

16-10-75

KIESRAAD

BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 624881

Aan

de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief van
23 april 1975, nr.
B 75/898

Ons kenmerk
2919

's-Gravenhage, 16 oktober 1975

Onderwerp
Rechtstreekse verkiezing
Europees Parlement

In antwoord op Uwer Excellenties schrijven d.d. 23 april 1975, nr. B 75/898 betreffende de te nemen maatregelen voor het geval het ontwerp-Verdrag tot invoering van rechtstreekse algemene verkiezingen voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement in werking zal zijn getreden, moge de Kiesraad Uw aandacht voor het volgende vragen.

In het ontwerp-Verdrag "tot invoering van rechtstreekse, algemene verkiezingen voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement" wordt bepaald, dat de afgevaardigden van de lid-staten gekozen zullen worden door middel van rechtstreekse, algemene verkiezingen voor een periode van 5 jaar. In Nederland zullen 27 afgevaardigden moeten worden gekozen. Tot de inwerkingtreding van de eenvormige verkiezingsprocedure, bedoeld in artikel 138, derde lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, zal de verkiezingsprocedure in iedere lid-staat volgens de aldaar geldende bepalingen verlopen. De toelichting op dit artikel stelt, dat het aan de lid-staten voorbehouden blijft een naar hun politieke omstandigheden en structuur aangepaste wet uit te werken. Zouden er problemen ontstaan uit een conflict tussen het nationale kiesrecht en het gemeenschappelijke kiesrecht, dan kunnen deze zo nodig opgelost worden door tussenkomst van het Europese Hof van Justitie.

De eerste directe verkiezing volgens de in ieder land geldende bepalingen zal uiterlijk op de eerste zondag van de maand mei in 1978 gehouden worden.

De term eenvormige verkiezingsprocedure, bedoeld in artikel 138, derde lid, voornoemd wordt uitgelegd als een procedure, waarbij de verkiezingen in alle lid-staten volgens gemeenschappelijke grondbeginselen verlopen, te weten de fundamentele beginselen van democratische verkiezingen; zij moeten vrij zijn, algemeen, rechtstreeks en geheim zijn. Maar, zo gaat de toelichting verder, naarmate een onderlinge aanpassing optreedt van de politieke structuur van de lid-staten, zullen de eisen aan de graad van uniformiteit te stellen, hoger worden. Rekening houdende met de politieke ontwikkeling in de lid-staten dient het Parlement dan ook voor de in na 1978 te houden verkiezingen een kiesstelsel uit te werken, waarin de andere procedurekwesties op uniforme wijze nader worden geregeld. Deze kwesties spelen dus nog niet voor het onderhavige ontwerp-Verdrag.

In het ontwerp-Verdrag wordt in artikel 1 vooropgesteld, dat de afgevaardigden van de volkeren in het Europese Parlement worden gekozen door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen. Deze bepaling brengt mede, dat de verkiezingsprocedure in iedere lid-staat volgens de aldaar geldende bepalingen, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het Verdrag, voor wat Nederland betreft, ontleend zal moeten worden aan de procedure, geldend voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vermits de Eerste Kamer niet langs de weg van rechtstreekse verkiezingen wordt gekozen.

Uit vorenstaande blijkt, dat de voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement op te stellen regelen van kracht zullen zijn, totdat de eenvormige verkiezingsprocedure in werking zal zijn getreden. Mede op grond hiervan adviseert de Kiesraad U niet de Kieswet met een hoofdstuk uit te breiden, maar een afzonderlijke wet te maken. Ook het feit, dat de verkiezingsprocedure voor wat betreft de kandidaatstelling - zoals in het hiernavolgende zal worden uiteengezet - wellicht eenvoudiger zal kunnen zijn dan die voor de Tweede Kamer, pleit voor een afzonderlijke wet.

Alvorens tot een ontwerp van wet te komen, zullen eerst op een aantal punten beslissingen genomen moeten worden. De Kiesraad moge ze hieronder doen volgen (met verwijzing naar de desbetreffende bepalingen van de Kieswet).

Wie zijn kiezers ? (artikel B 1, eerste lid)

Aangezien het verkiezingen voor het Europese Parlement betreft, zou het op zichzelf overweging verdienen het actief kiesrecht niet alleen toe te kennen aan Nederlanders; tevens ingezetenen, maar ook aan de Nederlanders in het buitenland. Tevens zou het denkbaar zijn ingezetenen-niet-Nederlanders het kiesrecht te verlenen. In zijn advies van 17 augustus 1970, nr. 2423, over het initiatief-voorstel van de heer Westerterp is de Kiesraad op dit punt ingegaan en heeft toen de daaruit voortkomende complicaties in het licht gesteld.

Vorenstaande vragen kunnen echter buiten beschouwing blijven, vermits uit de toelichting van het ontwerp-Verdrag, blz. 44, blijkt, dat het onderwerp van het mogen deelnemen aan

de verkiezingen voor het Europese Parlement van onderdanen van vreemde landen van fundamenteel belang wordt geacht, zowel voor de legitimatie van het Parlement als voor de rechten van de E.E.G.-onderdanen, die in andere lid-staten wonen en werken en dat daarom deze kwestie dient te worden bestudeerd in de na de aanneming van het nieuwe Verdrag door het Parlement te vormen studiegroep.

Inmiddels heeft de Kiesraad ondershands vernomen, dat de eenvormige verkiezingsprocedure niet op korte termijn te verwachten is. Dit betekent, dat het vraagstuk van het kiesrecht van Nederlanders in het buitenland en van ingezetenen-niet-Nederlanders in het binnenland voorlopig niet zal worden opgelost. De Kiesraad betreurt dit. Nu in de E.E.G.-landen een vrij verkeer van personen bestaat, komt het de Raad logisch voor de onderdanen van de E.E.G.-landen het actief kiesrecht voor de verkiezing van het Europese Parlement te geven, ongeacht in welk E.E.G-land zij verblijven. Men zal zich hier echter naar de beslissing van het Europese Parlement hebben te voegen.

Leeftijd voor de uitoefening van het kiesrecht

De 18-jarige leeftijd voor het kunnen uitoefenen van het actief kiesrecht zal wel tot de in Nederland geldende bepalingen, die door dit Verdrag maatgevend worden gesteld, geacht moeten worden te behoren.

Uitsluiting kiesrecht (artikel B 3)

Het zou vreemd zijn wanneer de eisen om te mogen kiezen voor wat betreft de verkiezing van de leden van het Europese Parlement minder zwaar zouden zijn dan voor wat betreft de verkiezing van de leden van de Nederlandse vertegenwoordigende lichamen.

De Raad zou daarom dezelfde uitsluitingsgronden met betrekking tot het actief kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement willen vaststellen als bestaan ten aanzien van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Over de uitsluitingsgronden met betrekking tot het kiesrecht mocht de Kiesraad Uwe Excellentie adviseren bij schrijven van 10 juni 1975, nr. 2922.

Kiezersregister (artikel D 1 en volgende)

Nu blijkt het vorenstaande het kiezerscorps voor de onderhavige verkiezing hetzelfde zal zijn als voor de nationale verkiezingen, zouden de kiezersregisters, welke de gemeenten reeds verplicht zijn bij te houden, ook gebruikt kunnen worden voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement.

(Hoofd)stembureaus; kieskringen (artikel E 1 en volgende)

De Kiesraad heeft zich afgevraagd, of de indeling van het land in kieskringen nodig is en of de gehele kandidaatstelling niet centraal bij de Kiesraad zou kunnen geschieden.

Het betreft slechts 27 plaatsen, zodat de noodzaak betwijfeld kan worden dat partijen verschillende lijsten kunnen indienen die ze al dan niet verbinden. De indeling in kieskringen voor de Tweede Kamer beoogt de mogelijkheid van "regionale" lijsten open te laten. Daarvoor schijnt voor deze verkiezingen geen behoefte. Daarom lijkt het aangewezen Nederland één kieskring te doen vormen en de kandidaatstelling bij de Kiesraad te laten geschieden, en de betrokken partijen het recht te geven één lijst in te dienen met maximaal b.v. 50 namen. Daarbij zal uiteraard beroep van de beslissingen van de Kiesraad mogelijk moeten zijn. De regeling daarvan zal nader zijn te bezien.

In verband met het vorenstaande schijnt het voorts aangewezen de waarborgsom voor lijsten van een politieke groepering, waarvan geen leden zitting hebben in de Tweede Kamer die thans op f. 1.000,- per kieskring is bepaald (artikel G 14), te verhogen tot bijvoorbeeld 18 maal dit bedrag. Te overwegen zou zijn, of naast partijen, die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn, van een waarborgsom ook zouden worden vrijgesteld eventueel uit partijen in de Tweede Kamer gevormde "Europese" partijen. Ook vraagt overweging, of voor de ondertekening van een kandidatenlijst met de eis (artikel G 6) van slechts 25 kiezers kan worden volstaan. Met de waarborgsom zou dit een gewenste breidel vormen voor de volkomen kansloze kandidaatstelling, die door kleine groepen zou willen worden ondernomen. Wel zal natuurlijk de indeling in stembureaus en hoofdstembureaus gehandhaafd moeten worden, omdat anders het tellen van alle uitgebrachte stemmen op de Kiesraad zou neerkomen.

Kandidaatstelling (artikel F 1)

Volgens artikel 13 zal de eerste verkiezing voor het Europese Parlement uiterlijk op de eerste zondag van mei 1978 plaats hebben. Hieruit valt af te leiden, dat, ook indien de verkiezing eerder zal geschieden, dit toch op een zondag zal zijn. Artikel 9 laat echter de lid-staten toe te besluiten, dat de verkiezingen plaatsvinden op de dag, welke aan de vastgestelde datum voorafgaat of die daarop volgt, dan wel zich over twee opeenvolgende dagen zullen uitstrekken, waarvan een de vastgestelde datum (dus: zondag) moet zijn. In verband met de bezwaren, welke hier te lande steeds tegen een stemming op zondag zijn gevoeld, zal het wel zaak zijn in de regeling voor ons land vast te leggen, dat van de echappatoire, welke artikel 13 biedt, zal worden gebruik gemaakt.

Of dan de zaterdag of de maandag zal moeten worden gekozen, valt nader te bezien. De derde mogelijkheid - zaterdag en zondag of zondag en maandag - schijnt minder aangewezen.

Tussen kandidaatstelling en dag der stemming moeten volgens de voor de Tweede Kamer geldende bepalingen 43 dagen liggen. Hier zou misschien met de 20 dagen, die voor de Eerste Kamer gelden, kunnen worden volstaan. Een bijzondere reden om hier van de voor de Tweede Kamer "geldende bepalingen" af te wijken, schijnt evenwel niet aanwezig.

Registratie (artikel G 1 en volgende)

Voor een afwijking in deze zin, dat aan de verkiezingen slechts kunnen deelnemen door de Kiesraad geregistreeerde partijen, schijnt geen voldoende reden. Trouwens, artikel 8 van het ontwerp-Verdrag bepaalt, dat de bepalingen van de onderscheidene lid-staten inzake de toelating van de politieke partijen tot de verkiezingen van toepassing zijn op de verkiezingen voor het Europese Parlement. Hieruit valt af te leiden, dat hetgeen - ook negatief - in de nationale bepalingen omtrent "politieke partijen" (of: politieke groeperingen) is verordend, mede voor de verkiezing van het Europese Parlement moet worden gevolgd.

Kandidatenlijsten (artikel G 11 en volgende)

Tegen het huidige artikel G 11 der Kieswet bestaan nog al wat bezwaren. De Kiesraad hoopt U daarover binnenkort een advies te geven.

Kiezerslegitimatiekaart en volmachtlegitimatiekaart (hoofdstuk J/K)

Deze onderwerpen worden nieuw geregeld bij een wetsontwerp, dat bij de Tweede Kamer aanhangig is; die bepalingen zullen toepasselijk zijn, als zij ten tijde van de inwerkingtreding van de nationale regeling voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement, voor de verkiezingen van de Tweede Kamer rechtskracht hebben verkregen.

Vaststelling uitslag (hoofdstuk N)

Wat de vaststelling van de uitslag betreft, heeft de Kiesraad overwogen deze op dezelfde wijze te doen geschieden als voor de vaststelling van de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing geldt, hetgeen zou inhouden, dat de verdeling der restzetels geschiedt volgens het stelsel der grootste gemiddelden. Anderzijds kan de vraag gesteld worden of dit stelsel bij de onderhavige verkiezing juist is, waar het gaat om een 6 miljoen kiezers, 27 zetels en waarschijnlijk een viertal partijen en of derhalve het stelsel der grootste overschotten niet rechtvaardiger geacht moet worden. Gezien het spoedeisende karakter van dit advies heeft de Kiesraad afgezien om berekeningen terzake te maken. Tegen het stelsel der grootste overschotten kan evenwel het bezwaar worden aangevoerd, dat het voorschrift is, dat de verkiezingen in de onderscheidene landen gehouden dienen te worden volgens de daar geldende bepalingen en dat deze bepalingen te onzent zo zijn, dat de restzetels verdeeld worden volgens het stelsel der grootste gemiddelden wanneer het gehele aantal te vervullen plaatsen 19 of meer bedraagt (terwijl bij de Eerste Kamerverkiezing de wijze waarop de restzetels verdeeld worden afhankelijk is van het aantal te verdelen restzetels). Ook zou het gebruik van het stelsel der grootste overschotten ertoe kunnen leiden, dat partijen met verschillende lijsten uitkomen, wat bijvoorbeeld bij de Eerste Kamerverkiezingen gebruikelijk is.

Tenslotte verdient de bepaling aandacht, dat het stembiljet van onwaarde is, waarop de kiezer zijn stem heeft uitgebracht anders dan met rood potlood. De Kiesraad adviseert U deze bepaling te handhaven en moge U te dien aanzien verwijzen naar zijn advies terzake van 26 september 1969, alsmede naar hetgeen hierover tijdens de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor het dienstjaar 1975 in de Tweede Kamer te berde is gebracht (Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1974-1975, blz. 867).

Onderzoek geloofsbrieven

Volgens artikel 11 van het Verdrag zullen bij de eerste verkiezing de geloofsbrieven worden onderzocht door het Europese Parlement. De vraag rijst of de beperkingen, welke in artikel U 5 en artikel U 6 zijn gesteld, ook hier zullen gelden. Moedgevend is te dezen de toelichting (pag. 26), dat, zolang de desbetreffende verkiezingen verlopen op nationaal niveau vastgestelde wetten, de nationale instanties belast worden met het toezicht op het verloop der verkiezingen. Intussen moet in elk geval rekening worden gehouden met de situatie, dat het Parlement (zie artikel U 7) besluit tot niet-toelating van één of meer leden wegens de ongeldigheid der stemming, en uit dien hoofde een nieuwe stemming moet plaats hebben. Artikel U 7 kan dan van overeenkomstige toepassing zijn.

Opmerking verdienen nog in het Verdrag:

1. Artikel 4, tweede lid.

De wetgeving van de lid-staten biedt de afgevaardigden dezelfde waarborgen van onafhankelijkheid en onschendbaarheid als de leden van de onderscheidene nationale parlementen (in dit verband verdient aandacht de bepaling van artikel 5, dat de hoedanigheid van afgevaardigde in het Europese Parlement verenigbaar is met het lidmaatschap van het parlement van een lid-staat). Of deze bepaling als "self-executing" kan worden beschouwd, dan wel nog een speciale bepaling van de wetgever behoeft, valt nader te bezien.

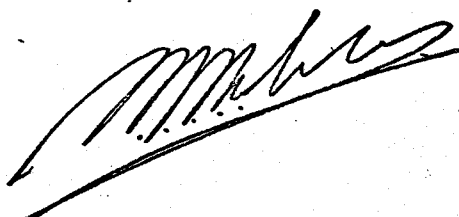
2. Artikel 6, tweede lid, waarbij - behoudens een hier niet terzake doende reserve - de bepalingen van elk der lid-staten inzake met een nationaal parlementair mandaat onverenigbare ambten van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De bepaling wijkt, zonder dat de toelichting hierover licht geeft, af van het Verdrag van 1960, waarin bepalingen omtrent de onverenigbaarheid te dezen aan de nationale staten werden overgelaten. De bepaling in het onderhavige ontwerp-Verdrag is uiteraard dwingend, al kan de vraag zijn, of voor alle in artikel 106, eerste lid, der Grondwet onverenigbaar verklaarde ambten een ratio voor onverenigbaarheid met het lidmaatschap van het Europese Parlement moet worden aangenomen. En in hoeverre geldt voor andere uit 's Lands kas bezoldigde ambten door deze bepaling de ingevolge het derde lid van artikel 106 geldende regeling?

De Kiesraad is zich ervan bewust, dat het Verdrag nog moet worden "onderzocht" door de Commissie van de E.E.G., daarna door de Raad van Ministers moet worden aanvaard en vervolgens door de onderscheidene staten moet worden geratificeerd, alvorens het rechtskracht erlangt. De Raad acht het dan ook dubieus of de verkiezingen "uiterlijk op de eerste zondag van mei 1978" zullen plaats hebben. Het is echter te meer reden om de nationale regeling nu reeds ter hand te nemen, opdat deze onmiddellijk na de laatste ratificatie in werking kan treden.

Voor nader overleg c.q. ter handneming van een ontwerp van wet op vorenstaande voet, houdt de Kiesraad zich gaarne bereid.

Namens de Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris.