf regelt (wetgevende kamers), dat deze niet zou gelden voor de verkiezingen waarvan de regeling wordt opgedragen aan de wetgever (provincie- en gemeenteraden). Het omgekeerde zou trouwens moeilijk verenigbaar zijn met de bepalingen van artikel 10, tweede lid, dat alléén de Belgen benoembaar acht tot de openbare betrekkingen, behoudens de bij wet gestelde uitzonderingen voor bijzondere gevallen; ofschoon de grondwetgever de wetgever heeft gemachtigd om er in beperkte mate van af te wijken, heeft hij het bezit van de Belgische nationaliteit als voorwaarde willen stellen voor de toegang tot alle openbare betrekkingen; die voorwaarde geldt zowel voor de ambtenaren van de gemeente als voor die van het Rijk. Volgens de Raad, is het nauwelijks denkbaar dat de grondwetgever het bezit van de Belgische nationaliteit zou hebben geëist voor gemeentambtenaren, en dat niet zou hebben gedaan voor gemeenteraadsleden, zelfs ook niet voor gemeenteraadskiezers.

Bovendien is het immers zo dat de gemeenteraad niet alleen een administratieve overheid is, aldus de Raad, maar ook een politieke macht. Daarbij komt dat de grondwetgever, aangezien hij in artikel 162 van de Grondwet de regel van de rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraadsleden heeft opgenomen, op het niveau van de gemeente toepassing lijkt te hebben willen geven, enerzijds aan het beginsel van de nationale soevereiniteit, zonder onderscheid tussen de machten, en anderzijds aan het beginsel van de representatieve democratie.

Derhalve is de Raad van State van oordeel dat het recht om voor de gemeenteraden te kiezen en verkiesbaar te zijn, een politiek recht is, in de zin van artikel

<sup>109</sup> R.v.St., afd. wetg., advies van 16 april 1986, met in bijlage het advies van 22 oktober 1980, *Gedr. St.*, Kamer, 1985-86, nr. 262/2.

<sup>110</sup> Geciteerd advies van 22 oktober 1980, *l.c.*, 8; LEMMENS, P. en VAN SCHOU BROECK, L., "Kiesrecht van vreemdelingen als een fundamenteel recht", *R.W.*, 1990-91, 1156.

8, tweede lid, van de Grondwet en dat bijgevolg voor de uitoefening van dat recht de Belgische nationaliteit vereist is.<sup>111</sup>

### 5. *Opvatting in de wetgevende kamers*

Voor de interpretatie van de Grondwet dient ook rekening gehouden te worden met de standpunten die, impliciet of expliciet, door de wetgevende kamers zijn ingenomen.

Vanaf de periode 1971-1980 werden verscheidene wetsvoorstellen ingediend teneinde stemrecht toe te kennen aan vreemdelingen die verblijf houden in België. Deze voorstellen onderscheidden zich van elkaar op heel wat punten: sommige beoogden enkel een toekenning van het actief kiesrecht, andere daarentegen sloten zowel het actief als passief kiesrecht in; er waren voorstellen wier personeel toepassingsgebied zich beperkte tot de onderdanen van de EEG-landen, terwijl nog andere voorstellen het kiesrecht aan alle vreemdelingen zonder onderscheid van nationaliteit wilden toekennen. Een punt hadden ze echter alle gemeen: de verkiezingen die beoogd werden, waren uitsluitend de gemeenteraadsverkiezingen (soms ook werden de federaties van gemeenten en agglomeraties vooropgesteld). Eveneens stelden al deze voorstellen ook voorwaarden wat de duur van het verblijf betrof.<sup>112</sup>

Opvallend aan deze voorstellen is dat zij blijkbaar geen constitutionele hinderpaal zagen voor hun initiatief, aangezien zij deze materie langs gewone wetgevende weg wensten op te lossen.

Algemeen bekeken, kan men stellen dat er ook in het Parlement een tweespalt bestond tussen enerzijds aanhangers van de theorie zoals die ontwikkeld was door RIGAUX, en anderzijds volgelingen van de traditionele rechtsleer, vurig verdedigd door DELPÉRIÉ.

Het advies van 22 oktober 1980 van de Raad van State bracht evenwel een keerpunt. Steeds meer raakten de parlementairen er van overtuigd dat de toekenning van stemrecht aan vreemdelingen enkel verwezenlijkt kon worden via een herziening van artikel 8 van de Grondwet. Derhalve werden pogingen ondernomen om het desbetreffende artikel van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren. Een eerste maal was dit trouwens al gebeurd in 1978,<sup>113</sup> maar zowel in de Kamer als in de Senaat waren toen de voorstellen van verklaring tot herziening van artikel 8 verworpen.<sup>114</sup>

De verklaring van 1981 beperkte zich ertoe, gelet op het ontslag van de regering, die van 1978 eenvoudig over te nemen,<sup>115</sup> aan het niet-opnemen van artikel 8 in de lijst van de voor herziening vatbaar verklaarde artikelen kan dan

<sup>111</sup> Geciteerd advies van 22 oktober 1980, l.c., 9-10.

<sup>112</sup> Zie voor een volledig overzicht van al deze wetsvoorstellen MABILLE, X., *Droit de vote et nationalité*, Brussel, CRISP, 1990, nr. 1290.

<sup>113</sup> Verklaring tot herziening van de Grondwet, B.S., 15 november 1978.

<sup>114</sup> In het reeds vermelde advies van 22 oktober 1980, leidde de Raad van State uit de toenmalige besprekingen af dat er alvast geen parlementaire meerderheid was die een herziening overbodig achtte om stemrecht aan vreemdelingen te kunnen verlenen; zie geciteerd advies, l.c., 7 *in fine* - 8.

<sup>115</sup> Verklaring tot herziening van de Grondwet, B.S., 6 oktober 1981.

ook geen bijzondere betekenis worden gehecht.<sup>116</sup>

In 1987 werd opnieuw een verklaring tot herziening van de Grondwet aangenomen. Andermaal werden voorstellen om ook artikel 8 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, door een meerderheid in Kamer en Senaat verworpen.<sup>117</sup> Opmerkelijk is dat de regering de afwijzing gevraagd had, omdat zij niet de mogelijkheid wilde openen van toekenning van stemrecht aan vreemdelingen van buiten de Europese Gemeenschap, zonder wederkerigheid. Voor de toekenning van stemrecht aan E.E.G.-vreemdelingen achtte de regering een herziening niet nodig, omdat dit kon gebeuren via internationale verdragen, op basis van wederkerigheid, die aldus konden afwijken van de bepalingen van intern (grondwettelijk) recht.<sup>118</sup> Het moge duidelijk zijn dat ook de regering, door dergelijke houding aan te nemen, er vanuit ging dat artikel 8 van de Grondwet het voor de wetgever onmogelijk maakte om stemrecht aan vreemdelingen toe te kennen. Evenwel ontbrak haar de politieke wil om in deze materie vooruitgang te boeken.

Uiteindelijk is men er in 1991 dan toch in geslaagd om artikel 8 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren. In de verklaring van 17 oktober 1991 werd het artikel toegevoegd aan de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde artikelen.<sup>119</sup> In de nieuw verkozen grondwetgevende Kamers zijn sedertdien een reeks voorstellen en amendementen uitgewerkt die een nieuwe tekst voor artikel 8 beogen.<sup>120</sup> Geen van deze voorstellen heeft tot nu toe geresulteerd in een concrete tekst.

## **b. Versoepeling van het constitutioneel vereiste van de Belgische nationaliteit door de hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit**

Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, heeft men naar intern grondwettelijk recht nooit afstand gedaan van de nationaliteitseis inzake het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen. Anderzijds werden de politieke besluitvormers in België hoe langer hoe meer geconfronteerd met de nijpende migrantenproblematiek.

---

<sup>116</sup> LEMMENS, P. en VAN SCHOU BROECK, L., *l.c.*, 1156.

<sup>117</sup> Verklaring tot herziening van de Grondwet, *B.S.*, 9 november 1987.

<sup>118</sup> Zie verslag Delruelle-Ghobert en Weckx, *Gedr. St.*, Senaat, 1987-88, nr. 647/2, 7; verklaring van de heer Gol, Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen, *Gedr. St.*, Senaat, 1987-88, 31 oktober 1987, 138; verslag Tant en Klein, *Gedr. St.*, Kamer, 1987-88, nr. 1020-1, 9; verklaring van de heer Gol, Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen, *Gedr. St.*, Kamer, 1987-88, 3 november 1987, 159.

<sup>119</sup> Verklaring tot herziening van de Grondwet, *B.S.*, 18 oktober 1991.

<sup>120</sup> Voorstel van de heer Gol tot herziening van artikel 8 van de Grondwet, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 467/1; Amendementen op dit voorstel werden ingediend door mevrouw Neyts-Uytbroeck, de heer Clerfayt en mevrouw Spaak, de heer Maingain en tenslotte de heer Van Rossem; zie *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nrs. 467/2 t.e.m. 5; voorstel van mevrouw Vogels en de heer Simons tot herziening van artikel 8 van de Grondwet, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 499/1; voorstel van de heer Lallemand c.s. tot herziening van artikel 8 van de Grondwet, *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 100-14/2°; voorstel van mevrouw Delcourt-Pétre en mevrouw Cahay-André tot herziening van artikel 8 van de Grondwet, *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 100-14/3°.

Vanaf de jaren '90 zijn een reeks maatregelen genomen die een betere integratie van de vreemdelingen beogen. In het bestek van deze studie is het misschien nuttig even stil te staan bij de wijzigingen die in dat verband aan het Wetboek van de Belgische nationaliteit<sup>121</sup> zijn aangebracht.

