

Vergaderjaar 1997–1998

26 052

Wijziging van de Kieswet, ter nadere uitvoering van richtlijn nr. 93/109/EG van de raad van de Europese Unie 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 burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEG L 329)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 1997 en het nader rapport d.d. 15 mei 1998, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 oktober 1997, no. 97.004791, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Kieswet, ter nadere uitvoering van richtlijn no. 93/109/EG van de Raad van de Europese Unie 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 burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEG L 329).

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 oktober 1997, no. 97 004791, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 10 december 1997, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, M. Patijn, hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel strekt tot nadere uitvoering van richtlijn nr. 93/109/EG van de Raad van de Europese Unie 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 burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEG L 329) (hierna: de richtlijn). Een van de aanleidingen voor de nadere uitvoering is een verschil van mening tussen de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie) over de verklaring omtrent het recht om te worden gekozen in de lidstaat van verblijf. Artikel 10, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat degene die zich kandidaat stelt voor de verkiezingen van het Europees Parlement in een andere lidstaat dan de lidstaat waarvan hij onderdaan is, bij de kandidaatstelling een verklaring overlegt van de daartoe bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, waaruit blijkt dat hij zijn passief kiesrecht niet heeft verloren of dat deze autoriteiten daarvan niets bekend is.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Bij de oorspronkelijke implementatie van de richtlijn (bij de wet van 26 januari 1994, houdende wijziging van de Kieswet ter uitvoering van richtlijn nr. 93/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (Stb. 1994, 58) heeft de regering ervoor gekozen om de kandidaat eerst na de verkiezing te verplichten om een dergelijke verklaring te sturen naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal in het kader van het geloofsbrievenonderzoek. De Commissie stemt, zo blijkt uit de memorie van toelichting, niet in met deze implementatie (paragraaf 3 van het algemeen deel). Naar het oordeel van de Commissie dient artikel 10, tweede lid, strikt te worden uitgelegd. De Commissie acht het van groot belang dat reeds bij de kandidaatstelling kandidaten en partijen erop worden geattendeerd dat een kandidaat die onderdaan is van een andere lidstaat en daar van het passief kiesrecht is uitgesloten niet in een andere lidstaat tot lid van het Europees Parlement kan worden toegelaten. Beoogd wordt om met het voorgestelde artikel Y 35 (artikel I, onderdeel E) aan dit bezwaar tegemoet te komen.

Naar de mening van de Raad van State is dit echter slechts schijnbaar het geval. Het ontbreken van de verklaring leidt immers niet tot de in de richtlijn beoogde schrapping van de kandidatenlijst, maar wordt als een verzuim beschouwd dat hersteld kan worden tot zelfs op het tijdstip van het geloofsbrievenonderzoek (door de Tweede Kamer), dat wil zeggen na de verkiezing. Een werkelijk principeel verschil met de bestaande – en voor de Commissie niet acceptabele – regeling wordt derhalve niet bereikt. De kans op een infractieprocedure die bij handhaving van de huidige regeling bestaat wordt, zo valt te verwachten, met de voorgestelde regeling niet weggenomen. Tegen die achtergrond zou het eigenlijk meer voor de hand liggen, indien de regering zou volharden in het eerder ingenomen standpunt dat de bestaande regeling acceptabel is. Naar de mening van de Raad bestaat daarvoor juridisch echter geen ruimte en is het derhalve geboden om het traditionele Nederlandse stelsel in dit betrekkelijk uitzonderlijke geval te verlaten en de regeling te accepteren die overeenkomt met het in de richtlijn beoogde stelsel en welke ook in het overgrote deel van de lidstaten gebruikelijk is, namelijk de verplichte overlegging van de verklaring omtrent het kiesrecht bij de kandidaatstelling. De Raad adviseert het voorstel van wet aldus aan te passen.

1. De opmerking van de Raad heeft aanleiding gegeven de wijze van implementatie van de artikelen 6, tweede lid, en 10, tweede lid, van de richtlijn opnieuw te bezien. Artikel 10, tweede lid, bepaalt dat degene die zich kandidaat stelt voor de verkiezingen van het Europees Parlement in een andere lidstaat dan de lidstaat waarvan hij onderdaan is, bij de kandidaatstelling een verklaring overlegt van de daartoe bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, waaruit blijkt dat hij zijn passief kiesrecht niet heeft verloren of dat deze autoriteiten daarvan niets bekend is. Op grond van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn wordt de kandidaatstelling «onontvankelijk» verklaard, indien de eerdergenoemde verklaring niet overgelegd kan worden.

