

Vergaderjaar 2007–2008

31 392

Wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 februari 2008 en het nader rapport d.d. 12 maart 2008, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 januari 2008, no. 08.000013, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het kiesrecht in Nederland voor de leden van het Europees Parlement uit te breiden tot alle Nederlanders die op de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn. Aanleiding tot deze wetswijziging is het door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de Afdeling bestuursrechtspraak geconstateerde ongerechtvaardigde onderscheid tussen Nederlanders die hun woonplaats hebben in een derde land en Nederlanders die op Aruba of de Nederlandse Antillen woonachtig zijn. De Kieswet regelt namelijk dat eenieder met de Nederlandse nationaliteit, ongeacht diens woonplaats, kiesrecht heeft, behalve de Nederlander die ingezetene is van de Nederlandse Antillen of Aruba en niet 10 jaar in Nederland heeft gewoond. Dit in de wet neergelegde verschil wordt door de voorgestelde wijziging weggenomen.

Op basis van het wetsvoorstel kan de Nederlander die op de dag van de kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats heeft op de Nederlandse Antillen of Aruba een verzoek tot registratie indienen en zodoende stemrecht hebben voor de verkiezingen in Nederland voor de leden van het Europees Parlement op dezelfde wijze als Nederlanders die in derde landen verblijven. Hij stemt dan per post of via internet.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer een opmerking over de verschillende varianten waarmee de strijdigheid met het communautaire gelijkheidsbeginsel, geconstateerd in de uitspraken van het Hof van Justitie en de Afdeling, kan worden opgeheven. Hij is van oordeel dat in verband daarmee verduidelijking van de toelichting wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 januari 2008, nr. 08.000013, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 februari 2008, No. W04.08.0001/l, bied ik U hierbij aan.

1. Het EG-Verdrag¹ en de Akte betreffende de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement geven een aantal regels voor de procedure en inrichting van verkiezingen voor het Europees Parlement, maar laten de vormgeving van het kiesrecht over aan de lidstaten².

In de memorie van toelichting wordt uitgebreid aandacht besteed aan de manier waarop de strijdigheid met het communautaire gelijkheidsbeginsel kan worden opgeheven³. De optie waarvoor het kabinet heeft gekozen houdt in dat alle Nederlanders die woonachtig zijn buiten Nederland kiesrecht voor het Europees Parlement krijgen. Deze variant is aldus vormgegeven dat Nederlanders die ingezetenen zijn van de Nederlandse Antillen of Aruba hun kiesrecht kunnen uitoefenen op dezelfde wijze als Nederlanders die in een EU-lidstaat en een derde land wonen: zij moeten zich als kiezer laten registreren en stemmen per post of via internet. Administratief is deze uitwerking het eenvoudigst, omdat controle op woonplaats of periode van verblijf niet noodzakelijk is, zo stelt de toelichting.

Er is, zo meent de Raad, nog een andere manier om deze variant uit te werken, namelijk die waarbij Nederlanders die ingezetenen zijn van de Nederlandse Antillen of Aruba het kiesrecht kunnen uitoefenen op dezelfde manier als Nederlanders in Nederland: door toezending van een oproepkaart en het uitbrengen van hun stem in een stembureau. In de toelichting wordt opgemerkt dat deze mogelijkheid een nieuwe ongelijkheid creëert binnen de categorie Nederlanders in het buitenland. Nederlanders in landen buiten het Koninkrijk krijgen immers geen oproepingskaart. Bovendien zou het organiseren van Europese verkiezingen door de landsregeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba op andere problemen stuiten: de regeling van het kiesrecht in die landen wijkt af van de regeling in de Kieswet. Een uniforme regeling van het kiesrecht zou bij rijkswet tot stand moeten komen. Dat gaat de beperkte regeling die nu wordt voorgestaan te buiten, zo stelt het kabinet⁴. Het wetsvoorstel heeft, zo merkt de Raad op, tot gevolg dat Nederlanders die in de Nederlandse Antillen of Aruba wonen weliswaar het kiesrecht krijgen toegekend, maar de uitoefening ervan omslachtiger is dan voor Nederlanders in Nederland. Nu de Nederlandse Antillen en Aruba deel uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden, zou dat een rechtvaardigingsgrond kunnen zijn om alle Nederlanders die wonen op het grondgebied van het Koninkrijk gelijk te behandelen, niet alleen bij de toekenning van het kiesrecht, maar ook bij de uitoefening daarvan⁵. In de toelichting wordt onderkend dat dit een rechtvaardigingsgrond zou kunnen opleveren, maar aan die constatering worden geen consequenties verbonden.

Nederlanders in het buitenland moeten zich bij verkiezingen laten registreren omdat zij in het land waar zij woonachtig zijn niet staan geregistreerd in de gemeentelijke basisadministratie of in een ander register naar Nederlands recht. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben echter een bevolkingsregister, dat gebruikt wordt om kiezers voor landsverkiezingen aan te schrijven; een systeem waarbij de kiesgerechtigde ingezetenen van deze twee landen een oproepingskaart krijgen is dus in principe denkbaar, zij het waarschijnlijk niet op korte termijn uitvoerbaar.

De eerstvolgende verkiezingen voor het Europees Parlement zijn in 2009 en de geconstateerde strijdigheid zal vóór deze verkiezingen moeten worden weggenomen, zo heeft de Afdeling in haar uitspraak bepaald. Het zal niet goed mogelijk zijn om voor die tijd een regeling te treffen die erin voorziet dat alle Nederlandse ingezetenen van de Nederlandse Antillen en Aruba een oproepingskaart krijgen en in een stembureau stemmen. Zo'n regeling is omvangrijk en complex, en zal bovendien bij rijkswet tot stand moeten komen.

Blijkens de toelichting zal na de verkiezingen voor het Europees Parlement van juni 2009 een evaluatie worden uitgevoerd naar zowel de deelname van het aantal kiezers vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba als naar de effectiviteit van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijze van kiezen⁶. De Raad adviseert deze evaluatie tijdig te laten plaatsvinden en adviseert bij de evaluatie uitdrukkelijk te betrekken de vraag of het niet wenselijk is dat de Nederlandse ingezetenen van de Nederlandse Antillen en Aruba bij de eerstvolgende

¹ Met name artikel 19, tweede lid, en artikel 190, vierde lid, van het EG-Verdrag.

² Artikel 7, tweede lid, van 76/787/EGKS, EEG, Euratom: Besluit van de vertegenwoordigers van de Lidstaten in het kader van de Raad bijeen, betreffende de Akte tot verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen gehecht aan het besluit van de Raad van 20 september 1976, Pb L 278 van 8. 10. 1976, blz. 1-4.

³ Toelichting, onder «Opties na de uitspraak van de Raad van State».

⁴ Toelichting, onder «Uitvoeringsaspecten».

⁵ Zie ook het advies van de Kiesraad van 28 september 2007, kenmerk 2007-0000323871, blz. 3.

⁶ Toelichting, onder «Evaluatie».

verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014 het kiesrecht kunnen uitoefenen op dezelfde basis als de ingezetenen van Nederland. Daarbij kunnen ook de plannen worden betrokken om een permanente registratie aan te leggen van Nederlanders in het buitenland¹.

1. De Raad van State adviseert bij de evaluatie van de verkiezingen voor het Europees Parlement van juni 2009 uitdrukkelijk de vraag te betrekken of het wenselijk is dat de Nederlandse ingezetenen van de Nederlandse Antillen en Aruba bij de eerstvolgende verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014 kiesrecht kunnen uitoefenen op dezelfde basis als de ingezetenen van Nederland. De toelichting is overeenkomstig aangevuld.

2. In de memorie van toelichting wordt telkens gesproken over het kiesrecht van Nederlanders in het buitenland. De Raad merkt op dat het in het wetsvoorstel alleen gaat om het kiesrecht van Nederlanders die buiten de EU – in zogeheten derde landen – verblijven. In de uitspraken van het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak wordt dan ook gesproken van Nederlanders in derde landen². Een Nederlander die in een andere EU-lidstaat verblijft kan immers kiezen voor de leden van het Europees Parlement die de burgers van de Unie in die andere lidstaat vertegenwoordigen, of desgewenst voor de leden van het Europees Parlement die in Nederland worden verkozen³. De Raad adviseert de woorden «in het buitenland» telkens te vervangen door: in een derde land.

2. De Raad van State merkt terecht op dat het wetsvoorstel betrekking heeft op het kiesrecht van Nederlanders die buiten de Europese Unie verblijven. Op enkele punten zijn daarom in de memorie van toelichting de woorden «in het buitenland» vervangen door «in een derde land». In een aantal gevallen is de oorspronkelijke tekst evenwel gehandhaafd, omdat daarmee expliciet het kiesrecht voor Nederlanders buiten Nederland is bedoeld.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekening is verwerkt.

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

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Toelichting, onder «Uitvoeringsaspecten», derde tekstblok.

² Zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 12 september 2006, in zaak C-300/04, 60, en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 21 november 2006, LJN, AZ3202, 2.3.1.

³ Artikel Y 6 van de Kieswet.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.08.0001/I met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In de memorie van toelichting de paragraaf betreffende de uitvoeringsaspecten bijstellen en daarbij de brief van de gemeente Den Haag van 30 oktober 2006, zoals genoemd in het advies van de Kiesraad, kenmerk DBJ/2006.2374, betrekken. Voorts bij de geciteerde brief van de gemeente Den Haag van 19 september 2007, kenmerk BBZ/2007.116, tevens rekening houden met een opkomst hoger dan één procent.