In de loop van de jaren was er in België een merkwaardige scheef trekking gegroeid. De gastarbeiders die sinds Wereldoorlog II waren aangetrokken om bij te dragen tot de economische welvaart van het land, hadden zich hier blijvend gevestigd en ook een familiaal leven uitgebouwd. Zo ontstond er een grote groep van in België geboren vreemdelingen van de tweede en derde generatie die zich, ondanks hun vreemde nationaliteit, aangepast hadden aan de maatschappij waarin zij leefden en werkten. Desalniettemin wordt deze gemeenschap uitgesloten van deelname aan het politieke leven, om de enkele reden dat zij niet de Belgische nationaliteit bezitten. Nochtans hebben de politieke beslissingen die in dit land genomen worden evenzeer een weerslag op deze mensen.

---

<sup>121</sup> Wetboek van de Belgische nationaliteit, ingevoerd bij wet van 28 juni 1984, *B.S.*, 12 juli 1984; het werd gewijzigd bij de wetten van 13 juni 1991, *B.S.*, 3 september 1991, 6 augustus 1993, *B.S.*, 23 september 1993 en 13 april 1995, *B.S.*, 10 juni 1995; hierna verkort geciteerd: W.B.N.

In bepaalde gemeenten is het percentage inwijkelingen op het totale bevolkingscijfer zeer groot geworden en dat leidt dan ook tot een politiek vacuüm dat de migranten benadeelt op economisch, sociaal, moreel en menselijk vlak. Vanuit diverse hoeken en strekkingen werd dan ook hoe langer hoe meer een pleidooi gehouden om de vreemdelingen toch stemrecht te verlenen. Om aan deze situatie het hoofd te bieden, heeft men in België geopteerd voor een oplossing die enerzijds de constitutionele eis van de Belgische nationaliteit ongemoeid laat, maar anderzijds de migranten die dat wensen toch de mogelijkheid biedt om deel te nemen aan het politieke leven. Hiertoe heeft de federale wetgevende macht sinds 1991 een aantal wijzigingen aan het Wetboek van de Belgische nationaliteit aangebracht, waardoor het voor bepaalde vreemdelingen gemakkelijker wordt om de staat van Belg te verwerven. Via deze omweg wordt het voor hen dan toch mogelijk om het stemrecht in België te kunnen uitoefenen.

Vóór 1991 was de toekenning van de Belgische nationaliteit aan vreemdelingen van de derde generatie afhankelijk van een uitdrukkelijke verklaring van de ouders. De wet van 13 juni 1991 heeft de automatische verwerving van de Belgische nationaliteit uitgebreid tot deze derde generatie-vreemdelingen (in België geboren kinderen uit een niet-Belgische ouder of adoptant die zelf in België geboren is), zonder dat de werkelijke integratiewil wordt onderzocht.<sup>122</sup> De mogelijkheid tot integratie voor de kinderen van de tweede generatie (in België geboren kinderen van wie de niet-Belgische ouders of adoptanten hier niet zijn geboren) is eveneens versterkt door een vereenvoudiging van de procedure om voor hen de Belgische nationaliteit te verwerven.<sup>123</sup> De weerslag van deze wetswijziging op de deelname van beide groepen kinderen aan het politieke leven zal evenwel op korte termijn weinig gevolg sorteren, vermits de leeftijdseis van 18 jaar die in België wordt gesteld om het actief en passief kiesrecht te kunnen uitoefenen.

Een meer directe invloed heeft de wet van 13 juni 1991 door de procedure te vereenvoudigen voor de vreemdeling van de tweede generatie die sedert zijn geboorte in België zijn hoofdverblijf heeft. Hij kan, tussen de leeftijd van achttien en dertig jaar, de Belgische nationaliteit verkrijgen door een nationaliteitsverklaring af te leggen voor de ambtenaar van de burgerlijke stand.<sup>124</sup>

Volledigheidshalve moet nog worden opgemerkt dat door de wijziging van artikel 9 van de Grondwet op 1 februari 1991<sup>125</sup> het vroegere onderscheid tussen grote en gewone naturalisatie opgeheven (cf. *supra*). Sindsdien staan, zoals gezegd, alle genaturaliseerde vreemdelingen met de Belgen gelijk voor de uitoe-

---

<sup>122</sup> Artikel 11 W.B.N.

<sup>123</sup> Artikel 11*bis* W.B.N.: afleggen van een verklaring die geldt als vermoeden van de integratiewil en waartegen de Procureur des Konings zich kan verzetten wanneer de verklaring een ander oogmerk heeft dan het belang van het kind. De rechtbank van eerste aanleg doet uitspraak over het verzet.

<sup>124</sup> Artikel 12*bis* W.B.N.: de Procureur des Konings kan zich nog wel verzetten tegen de verkrijging, doch enkel wanneer er een beletsel is wegens gewichtige feiten, eigen aan de betrokkene. In dat geval beslist de rechtbank van eerste aanleg over het verzet.

<sup>125</sup> *B.S.*, 15 februari 1991.

fening van alle politieke rechten.<sup>126</sup>

## 2. DE TOESTAND SINDS HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

In deze studie werd reeds uitvoerig besproken dat het Verdrag betreffende de Europese Unie, opgemaakt te Maastricht op 1 februari 1992 en in werking getreden op 1 november 1993, het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen verleent aan iedere burger van de Unie in de Lid-Staat van verblijf, ongeacht of hij er al dan niet onderdaan van is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat. De bepalingen terzake werden opgenomen in artikel 8B van het EG-Verdrag (cf. *supra*).

Hierdoor ontstaat er een manifeste tegenstrijdigheid tussen enerzijds artikel 8 van de Grondwet en anderzijds het desbetreffende artikel van het EG-Verdrag. Opmerkelijke kanttekening hierbij is dat de Belgische delegatie in 1990, tijdens de voorbereidende werkzaamheden die aan het Verdrag voorafgingen, bij wege van een memorandum had aangedrongen op de noodzaak van de oprichting van een Europees Burgerschap, meer nog, de nota vertolkte de wens van België om in het Verdrag het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen toe te kennen aan alle onderdanen van de Gemeenschap in de Lid-Staat van verblijf.<sup>127</sup> Ironie van het lot is dat juist deze bepaling van het Verdrag in België voor constitutionele moeilijkheden heeft gezorgd. Deze moeilijkheid werd immers heel goed aangevoeld bij de parlementaire besprekingen over de goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Wat nu volgt is dan ook een analyse van hoe de actoren op het terrein deze klip hebben genomen.

### a. Problematiek van de verhouding Verdrag-Grondwet

#### 1. De houding van de Raad van State

Op 6 mei 1992 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, bijegekomen in algemene vergadering, een advies gegeven over het voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van 17 Protocollen en van de Slotakte met 33 Verklaringen.<sup>128</sup> De meeste bepalingen, gaven volgens de Raad geen aanleiding tot kritiek, vanuit het oogpunt van constitutionnalité, aangezien artikel 34 van de Grondwet het precies mogelijk maakt om de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet op te dragen aan volkenrechtelijke instellingen. Bij één bepaling heeft de

<sup>126</sup> Daartoe werden eveneens rond hetzelfde tijdstip de artikelen 64, eerste lid, 1°, 69, 1° en 97 van de Grondwet herzien. De wetgeving werd aan de grondwettelijke opheffing van het onderscheid tussen grote en gewone naturalisatie aangepast bij wet van 6 augustus 1993, *B.S.*, 23 september 1993.

<sup>127</sup> Zie "Mémorandum belge sur la relance institutionnelle", *Agence Europe*, Documents, 29 maart 1990, nr. 1608.

<sup>128</sup> R.v.St., afd. wetg., algemene vergadering, advies van 6 mei 1992, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 482/1, 69-72.



Raad evenwel een opmerking gemaakt. Artikel G van het voormelde Verdrag voert nl. een nieuw tweede deel in het EG-Verdrag in over het burgerschap van de Unie (artt. 8 en 8A-8E). Welnu, volgens de Raad van State was artikel 8, tweede lid, van de Grondwet kennelijk in strijd met artikel 8B EG-Verdrag.<sup>129</sup> Die tegenstrijdigheid moest ongedaan gemaakt worden en dit kon volgens haar slechts gebeuren door een herziening van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet. De Raad hanteerde dus dezelfde logica als zij reeds had aangewend sinds haar advies van 22 oktober 1980.

Hierbij rezen evenwel twee problemen van technische aard.<sup>130</sup> De Raad heeft deze aandachtig onderzocht. Vooreerst was er een probleem van chronologische orde: Iedereen was wel overtuigd van de noodzaak van een Grondwetsherziening, maar wanneer moest zij plaats vinden? De meest eenvoudige oplossing was uiteraard dat men de Grondwet zou wijzigen vóóraler de goedkeuringswet werd aangenomen. Maar door de regering werd een andere suggestie aangeboden: vermits het recht, verleend door artikel 8B EG-Verdrag, slechts kon worden uitgeoefend onder voorbehoud van nadere regelingen die de Europese Raad vóór 31 december 1994 diende vast te stellen, was zij voorstander om de goedkeuringswet te laten aannemen en daarna het Verdrag te ratificeren, zonder meer. Vervolgens zou dan rustig de tijd kunnen worden genomen om de Grondwet te wijzigen in het licht van die nadere regelingen.

De afdeling wetgeving van de Raad van State was evenwel van oordeel dat het niet geraden was om het Verdrag betreffende de Europese Unie goedgekeurd te keuren alvorens artikel 8, tweede lid, van de Grondwet was herzien. Zij voegde eraan toe dat bij een tegenovergestelde werkwijze, de wetgever immers een wet moest aannemen -nl. de wet tot goedkeuring van het verdrag- die in strijd zou zijn met de Grondwet. Zij zou alleen kunnen worden opgevat als een bevel dat de wetgevende macht zou willen geven aan de grondwetgevende macht om op een bepaald punt de Grondwet te wijzigen. Dit zou, aldus de Raad, leiden tot verwarring tussen de verantwoordelijkheden van de wetgevende macht en die van de grondwetgevende macht. Bovendien zouden hun verantwoordelijkheden hierdoor in omgekeerde volgorde komen te staan. Op een bijna schoolse manier besloot de Raad van State: *“in de eerste plaats behoort artikel 8, tweede lid, van de Grondwet te worden herzien; vervolgens moet het verdrag worden goedgekeurd en bekrachtigd; tenslotte moeten zowel op het vlak van de Gemeenschap als op nationaal vlak de spelregels worden vastgelegd die de beginselen die voortaan in het EEG-Verdrag zijn opgenomen in concreto toepassen.”*<sup>131</sup>

Een tweede probleem dat aan de orde kwam, was of er nergens een elegant middel kon worden gevonden om de grondwettelijke hinderpaal te omzeilen. Hiertoe kon misschien worden gedacht aan artikel 34 van de Grondwet dat, zoals reeds gezegd, het mogelijk maakt om de uitoefening van bepaalde mach-

<sup>129</sup> Geciteerd advies, *l.c.*, 70 *in fine*.

<sup>130</sup> Zie ook DELPÉRÉE, F., “La Belgique et l’Europe”, *J.P.*, 1992, nr. 219, 15; COLLA, E., “La ratification du traité sur l’Union européenne par la Belgique”, *Adm. Publ. (T)*, 1994, 6.

<sup>131</sup> R.v.St., afd. wetg., algemene vergadering, advies van 6 mei 1992, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 482/1, 71.

ten door een verdrag of door een wet op te dragen aan volkenrechtelijke instellingen, c.q. de Europese.

Iedereen is het er over eens dat artikel 34 in zeer ruime bewoordingen is gesteld: het maakt belangrijke bevoegdheidsopdrachten mogelijk in domeinen als de buitenlandse politiek of de muntpolitiek. Maar kan men zich ook beroepen op deze bepaling van de Grondwet om te rechtvaardigen dat een verdrag het genot van de politieke rechten uitbreidt ten voordele van de burgers van de Unie? De Raad van State oordeelde dat dit in een zekere zin mogelijk was, nl. voorzover het gaat om de burgers van de Unie te laten deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement. Wanneer een bevoegdheidsopdracht ten voordele van de Europese instellingen is geschied, impliceert zij de bevoegdheid om de wijze van samenstelling van het Europees Parlement en de modaliteiten van de verkiezing van haar leden te bepalen.<sup>132</sup>

De Raad was evenwel van oordeel dat artikel 34 daarentegen niet kon worden aangehaald ter rechtvaardiging van het feit dat aan de burgers van de Unie politieke rechten worden verleend die het hun mogelijk maken mee te werken aan de organisatie van de gemeenteraden. Met andere woorden, een herziening van de Grondwet drong zich hoe dan ook op, alvorens het Verdrag betreffende de Europese Unie goed te keuren en te bekrachtigen. Hierbij kan worden opgemerkt dat zulks geen onoverkomelijke technische problemen stelde, vermits de verkozen kamers grondwetgevend waren.

Tenslotte merkte de Raad van State op dat ook de Gemeenschapsraden het Verdrag, wat hen betreft, dienden goed te keuren.<sup>133</sup>

## 2. De houding van de regering

Nadat de regering kennis had genomen van het advies van 6 mei 1992, stelde zij een grote mate van eensgezindheid vast tussen zichzelf en de Raad van State. Zo had zij de Voorzitters van de deelregeringen en het Verenigd College van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>134</sup> er reeds attent op gemaakt dat de Gemeenschapsraden, resp. de Verenigde Vergadering het Verdrag betreffende de Europese Unie moesten goedkeuren.

De regering distantieerde zich echter van de Raad van State, wat betreft de wijziging van artikel 8 van de Grondwet. Zij betwistte geenszins dat een herziening van de Grondwet vereist was om aan de burgers van de Unie die niet

<sup>132</sup> De Raad van State had reeds eerder in een advies van 6 maart 1991 opgemerkt dat "er geen bezwaar gerezen" is "dat onderdanen van vreemde landen die lid zijn van de EEG, deelnemen aan de verkiezingen die in België worden georganiseerd met het oog op de aanwijzing van de Belgische vertegenwoordigers in het Europees Parlement." Artikel 8, tweede lid van de Grondwet houdt uitsluitend verband met de deelneming van Belgische onderdanen aan de verkiezingen die worden georganiseerd "in de verschillende politieke gemeenschappen van het Rijk." Zie R.v.St. afd. wetg., advies van 6 maart 1991, *Gedr. St.*, Senaat, 1991-92, 704/4; zie ook DELPÉRIÉ, F., *l.c.*, 15.

<sup>133</sup> Gelet op artikel 127, §1,3°, van de Grondwet, waaraan artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*B.S.*, 15 augustus 1980) toepassing verleent.

<sup>134</sup> Gelet op artikel 63 van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *B.S.*, 14 januari 1989, *err. B.S.*, 16 maart 1989.

de Belgische nationaliteit bezitten, het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen toe te kennen. Maar zij wees op het feit dat artikel 8B EG-Verdrag geen onmiddellijk gevolg had. Derhalve was zij van oordeel dat het Verdrag betreffende de Europese Unie door de Wetgevende Kamers kon worden goedgekeurd en eveneens kon worden geratificeerd, alvorens artikel 8 van de Grondwet was herzien. Bovendien bevestigde de regering dat de ratificatie van het Verdrag op zichzelf de instemming inhield met het principe van artikel 8B EG-Verdrag. Niettemin beloofde zij alles in het werk te zullen stellen om artikel 8B en de nadere regelingen die het vereiste, onmiddellijk in Belgische wetgeving om te zetten.<sup>135</sup>

Deze houding van de regering werd tijdens de besprekingen over het voorontwerp van de goedkeuringswet in de Wetgevende Kamers op kritiek onthaald door bepaalde oppositiepartijen.<sup>136</sup> Desondanks werd op 26 november 1992 de goedkeuringswet over het Verdrag betreffende de Europese Unie door beide Kamers aangenomen, zonder dat artikel 8 van de Grondwet was gewijzigd.<sup>137</sup>

In het licht van de problematiek van de verhouding Verdrag-Grondwet, is het misschien nuttig om toch nog even te blijven stilstaan bij het bovengenoemde standpunt van de regering. De vraag kan immers worden gesteld welke de achterliggende redenen van dergelijke houding zouden geweest kunnen zijn. Het antwoord hierop is meervoudig.

Vooreerst waren er duidelijk politieke redenen die een voorafgaande herziening van artikel 8 van de Grondwet in de weg stonden. De regering beschikte in de Kamer over een meerderheid van 120 stemmen op 212. Om een grondwetswijziging een goede afloop te laten kennen, waren evenwel 142 stemmen vereist. De Franstalige liberalen (P.R.L.) hadden wel beloofd om met hun voltallige fractie bij te springen, maar dit zou niet meer dan 20 stemmen opgeleverd hebben. Bijgevolg ontbraken er dus nog 2 stemmen om de vereiste 2/3 meerderheid, nodig voor een Grondwetsherziening, te behalen. Om geen politiek risico te lopen, vond de regering het in die omstandigheden beter zich niet in te spannen om een, in haar ogen, nutteloze herziening er door te krijgen.<sup>138</sup>

Een andere politieke reden was al wat meer doordacht. Vanuit diverse hoeken was men bang dat de toekenning van stemrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen aan burgers van de Unie die in ons land verblijven, bepaalde politieke evenwichten grondig zou kunnen verstoren, meer in het bijzonder in de periferie van de Brusselse agglomeratie. Deze vrees moet eigenlijk begrepen worden

---

<sup>135</sup> Commentaar bij het advies van de Raad van State, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 482/1, 90; Zie ook de gelijklopende verklaringen van de heer Claes, Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken voor de commissie van Buitenlandse Betrekkingen, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 482/3, 18 en 64-65.

<sup>136</sup> Zie o.m. de verklaringen van mevrouw Neyts-Uyttebroeck en de heer Gol gedaan in de Kamer, *Hand.*, Kamer, B.Z. 1991-92, 14 juli 1992, 1497 en 1503-1506.

<sup>137</sup> Wet van 26 november 1992, *B.S.*, 30 oktober 1993. Het Verdrag werd eveneens goedgekeurd bij decreten van 4 november 1992, *B.S.*, 28 november 1992, 9 november 1992, *B.S.*, 10 december 1992 en 23 november 1992, *B.S.*, 17 december 1992, evenals bij ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 12 november 1992, *B.S.*, 3 december 1992.

<sup>138</sup> Zie DELPÉRÉE, F., *l.c.*, 16; COLLA, E., *l.c.*, 11.

in het licht van de taalwetgeving<sup>139</sup>, in België een uiterst gevoelige materie die in het verleden al meer dan eens tot zware communautaire spanningen had geleid. Men was nl. bang dat in en rond Brussel en ook in de faciliteitengemeenten van Vlaams-Brabant, het merendeel van de burgers van de Unie bij de gemeenteraadsverkiezingen automatisch zijn stem zou uitbrengen op Franstalige lijsten ten nadele van de Nederlandstalige. Voorts rezen voor sommige Vlaamse politici problemen in verband met het vermoeden van taalkennis, dat voor gemeenteraadsleden automatisch geldt. Hoe zeker kon men zijn over de kennis van het Nederlands bij de burgers van de Unie die tot gemeenteraadslid zouden worden verkozen?<sup>140</sup> Rekening houdend met deze communautaire gevoeligheden, achtte de regering het minder opportuun zich te overhaasten met een nieuwe tekst voor artikel 8 van de Grondwet.

Buiten al deze politieke motieven om, was de regering er van overtuigd dat zij haar houding echter ook op juridische gronden kon baseren. Ten eerste, was er volgens haar een precedent dat haar beslissing dan misschien wel niet volledig kon rechtvaardigen, maar niettemin toch een bestaansreden verschafte. Toen men destijds in België eerst het Verdrag van Parijs van 1952 en daarna het Verdrag van Rome van 1957 moest goedkeuren, waren er verschillende stemmen opgegaan die wezen op de grondwettelijke moeilijkheden van die onderneming.<sup>141</sup> Die waarschuwingen hebben echter niet opgewogen tegen de economische en politieke belangen voor België om in de EEG te stappen. Men heeft nl. tot de grondwetsherziening van 1970 moeten wachten vooraleer de Grondwet aan deze realiteit was aangepast.<sup>142</sup>

Dit argument raakt in feite kant noch wal; hoe kan men zich beroepen op ongrondwettelijke gedragingen uit het verleden om opnieuw in hetzelfde bedje ziek te zijn?<sup>143</sup>

Ten tweede haalde de regering een meer technisch argument naar voren om haar standpunt terzake te schragen. In feite heeft zij in dit verband, verwarrende, vanuit juridisch oogpunt, zelfs tegenstrijdige, verklaringen de wereld ingestuurd, door te goochelen met begrippen als directe werking en voorrang. Zoals reeds werd besproken, was de regering in haar commentaar op het advies van de Raad van State ervan overtuigd dat een voorafgaande wijziging van artikel 8 van de Grondwet niet nodig was, aangezien artikel 8B EG-Verdrag toch geen directe werking had; vermits men zich dus voorlopig toch niet kon beroepen op deze bepaling, kon men gerust wachten met de grondwetsherziening.<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> Wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, *B.S.*, 2 augustus 1966.

<sup>140</sup> Reeds in 1989 had VU-senator De Belder de Minister van Buitenlandse Zaken in de senaat hierover geïnterpelleerd, waarbij hij zijn vrees had geuit voor een eenvoudige toepassing van de voorstellen, zoals ze op dat moment door de Commissie waren geformuleerd, zie *Hand.*, Senaat, 1989-90, 12 oktober 1989, 59-60;

<sup>141</sup> Zie advies van de professoren Dor, Ganshof Van Der Meersch, De Visscher en Mast, *Gedr. St.*, Kamer, 1952-53, nr. 696.

<sup>142</sup> Invoeging van artikel 34 in de Grondwet.

<sup>143</sup> Zie DELPÉRIÉ, F., *l.c.*, 16.

<sup>144</sup> Commentaar op het advies van 6 mei 1992 van de Raad van State, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 482/1, 90.

Maar uit andere verklaringen<sup>145</sup> blijkt evenwel dat de regering, ter verantwoording van haar beslissing om de herziening uit te stellen totdat de Europese Raad nadere regelingen zou hebben getroffen, zich heeft beroepen op de voorrang van verdragsnormen met rechtstreekse gevolgen in de interne rechtsorde op de nationaalrechtelijke normen, met inbegrip van de grondwettelijke regels.<sup>146</sup> Met dit argument werd eigenlijk gezegd dat, zodra het Verdrag betreffende de Europese Unie van kracht zou zijn, het toch voorrang zou hebben op de Grondwet. Deze redenering vraagt toch wel om enige uitleg.

### 3. De houding van de regering getoetst aan de rechtspraak van het Hof van Cassatie

Bovengenoemde redenering van de regering berust op de leer die door het Hof van Cassatie in België werd ingevoerd sinds het Smeerkaasarrest van 27 mei 1971.<sup>147</sup> In dit arrest werd de voorrang erkend in de nationaalrechtelijke rechtsorde van het rechtstreeks toepasselijke, bij verdrag bepaald, internationaal recht: *“Wanneer een conflict bestaat tussen een nationaalrechtelijke norm en een internationaalrechtelijke norm die rechtstreekse gevolgen heeft in de nationale rechtsorde, moet de door het verdrag bepaalde regel voorrang hebben; (...) deze voorrang volgt uit de aard zelf van het bij verdrag bepaald internationaal recht.”*

Noch in het arrest, noch in de conclusie van Procureur-Generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH wordt er evenwel een onderscheid gemaakt tussen de verschillende nationaalrechtelijke normen. Men kan echter aannemen dat de formulering van het arrest impliceert dat de voorrang van het rechtstreeks toepasselijke internationaal recht in de Belgische rechtsorde geldt voor alle nationaalrechtelijke normen, dus ook voor de grondwettelijke normen.<sup>148</sup>

De vraag kan evenwel worden gesteld of die voorrang, ook boven de Grondwet, ten alle tijde absoluut is. Volgens VÉLU vertoont de strijdigheid tussen het verdrag en de Grondwet fundamenteel verschillende aspecten, naargelang ze zich voordoet vóór of nadat het verdrag op internationaal vlak in werking is getreden ten aanzien van de Staat.<sup>149</sup>

- Strijdigheid tussen het nog niet van kracht zijnde verdrag en de Grondwet

Deze strijdigheid doet slechts in schijn en virtueel een conflict ontstaan: er is

---

<sup>145</sup> Zie o.m. de verklaringen gedaan in *Le Soir* van 4 juni 1992 met als titel “Maastricht: les traités priment le droit interne”, in *La Libre Belgique* van 4 juni 1992 met als titel “Le droit belge sous pavillon luxembourgeois”, eveneens in *La libre Belgique* van 11 juni en 15 juli 1992 met als titels “De Maastricht à la politique belge” en “Enfin 110 députés pour voter Maastricht”.

<sup>146</sup> Zie VÉLU, J., “Toetsing van de grondwettigheid en toetsing van de verenigbaarheid met de verdragen”, *R.W.*, 1992-93, 492; DELPÉRIÉ, F., *l.c.*, 16.

<sup>147</sup> Cass., 27 mei 1971, *A.C.*, 1971, 959, met conclusie van Procureur-Generaal Ganshof Van Der Meersch.

<sup>148</sup> Zie VÉLU, J., *l.c.*, 487.

<sup>149</sup> Zie VÉLU, J., *l.c.*, 487-513.

geen actueel conflict, vermits dit onderstelt dat er een strijdigheid bestaat tussen twee in werking getreden en bindende normen die beide eenzelfde toestand regelen.

Alleen een regelmatig in werking getreden verdrag wordt in beginsel door de Belgische rechtscollages toegepast.<sup>150</sup> Derhalve vindt de rechtspraak van het Smeerkaasarrest op dit niveau nog geen toepassing, of nog, de Grondwet heeft in beginsel voorrang op de ontwerpen van verdragen of op de verdragen die ons land nog niet verbinden.

Hieruit vloeit voort dat de nog niet in werking getreden verdragen in beginsel niet kunnen afwijken van de Grondwet. Deze bevat nl. geen bepaling die de Wetgevende Kamers machtigt om goedkeuring te geven aan een verdrag waarin bepalingen voorkomen die van de Grondwet afwijken of die ertoe verplichten daarvan af te wijken, mits daarbij het voor een herziening vereiste quorum en dito meerderheid in acht zou worden genomen.<sup>151</sup>

Deze principiële voorrang van de Grondwet impliceert dat, wanneer het verdrag bepalingen inhoudt die niet met eerstgenoemde te verenigen zijn, de autoriteiten die bij de procedure van goedkeuring of sluiting van het verdrag betrokken zijn, moeten kiezen voor één van de drie volgende mogelijkheden. Ofwel moeten zij de instemming van het verdrag weigeren. Ofwel moeten zij bij de ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding van het verdrag of de toetreding daartoe, een voorbehoud maken. Ofwel moeten de regering of de Kamers voor de bepalingen die onverenigbaar zijn met het verdrag, de bij artikel 195 van de Grondwet bedoelde procedure op gang brengen tot herziening van de Grondwet.

Vóór de inwerkingtreding van het verdrag ten aanzien van de Staat, kan via diverse toetsingen controle worden uitgeoefend op de grondwettigheid van de goedkeuringswet. Een preventieve controle wordt gedaan door de afdeling wetgeving van de Raad van State (cf. *supra*). Het Arbitragehof is in de huidige stand van zaken niet bevoegd om bij wege van arrest preventief toe te zien op de grondwettigheid van wetten, decreten of ordonnanties tot instemming met verdragen, noch op de grondwettigheid van verdragen die deze instemming nog moeten verkrijgen.<sup>152</sup> Het Arbitragehof is daarentegen, binnen zekere perken, wel bevoegd om *a posteriori* de grondwettigheid van de instemmingsakte

---

<sup>150</sup> Cumulatieve voorwaarden voor toepassing zijn volgens het Smeerkaasarrest: *ten eerste* dat het verdrag van kracht is in de internationale rechtsorde en België verbindt; *ten tweede* dat het in de nationale rechtsorde uitwerking heeft, *ten derde* dat het regelmatig is bekendgemaakt en *ten vierde* dat de normen ervan voldoende duidelijk zijn om rechtstreekse werking te hebben in de nationale rechtsorde.

<sup>151</sup> Dit i.t.t. Nederland waar artikel 91,§3, van de Grondwet dit voorziet. In België werden voorstellen om artikel 167 van de Grondwet derwijze te herzien, verworpen, zie *Gedr. St.*, Senaat, 1970-71, nr. 596.

<sup>152</sup> Dit i.t.t. verschillende andere Europese staten waar het grondwettelijk hof wel deze bevoegdheid heeft: Duitsland, Frankrijk, Portugal en Spanje. Is in Frankrijk de toetsing van de grondwettigheid van de verdragen uitsluitend preventief, dan bestaat in Duitsland, Portugal en Spanje zowel een preventieve toetsing als een toetsing *a posteriori*.

te toetsen.<sup>153</sup> Na de bekendmaking van de instemmingsakte, kan door bepaalde personen,<sup>154</sup> binnen een termijn van zestig dagen,<sup>155</sup> hiertoe een annulatieberoep worden ingesteld. Eveneens kan een prejudiciële vraag worden gesteld.<sup>156</sup> Vóór de inwerkingtreding van het verdrag kan het Hof hierbij dan een onderzoek voeren naar zowel de intrinsieke (verenigbaarheid met artikel 10, 11 en 24 G.W.<sup>157</sup>) als extrinsieke (verenigbaarheid met de grondwettelijke regels inzake de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen) grondwettigheid van de instemmingsakte.

Kan het Arbitragehof ook punten van de intrinsieke of extrinsieke grondwettigheid van het verdrag zelf toetsen? VÉLU verwijst hier naar het arrest nr. 26/91 van het Arbitragehof van 16 oktober 1991, waarin het Hof deze vraag bevestigend heeft beantwoord (cf. *infra*).

---

<sup>153</sup> Deze bevoegdheid wordt door de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 zelf bevestigd in artikel 3, §2.

<sup>154</sup> Zie artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

<sup>155</sup> Zie artikel 3 van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989: dit om tot een snelle ratificatie te kunnen overgaan. De normale termijn voor een annulatieberoep bedraagt evenwel zes maanden.

<sup>156</sup> Vélú wijst erop dat het Arbitragehof slechts uitzonderlijk kennis zal nemen van prejudiciële vragen omtrent een akte tot instemming met een verdrag, omdat het nog niet van kracht geworden verdrag geen effect kan sorteren in de nationale rechtsorde, VÉLU, J., *l.c.*, 497.

<sup>157</sup> Via deze artikelen kan het onderzoek ook worden uitgebreid tot andere artikelen van de Grondwet.

- Strijdigheid tussen het van kracht zijnde verdrag en de Grondwet

Op dit niveau wordt het conflict Verdrag-Grondwet echt en actueel. Volgens VELU moet bij het onderzoek van dit probleem een nieuw onderscheid worden gemaakt, naargelang de strijdigheid al dan niet te wijten is aan de onmiskenbare schending van een grondwettelijke regel van fundamenteel belang inzake de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen.

In de internationale rechtsorde heeft het verdrag weliswaar principieel voorrang op de Grondwet, in die zin dat een Staat-partij zich niet kan beroepen op de regels van zijn Grondwet ter rechtvaardiging van de niet-uitvoering van het verdrag.<sup>158</sup> Maar wanneer de instemming van de Staat om door een verdrag gebonden te zijn, gegeven is in strijd met een grondwettelijke regel inzake de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen, kan die Staat dat feit niettemin aanvoeren om zijn instemming ongeldig te laten verklaren, wanneer die schending onmiskenbaar was en een regel van fundamenteel belang betrof.<sup>159</sup>

Er is dan ook geen enkel bezwaar dat het Arbitragehof de extrinsieke grondwettigheid van het van kracht zijnde verdrag toetst. Het Hof is hier dus zowel vóór als na de inwerkingtreding van het verdrag toe bevoegd.

Hoe zit het evenwel op dit niveau met de toetsing aan de intrinsieke grondwettigheid? Dit probleem van de tegenstrijdigheid, tussen het van kracht zijnde verdrag en de Grondwet, die niet te wijten is aan de onmiskenbare schending van een grondwettelijke regel van fundamenteel belang inzake de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen, wordt in België sinds het Smeerkaasarrest opgelost vanuit een monistische visie op het recht.<sup>160</sup> In een dergelijke benadering behoren de internationale orde en de grondwettelijke orde beide tot een enkele ruimere rechtsorde: twee tegenstrijdige regels die dezelfde aangelegenheid regelen, kunnen logischerwijze niet beide terzelfdertijd geldig en bindend zijn. De Staat moet, op straffe van internationaal aansprakelijk te worden gesteld, erop toezien dat een grondwettelijke regel die onverenigbaar is met een regel van een rechtstreeks toepasselijk verdrag, daaraan niet rechtsgeldig kan worden tegengeworpen.

Wanneer er dus een conflict bestaat tussen een internationale verdragsnorm met rechtstreekse gevolgen in de interne rechtsorde en een grondwettelijke norm, conflict dat niet ontstaan is uit de klaarblijkelijke schending van een fundamenteel belangrijke interne rechtsnorm inzake de bevoegdheid om verdragen te sluiten, moet de internationale verdragsnorm voorrang verkrijgen op

<sup>158</sup> Artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, in werking getreden op 27 januari 1980 voor de staten die erbij betrokken zijn. In België werd het verdrag goedgekeurd door de wet van 10 juni 1992, B.S., 25 december 1992; deze wet is in werking getreden op 4 oktober 1992.

<sup>159</sup> Artikel 46,§1, Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

<sup>160</sup> VELU, J., *l.c.*, 511. Een andere oplossing wordt geboden door de *dualistische doctrine*, die in een aantal andere landen wordt gevolgd: de internationale rechtsorde en de nationale rechtsorde zijn in dergelijke visie te beschouwen als twee evenwaardige en onderscheiden rechtssystemen die nooit worden vermengd. Volgens de logica van deze leer heeft het verdrag *geen voorrang* op het intern recht. Verdrag en intern recht verhouden zich volgens het adagium "*lex posterior derogat priori*".



de grondwettelijke norm, tenzij het verdrag anders bepaalt.

Als men nu deze analyse van het standpunt van het Hof van Cassatie inzake de voorrang van het rechtstreeks toepasselijk verdragsrecht op het intern recht toepast op de houding van de regering, kan men vaststellen dat deze in het licht van de door het Hof van Cassatie verdedigde leer, niet helemaal evident was. De regering had bij de goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie, volgens de hierboven beschreven logica, eerst de Grondwet moeten wijzigen. In dit perspectief kan dan ook de vraag worden gesteld of er tengevolge van deze nalatigheid geen gevaar bestond dat de goedkeuringsakten<sup>161</sup> door het Arbitragehof zouden worden vernietigd wegens hun intrinsieke ongrondwettigheid. Zolang een verdrag niet in werking is getreden, en alleen tijdens die periode, aldus het door VÉLU gehanteerde schema, is het Hof immers bevoegd om een dergelijke toetsing te verrichten.

Deze vraag zal in de hiernavolgende paragraaf worden besproken. Hierbij zal men vaststellen dat het supranationaal karakter van het Verdrag een nieuw licht werpt op de problematiek.

#### *4. De houding van de regering getoetst aan de rechtspraak van het Arbitragehof*

Enkele recente arresten van het Arbitragehof hebben de discussie over de verhouding Verdrag-Grondwet opnieuw op gang gebracht.<sup>162</sup> Zoals reeds hoger werd besproken, heeft het Hof met die arresten zijn bevoegdheid bevestigd om wetten, decreten en ordonnanties waarbij instemming wordt gegeven met een verdrag, te toetsen aan de bepalingen waaraan het vermag te toetsen.<sup>163</sup> De toetsing kan zich bij die gelegenheid, via de instemmingsakte, uitstrekken tot de inhoud van het verdrag zelf.

De discussie gaat in dit verband niet over de mogelijkheid van het Hof om de extrinsieke grondwettigheid van het van kracht zijnde verdrag te toetsen.<sup>164</sup> Het probleem concentreert zich echter voornamelijk op de bevoegdheid van het Hof om het verdrag, door een toetsing van de instemmingsakte aan de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, aan een intrinsiek grondwettigheidsonderzoek te onderwerpen.<sup>165</sup> In de rechtsleer wordt deze bevoegdheid van het Arbitragehof door vele auteurs opgevat als een uiting van een dualistisch geïnspireerde primauteit van de Grondwet op het internationale recht. Deze praktijk betekent immers dat aan verdragen met rechtstreekse gevolgen in de inter-

---

<sup>161</sup> Uiteraard liepen de instemmingsdecreten van de Gemeenschappen en de instemmingsordonnantie van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie eenzelfde risico.

<sup>162</sup> Arbitragehof, nr. 26/91, 16 oktober 1991, *B.S.*, 23 november 1991, nr. 12/94, 3 februari 1994, *B.S.*, 11 maart 1994 en nr. 33/94, 26 april 1994, *B.S.*, 22 juni 1994.

<sup>163</sup> De bevoegdheidsverdelende regels tussen de Staat, gemeenschappen en gewesten en de artikelen 10, 11 en 24 G.W.

<sup>164</sup> Hierbij wordt verwezen naar artikel 46 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

<sup>165</sup> Het Hof heeft zich deze bevoegdheid toegekend in het arrest van 16 oktober 1991. Deze stelling werd later door het Hof zelf bevestigd in het arrest van 3 februari 1994 en in het arrest van 26 april 1994.

ne rechtsorde, een lagere rangorde wordt toegekend dan aan de Grondwet.<sup>166</sup> Volgens POPELIER dient deze stelling evenwel te worden genuanceerd. De rechtspraak van het Arbitragehof kan, haar inziens, alsnog in een monistisch perspectief worden geplaatst.<sup>167</sup> Hiertoe heeft zij een schema uitgewerkt waarbij de Grondwet, bij de toetsing door het Arbitragehof, als uitgangspunt dient te worden genomen en niet als eindpunt of blijvend referentiepunt. Wanneer het Hof verdragen onrechtstreeks toetst aan de Grondwet, controleert het of de Grondwet initieel de toetreding tot de internationale rechtsorde toelaat.<sup>168</sup> Is deze toetreding op grondwettige wijze gebeurd, dan primeert het rechtstreeks werkend internationaal recht op het intern recht, inclusief de Grondwet.

Ook als de toetsing gebeurt bij wijze van prejudiciële beslissing, aldus POPELIER, wordt slechts geoordeeld over de grondwettigheid van de initiële toetreding. Dat aan het verdrag op die wijze zijn interne toepasselijkheid eventueel kan worden ontnomen, berust niet op een vermeende onderschikking van het internationale recht aan de Grondwet, maar op de initiële ongrondwettigheid van de toetreding tot een internationale orde op een ogenblik dat de interne orde daarvan nog geen deel uitmaakt.

Om in het monistisch schema te kunnen blijven, zal het Arbitragehof zich bij zijn toetsing wel aan twee grenzen moeten houden. In de eerste plaats kan het niet, via de instemmingsakte aan de Grondwet, oordelen over het verdrag zoals dit nadien verder is ontwikkeld en geïnterpreteerd door internationale of supranationale rechtspraak of supranationale regelgeving. Op de tweede plaats geldt dat, wanneer de interne rechtsorde op rechtmatige wijze deel is gaan uitmaken van een internationale rechtsorde, het Arbitragehof bij de toetsing van de hem voorgelegde normen aan de bevoegdheidsverdelende bepalingen en aan de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, deze laatste bepalingen wel dient te interpreteren aan de hand van het internationale recht zoals dat zich op dat ogenblik verder heeft ontwikkeld.<sup>169</sup>

POPELIER merkt op dat de draagwijdte van de bevoegdheid van het Arbitragehof om internationale verdragen te toetsen hierdoor vrij beperkt wordt. Zij gaat zelfs verder: wanneer het gaat om supranationale normen (b.v. artikel 8B EG-Verdrag), is deze kans nog kleiner, vermits een supranationale orde niet vergeleken kan worden met een louter volkenrechtelijke orde. Eerstgenoemde orde ontwikkelt zich immers op een veel verder reikende en intensere wijze; de Grondwet zou dan, zelfs als beginpunt in de zin van het uiteengezet schema, niet langer relevant zijn, nu de toetreding tot de supranationale orde niet louter een uitbreiding zou zijn van de interne orde tot de supranationale, maar de ves-

<sup>166</sup> Zie LEJEUNE, Y. en BROUWERS, PH., "La Cour d'arbitrage face au contrôle de la constitutionnalité des traités", *J.T.*, 1992, 674; VAN NIEUWENHOVE, J., "Over internationale verdragen, samenwerkingsakkoorden en "etablissement". Enkele kanttekeningen bij de arresten 12/94, 17/94 en 33/94 van het Arbitragehof", *R.W.*, 1994-95, 450; VÉLU, J., *l.c.*, 514.

<sup>167</sup> Zie POPELIER, P., "Ongrondwettige verdragen: de rechtspraak van het Arbitragehof geplaatst in een monistisch tijdsperspectief", *R.W.*, 1994-95, 1076.

<sup>168</sup> Opdat de toetredende staat i.o.m. de Grondwet en de grondwettelijke beginselen kan handelen, dienen de principes waarop de internationale orde is gebouwd op het ogenblik van de toetreding in overeenstemming te zijn met de principes die de interne orde dragen.

<sup>169</sup> POPELIER, P., *l.c.*, 1078.

tiging van een volledig nieuwe orde, waarin de instrumenten van de oude orde geen relevantie meer hebben voor de legitimiteit van de nieuwe.<sup>170</sup>

Tot nu toe bestaat er slechts één precedent waarbij het Europees recht voor het Arbitragehof werd aangevochten; op deze manier keren we trouwens terug naar de problematiek van deze studie: het betreft nl. een annulatieberoep tegen de wet van 26 november 1992 houdende instemming met het Verdrag betreffende de Europese Unie.<sup>171</sup>

De verzoekende partijen wilden de goedkeuringswet laten vernietigen, inzonderheid omwille van artikel 8B, 1 EG-Verdrag. De toepassing van die norm zou de omvang van de rechten waarover zij in hun hoedanigheid van kiezers beschikten, inperken, vermits die norm hen het voorrecht zou ontzeggen dat voortvloeit uit hun grondrecht van nationaliteit, dat het stemrecht alleen aan de Belgen voorbehoudt; het verlenen van stemrecht, bij de gemeenteraadsverkiezingen, aan nieuwe categorieën van personen zou erop neerkomen dat het gewicht van hun stem zou verminderen. Bovendien zou de bestreden norm ertoe strekken de samenstelling van het gemeentelijk kiezerskorps te wijzigen en het aantal kandidaten bij de gemeenteraadsverkiezingen te verhogen. De verzoekende partijen riepen in dat zulks een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ten aanzien van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet inhield.

Het Arbitragehof achtte het beroep echter onontvankelijk wegens gebrek aan belang: de door de verzoekers aangeklaagde verruiming van de kies- en verkiesbaarheidsvoorwaarden, maakt immers geen inbreuk op het actieve, noch op het passieve kiesrecht. De vrijheid van elkeen om te stemmen voor de kandidaat van zijn keuze en om zich kandidaat te stellen bij de verkiezingen, is niet aangetast. Het merkte hierbij op dat het belang van een kiezer om de verruiming van de gemeentelijke kies- en verkiesbaarheidsvoorwaarden tot de burgers van de Europese Unie te bekritisieren, zich niet onderscheidt van het belang dat iedere persoon kan hebben om de regels op grond waarvan de Europese integratie tot stand komt, te betwisten. Het Hof acht de *actio popularis* evenwel niet toelaatbaar.

Deze overwegingen van het Hof maken ook in de toekomst de kans op een ontvankelijke betwisting van een instemmingsakte bij het Verdrag betreffende de Europese Unie, eerder klein.<sup>172</sup>

##### 5. De problematiek van de verhouding Verdrag-Grondwet bekeken vanuit Europeesrechtelijk oogpunt

Vanuit Europeesrechtelijk oogpunt is de hierboven besproken problematiek vrij irrelevant. Reeds in 1964, in het arrest *Costa t. E.N.E.L.*, heeft het Europees Hof van Justitie voor de eerste maal gesteld dat het gemeenschapsrecht

---

<sup>170</sup> Popelier baseert zich hiervoor op een aantal belangrijke arresten van het Europees Hof van Justitie, zie H.v.J., 5 februari 1963, *Van Gend & Loos t. Nederlandse Administratie der Belastingen*, zaak 26/62, *Jur.*, 1963, 1 en H.v.J., 15 juli 1964, *Costa t. E.N.E.L.*, zaak 6/64, *Jur.*, 1964, 1198.

<sup>171</sup> Arbitragehof, nr. 76/94, 18 oktober 1994, *B.S.*, 8 november 1994.

<sup>172</sup> Zie POPELIER, P., *l.c.*, 1079.

primeert op het interne recht van de Lid-Staten. Het Hof leidde dit primaat af uit het specifieke karakter van de communautaire rechtsorde en verwees naar het gevaar dat, indien de werking van het gemeenschapsrecht van Lid-Staat tot Lid-Staat zou verschillen op grond van (latere) nationale wetten, dit de verwezenlijking van de in artikel 5 EG-Verdrag bedoelde doelstellingen in gevaar zou brengen en een bij artikel 6 EG-Verdrag verboden discriminatie in het leven zou roepen.<sup>173</sup> In het arrest stelde het Hof dat aan het gemeenschapsrecht geen afbreuk kon worden gedaan door “*enig voorschrift van nationaal recht*”.<sup>174</sup> Het gemeenschapsrecht heeft dus voorrang op elke nationale rechtsregel, met inbegrip van de “*beginselen van het constitutioneel bestel van een Lid-Staat*”.<sup>175</sup>

In het Simmenthal-arrest van 1978 voegde het Hof daaraan toe dat de “*de toekenning van enige rechtskracht aan nationale wetgevende handelingen die op het terrein komen waarbinnen de wetgevende bevoegdheid der Gemeenschap geldt, of die anderszins met de bepalingen van het gemeenschapsrecht onverenigbaar zijn, zou neerkomen op een ontkenning in zoverre van de werkingskracht van door de Lid-Staten bij het Verdrag onvoorwaardelijk en onherroepelijk aanvaarde verbintenissen, en aldus zou tornen aan de grondslagen zelf der Gemeenschap*”.<sup>176</sup> Op de Lid-Staten rust bijgevolg de verplichting niet alleen om een regeling die in strijd is met het gemeenschapsrecht te wijzigen,<sup>177</sup> maar ook om -zolang dit niet is geschied- die regeling buiten toepassing te laten.<sup>178</sup>

Het primaat verplicht eveneens de rechterlijke instanties van de Lid-Staten om het nationaal recht in het licht van de bepalingen van het gemeenschapsrecht uit te leggen. In het Simmenthal-arrest poneerde het Hof “*dat elke in het kader zijner bevoegdheid aangezochte nationale rechter verplicht is het gemeenschapsrecht integraal toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, daarbij buiten toepassing latend elke eventueel strijdige bepaling van de nationale wet, ongeacht of deze van vroegere of latere datum is dan de gemeenschapsregel*”.<sup>179</sup>

Uit de houding van het Europees Hof van Justitie blijkt dus duidelijk het primaat van het gemeenschapsrecht, meer nog op België rust zelfs een verplichting om zijn interne bepalingen te wijzigen in het licht van de communautaire voorschriften.

<sup>173</sup> Zie H.v.J., 15 juli 1964, Costa t. E.N.E.L., zaak 6/64, *Jur.*, 1964, 1199.

<sup>174</sup> *Ibid.*, l.c., 1219.

<sup>175</sup> Zie H.v.J., 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft t. Einfuhr- und Vorratstelle Getreide, zaak 11/70, *Jur.*, 1970, 1135, r.o.3.

<sup>176</sup> Zie H.v.J., 9 maart 1978, Administratie van de Staatsfinanciën t. Simmenthal, zaak 106/77, *Jur.*, 1978, 643, r.o. 18.

<sup>177</sup> Zie ook H.v.J., 25 oktober 1979, Commissie t. Italië, zaak 159/78, *Jur.*, 1979, 3264, r.o., 22.

<sup>178</sup> Zie H.v.J., 13 juli 1972, Commissie t. Italië, zaak 48/71, *Jur.*, 1972, 534-535, r.o. 6-8.

<sup>179</sup> Zie H.v.J., 9 maart 1978, Administratie van de staatsfinanciën t. Simmenthal, zaak 106/77, *Jur.*, 1978, 644, r.o. 21; zie ook H.v.J., 21 mei 1987, Albako t. BALM, zaak 249/85, *Jur.*, 1987, 2360, r.o. 17.

Voor een volledige bespreking van deze problematiek zie LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., o.c., nrs. 586-612.

*b. Uitvoering door België van richtlijn 94/80/EG van 19 december 1994*

Zoals reeds werd besproken, heeft de regering geprefereerd de herziening van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet uit te stellen totdat men zekerheid zou hebben over de nadere regelingen die de Europese Raad, conform artikel 8B EG-Verdrag, zou treffen. Deze regelingen werden bij richtlijn van 19 december 1994 genomen. Hierin werd aan de Lid-Staten de tijd gegund om tegen ten laatste 1 januari 1996 de nodige maatregelen te treffen.

Bij het verstrijken van deze termijn was België nog steeds niet in orde met de door de richtlijn gestelde voorschriften. Er zijn reeds een aantal voorstellen tot herziening van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet uitgewerkt (cf. *supra*), maar langs de kant van de regering werd nog geen enkel initiatief terzake ondernomen. De eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen zullen pas plaatsvinden in het jaar 2000, derhalve is er niemand die op dit ogenblik concreet benadeeld wordt door deze nalatigheid. De regering zal uiteraard de nodige wijzigingen doen, maar rekening houdende met het voorgaande, zal dit nog niet voor vandaag zijn. Wat ze wel al laten weten heeft, is welke gemeenten in aanmerking komen voor de door de richtlijn aan België toegelaten uitzonderingsregeling.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Zie voor de lijst van deze gemeenten voetnoot 56.

Niettemin is België door deze nalatigheid vatbaar voor een veroordeling door het Europees Hof van Justitie. Deze veroordeling kan bekomen worden door de Commissie<sup>181</sup> of door een Lid-Staat<sup>182</sup>. Het gaat hier echter om een theoretische mogelijkheid, die juridisch wel correct is, maar politiek minder opportuun zou zijn. Er kan nl. geen enkele Lid-Staat worden gevonden die op elk ogenblik in orde zou zijn met de door de Europese regelgeving opgelegde termijnen. De Lid-Staten zullen er zich daarom voor hoeden België aan te klagen, omdat in dergelijke situatie België wel eens hetzelfde zou kunnen doen met de desbetreffende Lid-Staat.

De Commissie van haar kant, zal in de praktijk hoogstwaarschijnlijk wachten tot de gemeenteraadsverkiezingen in België dichterbij zullen komen. Mocht België op dat ogenblik nog steeds niet zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen zijn nagekomen, zal de Commissie niet aarzelen om de procedure, voorzien door artikel 169 EG-Verdrag, op gang te brengen.

Nog meer theoretisch is de mogelijkheid die voor een particulier openstaat om de nalatigheid van België voor het Gerecht van Eerste Aanleg te brengen. Via de omweg van het nalaten van de Commissie om tegen België op te treden, zou hij onrechtstreeks België toch kunnen vervolgen. Op grond van artikel 175 EG-Verdrag kan een particulier de Commissie voor het Gerecht dagen, indien zij nalaat een besluit te nemen (*in casu* nalaat de procedure van artikel 169 EG-Verdrag tegen België op gang te brengen).

### c. Voorstel voor een mogelijke nieuwe tekst van artikel 8 van de Grondwet

De Grondwet is het instrument bij uitstek dat de rechtszekerheid en stabiliteit van het rechtsbestel waarborgt. Als men van deze vooronderstelling uitgaat wanneer één van haar artikelen moet worden gewijzigd, komt het erop aan dat de desbetreffende nieuwe tekst voldoende duidelijk is geformuleerd. Bovendien is het belangrijk dat deze tekst in de mate van het mogelijke voldoende soepel is, zodat hij niet te dikwijls het voorwerp moet uitmaken van een wijziging.

Wanneer men deze vereisten specifiek toepast op de problematiek van het stemrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen, is het in dit verband meer dan ooit belangrijk dat een nieuwe grondwettelijke tekst voldoende toekomstgericht is. De redenen waarom men aan de burgers van de Unie het gemeentelijk stemrecht heeft toegekend, kunnen *mutatis mutandis* ook voor de overige vreemdelingen worden aangehaald: de besluiten van de gemeenteraad zijn ook voor hen van belang; het gemeentelijk stemrecht zou ook voor hen bijdragen tot een betere integratie.

Men moet natuurlijk niet blind zijn voor de realiteit. In België is men huiverig om vreemdelingen stemrecht te verlenen, in zoverre dit niet gebeurt op basis van wederkerigheid. Ten aanzien van burgers van de Unie doet dit sinds het

---

<sup>181</sup> Zie artikel 169 EG-Verdrag.

<sup>182</sup> Zie artikel 170 EG-Verdrag.

Verdrag betreffende de Europese Unie geen problemen meer rijzen. Wat de overige vreemdelingen betreft, zij zullen moeten wachten tot terzake een wederkerig verdrag met hun land van oorsprong gesloten zal worden of totdat België zal beslist hebben om af te stappen van het wederkerigheidsbeginsel.

Desondanks moet deze categorie van vreemdelingen niet *a priori* worden geweerd uit het nieuwe grondwettelijk voorschrift. Indien men de wetgever machtigt om in deze materie het laatste woord te hebben, kan men een soepele en duidelijke tekst redigeren: de wetgever kan dan bepalen aan wie het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen toekomt. Uiteraard zal dit het geval zijn voor de burgers van de Unie; aan de overige vreemdelingen zal dit recht dan kunnen worden toegekend wanneer er hierover een politieke consensus wordt bereikt. Vandaar het volgende voorstel voor een nieuwe tekst van artikel 8 van de Grondwet:

*“De staat van Belg wordt verkregen, behouden en verloren volgens de regels bij de burgerlijke wet gesteld. Deze Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen om die rechten te kunnen uitoefenen”*.<sup>183</sup>

## B. ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT BIJ DE VERKIEZINGEN VOOR HET EUROPEES PARLEMENT

Deze problematiek is lang niet zo ingewikkeld als de voorgaande, omdat naar Belgisch grondwettelijk recht geen enkele bepaling, ook niet artikel 8, tweede lid, van de Grondwet, zich er tegen verzet dat het actief en passief kiesrecht voor de Europese Parlementsverkiezingen wordt uitgebreid tot de burgers van de Unie. Zoals reeds werd aangehaald, is de Raad van State steeds van mening geweest dat de uitoefening van het recht om te kiezen en verkozen te worden *“in de verschillende politieke gemeenschappen van het Rijk”*, alleen is weggelegd voor de Belgische onderdanen.<sup>184</sup> Aangezien de verkiezingen die in België worden georganiseerd met het oog op de aanwijzing van de Belgische vertegenwoordigers in het Europees Parlement hieronder niet begrepen zijn, was en is er geen grondwettelijk bezwaar dat onderdanen van de andere Lid-Staten van de EG deelnemen aan de verkiezingen voor het Europese Parlement.<sup>185</sup>

### 1. DE REGELING TOT AAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE UNIE

Op basis van de Akte van 1976, werd het Europees Parlement in 1979 in de

---

<sup>183</sup> Deze tekst werd in het Parlement reeds geformuleerd door mevrouw Vogels en de heer Simon, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 499/1 en eveneens door mevrouw Delcourt-Pêtre en mevrouw Cahay-André, *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 100-14/3°. Zie voor de overige voorstellen voetnoot 118.

<sup>184</sup> R.v.St., afd. wetg., advies van 22 oktober 1980, *Gedr. St.*, Kamer, 1985-86, nr. 262/2, 3-10 en R.v.St., afd. wetg., advies van 6 mei 1992, *Gedr. St.*, Kamer B.Z. 1991-92, nr. 482/1, 69-72.

<sup>185</sup> Zie R.v.St., afd. wetg., advies van 6 maart 1991, *Gedr. St.*, Senaat, 1991-92, 704/4; zie ook voetnoot 130.

Lid-Staten voor de eerste keer rechtstreeks verkozen.<sup>186</sup> Zolang er evenwel geen eenvormige verkiezingsprocedure, conform artikel 138, lid 3, EG-Verdrag, was vastgesteld, zouden de verkiezingen voor het Europees Parlement verlopen volgens de procedureregels die terzake golden in de diverse Lid-Staten. In België is hiertoe, telkenmale vóór de desbetreffende verkiezingen, een wet ad hoc uitgevaardigd.

Bij de eerste rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement in 1979, werd het kiesrecht in België, door de wet van 16 november 1978, enkel toegekend aan de Belgen.<sup>187</sup> De hierna volgende verkiezingen van 1984, verliepen evenwel reeds volgens een ander schema.

Op 27 februari 1984 werd opnieuw een wet aangenomen in verband met de verkiezing van het Europees Parlement.<sup>188</sup> Deze wet verleende aan de onderdanen van de andere Lid-Staten van de EG die volle achttien jaar oud waren en gewoonlijk in België verbleven, onder bepaalde voorwaarden het actief kiesrecht voor de Europese Parlementsverkiezingen.<sup>189</sup> Buiten een aantal eerder technische voorwaarden, was er één vereiste die in het oog sprong: om het actief kiesrecht in België te kunnen uitoefenen, mochten bovengenoemde onderdanen om reden van hun verblijf in België, door de wetgeving van hun eigen land geen kiesrecht bezitten om op kandidaten te stemmen, voorgedragen in hun land van herkomst. Eens op de kiezerslijst in een Belgische gemeente ingeschreven, waren deze onderdanen van andere Lid-Staten evenwel verplicht aan de stemming deel te nemen.<sup>190</sup>

Om het passief kiesrecht te kunnen uitoefenen, moest men volgens de wet nog altijd "Belg" zijn.<sup>191</sup> Op dit niveau bleef alles dus bij het oude. Dit is echter niet verwonderlijk, gelet op de destijds vaak gehuldigde opvatting dat bij de Europese Parlementsverkiezingen vertegenwoordigers van elk volk van de Lid-Staten werden gekozen.<sup>192</sup>

De wet van 23 maart 1989, die voorafging aan de derde Europese Parlementsverkiezingen, hield een bevestiging in van de toestand die gecreëerd was sinds de wet van 27 februari 1984.<sup>193</sup>

Uit deze evolutie blijkt dat België, in de periode die vooraf ging aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, in dit verband hoedanook een voortrek-

<sup>186</sup> Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, *Pb.*, 1976, L 278/1.

