

17-6-82

KIESRAAD

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - TEL (070) ~~XXXXXX~~
postbus 20011 2500 EA 's-Gravenhage 717911

Aan de Minister van Binnenlandse
Zaken.

Uw brief van 14 mei 1982,
B82/U1243

Ons kenmerk
3519

's-Gravenhage, 17 juni 1982

Onderwerp

Uniforme verkiezingsprocedure
Europese Parlement.

Naar aanleiding van de brief van 14 mei 1982 nr B 82/U1243 van uw ambtsvoorganger, waarbij deze advies vraagt over het door het Europese Parlement aanvaarde ontwerp voor een akte houdende een aantal bepalingen betreffende een uniforme verkiezingsprocedure voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement, bericht de Kiesraad u het volgende.

De Kiesraad heeft de stukken van het Europese Parlement bestudeerd en besproken in zijn vergadering van 9 juni j.l. Allereerst zij opgemerkt, dat onduidelijke formuleringen in het ontwerp de advisering bijkans onmogelijk maken. Met name het gebruik van het begrip "kieskringen" wekt verwarring. Niet duidelijk is of hiermee open kieskringen worden bedoeld, zoals wij die kennen bij de Tweede Kamerverkiezing, dan wel gesloten kiesgebieden waarbinnen afzonderlijke verkiezingen plaatsvinden. De onduidelijkheid op dit punt worden nog vergroot door de formulering van de bepalingen die betrekking hebben op lijstverbindingen en op de zetelverdeling. Uit het bijgevoegde verslag van de Politieke Commissie meent de Kiesraad te kunnen opmaken dat bedoeld is de verkiezing te laten plaatsvinden volgens een gematigd districtenstelsel. In dit advies, dat, gelet op het vorenstaande, slechts een voorlopig karakter kan hebben, wordt daar dan ook van uitgegaan. In het navolgende zal de Kiesraad de ontwerp-akte artikelsgewijze bespreken.

Artikel 1

In plaats van "wanneer" zou hier gelezen moeten worden: voor zover.

Artikel 2

In lid 2 zou in de Nederlandse vertaling moeten worden gesproken van "kiesgebieden", aangenomen dat bedoeld is de verkiezing te laten plaatsvinden volgens een gematigd districtenstelsel. Het aantal vertegenwoordigers dat per kiesgebied wordt gekozen dient volgens het ontwerp minimaal 3 en maximaal 15 te zijn. Indien per district 15 vertegenwoordigers worden gekozen betekent dat, dat partijen met minder dan 7% van de stemmen nagenoeg geen kans op een zetel hebben. Worden per district slechts 3 vertegenwoordigers gekozen, dan is zelfs een stemmenpercentage van 25 à 30 nodig voor het verwerven van een zetel. In het laatste geval is er in elk geval geen sprake meer van evenredige vertegenwoordiging. Ervan uitgaande, dat Nederland binnen de mogelijkheden die de akte biedt zal kiezen voor het kiesstelsel dat de evenredige vertegenwoordiging het meest benadert, zou ons land derhalve in twee kiesgebieden verdeeld moeten worden, waarin bv. 12 en 13 vertegenwoordigers zouden worden gekozen. Dit zou onder meer betekenen, dat elke politieke partij met twee lijsttrekkers aan de verkiezing moet deelnemen.

De Kiesraad wijst er met nadruk op, dat het accepteren van het systeem van de ontwerp-akte een principiële aantasting is van het Nederlandse kiesstelsel.

De Raad wijst erop, dat onlangs nog een wetsontwerp is ingediend, dat erin voorziet het bestaande stelsel voor de verkiezing van de Eerste Kamer, waarin sprake is van kiesgebieden waarin 17 tot 21 vertegenwoordigers worden gekozen, af te schaffen en te vervangen door een kiesstelsel gebaseerd op één onverdeeld kiesgebied (wetsontwerp 17319). Indien Nederland in het overleg met de andere lid-staten bereid zou zijn enigerlei vorm van een gematigd districtenstelsel te aanvaarden, verdient het naar het oordeel van de Kiesraad aanbeveling de ontwerp-akte te wijzigen in die zin, dat het maximumaantal vertegenwoordigers, dat per kiesgebied wordt gekozen, 25 bedraagt. In dat geval zou Nederland althans een onverdeeld kiesgebied kunnen vormen. Een andere mogelijkheid zou zijn artikel 2, tweede lid, facultatief te formuleren.

Lid 3 biedt de mogelijkheid van "lijstverbindingen op nationaal niveau in verschillende kieskringen". Het verdient aanbeveling in plaats van "in" te lezen: binnen. In een districtenstelsel immers kan geen sprake zijn van onderlinge verbinding van de lijsten die in verschillende kiesgebieden zijn ingediend, aangezien in elk kiesgebied een afzonderlijke verkiezing wordt gehouden. De woorden "op nationaal niveau" begrijpt de Kiesraad zo, dat in elk geval in het gehele land tussen de lijsten van dezelfde partijen een lijstverbinding dient te worden aangegaan. Artikel H 11, tweede lid, van de Kieswet bevat reeds een dergelijk vereiste voor de lijstencombinaties.