De argumenten om pas bij het onderzoek naar de geloofsbrieven een dergelijk gevolg aan het ontbreken van een verklaring te verbinden, waren:

- het systeem van de Kieswet gaat uit van het principe dat in Nederland de kandidaten worden getoetst bij het onderzoek naar de geloofsbrieven en niet bij de kandidaatstelling;
- de bij de richtlijn opgenomen interpretatieve verklaring waarin de Raad van Ministers van de Europese Unie uitspreekt dat voor zoveel mogelijk de constatering van niet-ontvankelijkheid wordt uitgesproken vóór de opening van de verkiezingscampagne en de uitspraak van Nederland niet in staat te zijn dit toe te passen en er vanuit te gaan dat het zijn eigen stelsel zal kunnen blijven volgen;
- het feit dat de Europese Commissie bezwaar heeft tegen afwijking van artikel 10, tweede lid, maar niet tegen afwijking van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn, hetgeen betekent dat bij de kandidaatstelling kandidaten en partijen erop worden geattendeerd dat een kandidaat die onderdaan is van een andere lidstaat en daar van het passief kiesrecht is uitgesloten, niet in een andere lidstaat tot lid van het Europees Parlement kan worden toegelaten.

In het aan de Raad van State toegezonden wetsvoorstel wordt pas op het moment van het onderzoek naar de geloofsbrieven het gevolg van niet-toelating verbonden aan het ontbreken van een verklaring dat men in de lidstaat van herkomst niet van het passief kiesrecht is uitgesloten.

Dit systeem overwegende is het volgende van belang.

Het is de vraag of de interpretatieve verklaring, waarin de Raad van Ministers van de Europese Unie uitspreekt dat zoveel mogelijk de constatering van niet-ontvankelijkheid wordt uitgesproken vóór de opening van de verkiezingscampagnes, zover kan gaan dat deze een afwijking van de richtlijn toelaat. De onderhavige interpretatieve verklaring heeft in elk geval niet de kracht van een uitdrukkelijk voorbehoud op de tekst van de richtlijn.

Ook thans toetst het centraal stembureau op een aantal limitatieve gronden de kandidaten (artikelen I 6 en Y 17 Kieswet). De extra toetsing die op grond van de richtlijn zou moeten plaatsvinden betreft de eenvoudige constatering of er bij de kandidaatstelling een verklaring is overlegd dat de kandidaat niet van het passief kiesrecht is uitgesloten in de lidstaat van herkomst. Een dergelijke controle komt overeen met de controle of betrokkene niet in een andere lidstaat al kandidaat is voor het lidmaatschap van het Europees Parlement. Op grond van de artikelen Y 17 jo Y 13 van de Kieswet leidt het ontbreken van deze verklaring tot schrapping van de kandidatenlijst door het centraal stembureau.

Daarnaast is van belang dat het onderzoek naar de geloofsbrieven in casu niet wordt gedaan door het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezingen zijn gehouden, het Europees Parlement, maar door de Tweede Kamer, hetgeen op zich al een afwijking van het traditionele stelsel betekent.

Ook zou het kunnen gebeuren in het systeem zoals aan de Raad van State voorgelegd, dat kiezers hun stem op een kandidaat uitbrengen, waarvan vooraf al duidelijk is dat deze niet zal worden toegelaten tot het Europees Parlement.

Gezien deze omstandigheden ben ik met de Raad van mening, dat in dit betrekkelijk uitzonderlijk geval het de voorkeur heeft om het onderhavige punt te regelen aansluitend bij het stelsel dat geldt in het overgrote deel van de lidstaten. De opmerking van de Raad heb ik dan ook gevolgd door het invoegen in de Kieswet van een nieuw artikel Y 35a en het doen vervallen van artikel Y 37. Het centraal stembureau dient ingevolge artikel Y 35a een kandidaat van de lijst te schrappen, die geen verklaring heeft overgelegd dat zij of hij in het land van herkomst niet is uitgesloten van het passieve kiesrecht.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn gevolgd met uitzondering van de verwijzing naar artikel D 10 van de Kieswet in het slot van de eerste alinea van de toelichting op artikel I, onderdeel D. Een verwijzing naar artikel D 10 past niet in de context van dat onderdeel van de toelichting.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, M. Patijn, verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 10 december 1997, no. W04.97.0659, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de considerans de titel van de daar genoemde richtlijn volledig noemen.
- In artikel I, onderdeel B, «wordt geschrapt» mede gelet op aanwijzing 232 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) vervangen door: vervalt.
- In de memorie van toelichting aanwijzing 219 Ar in acht nemen.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel D, aan het slot van de eerste alinea verwijzen naar artikel D 10 van de Kieswet.