<sup>187</sup> Wet van 16 november 1978 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement, *B.S.*, 23 december 1978.

<sup>188</sup> Wet van 27 februari 1984 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement, *B.S.*, 6 maart 1984, err. *B.S.*, 20 maart 1984; deze wet wordt ook de *wet-Nothomb* genoemd.

<sup>189</sup> Zie artikel 1, §2, b) van de wet. De vereisten waaraan moest worden voldaan, zijn vermeld in artikel 3 van de wet.

<sup>190</sup> Zie artikel 41 van de wet.

<sup>191</sup> Zie artikel 43 van de wet; zie ook D'ARGENT, P., *l.c.*, 233.

<sup>192</sup> Zie GENEVOIS, B., *l.c.*, 391. Nochtans heeft artikel 137 EG steeds bepaald dat het Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de *volkeren van de staten* die in de Gemeenschap zijn verenigd; zie ook voetnoot 68.

<sup>193</sup> Wet van 23 maart 1989 betreffende de Europese Parlementsverkiezingen, *B.S.*, 25 maart 1989.



kersrol binnen de Gemeenschap heeft gespeeld.<sup>194</sup>

## 2. DE REGELING SINDS HET VERDRAG BETREFFENDE DE UNIE

Ten gevolge van de invoering van artikel 8B, lid 2 EG-Verdrag, wordt aan de burgers van de Unie in de Lid-Staat van verblijf, ongeacht hun nationaliteit, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat, zowel het actief als het passief kiesrecht bij de Europese Parlementsverkiezingen toegekend (cf. *supra*). Zoals reeds werd gezegd, wordt het Europees karakter van deze verkiezingen, die tot dan toe vaak in een nationaal daglicht stonden, erdoor versterkt.<sup>195</sup>

Dit kiesrecht kon slechts worden uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die de Europese Raad bij wege van richtlijn 93/109/EG op 6 december 1993 heeft getroffen. De omzettingstermijn voor deze richtlijn was bijzonder kort: op uiterlijk 1 februari 1994 moesten de Lid-Staten de nodige maatregelen hebben getroffen. Men wilde immers dat de verkiezingen van juni 1994 reeds volgens het nieuwe schema zouden verlopen.

Dit korte tijdsbestek bracht voor België heel wat kopbrekens met zich mee, vermits de wetgevende procedure nooit vóór deze datum voltooid kon zijn. Niettemin moesten de in België verblijvende (vreemde) burgers van de Unie over een voldoende lange termijn kunnen beschikken om bij de Belgische gemeenten een aanvraag in te dienen om op de kiezerslijst te worden ingeschreven. Deze lijst werd immers op 1 april 1994 afgesloten. Derhalve werd op 27 januari 1994 een omzendbrief toegestuurd aan de gemeenten met als doel de procedure hiertoe vast te stellen.<sup>196</sup>

Tenslotte werd door de wet van 11 april 1994 de Belgische regeling terzake, in het licht van de bepalingen van de richtlijn, gewijzigd.<sup>197</sup> Bij de verkiezingen van juni 1994, hebben de burgers van de Unie die in België verblijven, voor de eerste maal gebruik kunnen maken van het recht, verleend door artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag. De participatiegraad aan de verkiezingen bedroeg voor België 5,1 %.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> Samen met Nederland en Ierland. In laatstgenoemd land moesten de onderdanen van de Lid-Staten die in Ierland verbleven, niet eens beroofd zijn van hun actief kiesrecht in hun land van herkomst om dit recht in Ierland te kunnen uitoefenen; zie SILVESTRO, M., *l.c.*, 217.

<sup>195</sup> Zie voetnoot 68 en 190. Voor alle duidelijkheid kan worden herhaald dat artikel 8B, lid 2, EG-Verdrag enkel de nationaliteitsvoorwaarde bij de Europese Parlementsverkiezingen wil wegwerken. Aan artikel 138, lid 3, EG-Verdrag wordt geen afbreuk gedaan.

<sup>196</sup> Omzendbrief betreffende de inschrijving van de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Unie als kiezers voor de verkiezing van het Europese Parlement, *B.S.*, 3 februari 1994.

<sup>197</sup> Wet van 11 april 1994 tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement en tot uitvoering van richtlijn nr. 93/109/EG, d.d. 6 december 1993 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, *B.S.*, 16 april 1994, *err.*, *B.S.*, 27 april 1994.

<sup>198</sup> Zie bijlage 1 bij het Verslag van de Commissie van 10 mei 1995 over de werking van het Verdrag betreffende de Europese Unie, SEC (95) 731 fin., niet gepubliceerd in het Publikatieblad; zie DEVROE, W. en WOUTERS, J., *o.c.*, nr. 181.

## BESLUIT

De internrechtelijke bepalingen inzake kiesrecht zijn sinds het Verdrag betreffende de Europese Unie enorm geëvolueerd. De Europese regelgeving heeft een aantal facetten ervan diepgaand gewijzigd. Hierdoor worden de Belgische autoriteiten genoodzaakt de internrechtelijke bepalingen terzake in het licht van deze regels aan te passen. Deze plicht vloeit immers voort uit het eigen karakter van de supranationale orde die de Europese Unie is en waartoe België behoort. Zoals reeds werd uiteengezet, heeft het Europees Hof van Justitie dit in een aantal arresten bevestigd.

Vanuit een internrechtelijke logica bekeken, ware het beter geweest dat de Belgische wetgever de noodzakelijke aanpassingen reeds bij de goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie had verwezenlijkt. Dit was perfect mogelijk, gelet op het feit dat de verkozen Kamers grondwetgevend waren en artikel 8 van de Grondwet was opgenomen in de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde artikelen. De omstandigheden hebben echter uitgewezen dat de wetgever (lees: de regering) niet altijd logisch is. Men wou de inhoud van de nadere regelingen die de Raad nog moest treffen, afwachten.

Wat de regeling inzake de Europese Parlementsverkiezingen betreft, moet worden opgemerkt dat de Belgische wetgever vrij snel de interne bepalingen terzake heeft aangepast aan de Europese voorschriften.

De regeling inzake de gemeenteraadsverkiezingen is evenwel een ander punt. Het is schrijnend te moeten vaststellen dat de regering, ondanks haar belofte dat zij alles in het werk zou stellen om de nodige aanpassingen erdoor te krijgen, zodra zij de inhoud van de nadere regelingen zou kennen, tot de dag van vandaag nog altijd geen initiatief voor een nieuwe regeling heeft genomen. Hiermee wordt het imago van België, als koploper in de niet-naleving van de Europese voorschriften en termijnen, nog maar eens bevestigd; een reputatie waarop men zich beter niet beroept.

In dit verband is het misschien nuttig om een aantal suggesties naar de toekomst te doen: waarom zou men in België, naar het voorbeeld van Frankrijk, het Arbitragehof niet bevoegd kunnen maken om preventief op te treden bij de goedkeuring van verdragen? Indien dan bij deze toetsing een met de Grondwet strijdige verdragsbepaling aan het licht zou komen, zou eerst de Grondwet moeten worden gewijzigd, alvorens instemming aan het verdrag zou kunnen worden verleend. Deze voorgestelde vernieuwing botst evenwel op een aantal moeilijkheden, niet het minst wat efficiëntie betreft. Het wijzigen van de Grondwet wordt, in de huidige stand van zaken, immers onderworpen aan de logge procedure van artikel 195 van de Grondwet, voorzover de Kamers niet reeds grondwetgevend zijn en het te wijzigen artikel van de Grondwet bovendien niet is opgenomen in de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde artikelen. Een snelle ratificatie van het goed te keuren verdrag, wordt hierdoor verhinderd. Hiertegen kan echter worden ingebracht dat de democratische legitimiteit van het verdrag, door dergelijke procedure te volgen, alleen maar zou verhogen. De samenstelling van de nieuw verkozen grondwetgevende Kamers

wordt immers bepaald door de stem van de kiezer.

Een andere suggestie is misschien doeltreffender. In de Grondwet zou een artikel kunnen worden opgenomen dat de verhouding tussen intern en internationaal recht bepaalt. De Grondwet zou dan eventueel zichzelf buiten spel kunnen zetten, ook reeds wat betreft de toetreding zelf tot een inter- of supranationale orde. Het Arbitragehof zou dan geen opmerkingen meer kunnen maken over de eventuele intrinsieke ongrondwettigheid van een verdrag, vermits dit door de Grondwet toegelaten zou zijn.<sup>199</sup>

Tot slot kan misschien, buiten alle juridische en politieke belemmeringen om, een pleidooi worden gehouden om het gemeentelijk stemrecht uit te breiden tot alle vreemdelingen. Het toenemende verschil in sommige gemeenten tussen het aantal kiezers en het aantal inwoners heeft immers tot gevolg dat de vraag kan worden gesteld of het kiesrecht nog wel echt algemeen is. Is het niet zo dat in een democratische samenleving de aanwezigheid van mensen die zelfs op gemeentelijk niveau niet over stemrecht beschikken, ertoe leidt dat deze mensen nog verder gemarginaliseerd worden, terwijl het juist de bedoeling zou moeten zijn om ze te integreren? Logischerwijze zou het begrip algemeenheid in zijn oorspronkelijke betekenis moeten betekenen dat alle ingezetenen, ongeacht hun nationaliteit, tot het kiezerskorps behoren. Hier kan bijvoorbeeld worden verwezen naar Denemarken en Nederland die reeds op dit domein hun verantwoordelijkheid hebben genomen. Ook voor België lijkt een dergelijke houding meer dan ooit aangewezen.

---

<sup>199</sup> Zie POPELIER, P., *l.c.*, 1079.