Artikel 3

De regeling van de zetelverdeling (lid 1) is voor de Kiesraad onbegrijpelijk. De eerste volzin van dit lid bepaalt, dat de zetelverdeling geschiedt aan de hand van de door de betreffende lijsten of lijstencombinaties over het gehele land behaalde aantallen stemmen. In de tweede volzin wordt vervolgens bepaald,

dat de aldus aan de lijsten en lijstencombinaties toegewezen zetels aan de hand van het aantal mandaten, dat voor iedere kieskring is vastgesteld, worden verdeeld op grond van de op de lijsten in de desbetreffende kieskring uitgebrachte stemmen. Dit zetelverdelingssysteem lijdt naar het oordeel van de Kiesraad aan innerlijke inconsistentie en lijkt in de praktijk niet uitvoerbaar. In een districtenstelsel immers vindt de zetelverdeling geheel per kiesgebied plaats. In een stelsel met "open" kieskringen, zoals bij de Tweede Kamerverkiezing, geschiedt de zetelverdeling allereerst voor het gehele land, waarna vervolgens voor iedere partij de toedeling per kieskring geschiedt. Daarbij staat echter het totale aantal per kieskring te verkiezen vertegenwoordigers tevoren niet vast.

Lid 2 regelt de wijze waarop voorkeurstemmen bij de uitslagbepaling kunnen worden meegerekend. Het valt op, dat deze bepaling, anders dan de Kieswet, niet de mogelijkheid biedt een minimumaantal stemmen vast te stellen, dat behaald moet zijn om met voorkeurstemmen te zijn gekozen. De Kiesraad wijst erop, dat het ontbreken van een zodanig minimum tot ongerijmde situaties kan leiden. Naar het oordeel van de Kiesraad dient het aan de lid-staten te worden overgelaten te bepalen in welke gevallen een kandidaat met voorkeurstemmen is gekozen.

Artikel 4

Ten aanzien van het eerste lid vraagt de Kiesraad zich af, of er bij een van de lid-staten behoefte zal zijn aan een kiesdrempel, indien per kiesgebied niet meer dan 15 vertegenwoordigers kunnen worden gekozen.

Materieel is er dan immers reeds sprake van een kiesdrempel welke meer dan 5% bedraagt.

Artikel 5

De bepaling dat iedere lid-staat aan al haar staatsburgers het actieve kiesrecht toekent, is een belangrijke verbetering. Aanvaarding hiervan zou betekenen, dat Nederland niet langer een regeling behoeft te treffen voor hier woonachtige onderdanen van andere lidstaten die op grond van hun nationale wetgeving geen kiesrecht bezitten.

De Kiesraad merkt overigens op dat hij een regeling van de positie van bipatriden mist. Voorkomen moet worden dat deze in strijd met artikel 2, vijfde lid, meer dan één stem uitbrengen.

Artikel 6

Bij amendement is dit artikel gewijzigd in die zin, dat de lid-staten behalve aan hun onderdanen ook het passieve kiesrecht moeten toekennen aan onderdanen van andere lid-staten die meer dan vijf jaar op hun grondgebied woonachtig zijn.

Het derde lid strekt ertoe te voorkomen, dat de in het tweede lid bedoelde personen zich in twee lid-staten kandidaat stellen.

De Kiesraad wijst erop, dat de naleving van deze bepaling in de praktijk op het moment van de kandidaatstelling onmogelijk gecontroleerd zal kunnen worden.

Artikel 7

Het eerste lid betekent voor Nederland een belangrijke verbetering. Het betekent, dat de stemming in Nederland op maandag kan plaatsvinden en dat onmiddellijk na afloop daarvan met het tellen van de stemmen kan worden begonnen. De moeilijkheden die zich in 1979 hebben voorgedaan, toen de stembussen enkele dagen gesloten moesten blijven, kunnen op die manier worden voorkomen.


Overigens vraagt de Kiesraad zich af, of het bezwaarlijk moet worden geacht, indien de uitslag in een van de lidstaten reeds zou zijn vastgesteld, terwijl in andere lid-staten de stemming nog moet plaatsvinden. De Raad heeft de indruk, dat er geen gevaar bestaat voor beïnvloeding van kiezers door de uitslagen in een andere lid-staat.

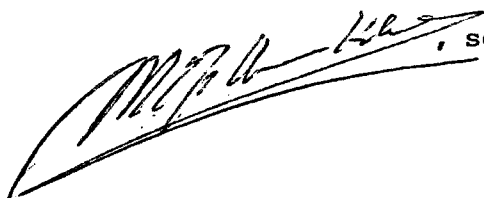
Artikel 8

In afwijking van de huidige regeling wordt voorgesteld het onderzoek van de geloofsbrieven niet door de nationale parlementen maar door het Europese Parlement te laten plaatsvinden. Hiertegen bestaat uiteraard geen bezwaar. Wel wijst de Kiesraad erop, dat dit enige administratieve complicaties kan meebrengen. Aangenomen mag worden dat deze door procedure-afspraken zo veel mogelijk kunnen worden beperkt.

De Kiesraad wijst er nogmaals op dat zijn advisering, gezien de onduidelijke redactie van een aantal belangrijke bepalingen in het voorstel van het Europese Parlement, noodgedwongen een voorlopig karakter heeft. Hij zal het op prijs stellen in de gelegenheid te worden gesteld tot nadere advisering, zodra het overleg met de andere lid-staten meer duidelijkheid heeft opgeleverd over de inhoud van een op te stellen akte.

De Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris.