

Vergaderjaar 1993–1994

23 537

Wijziging van de Kieswet ter uitvoering van Richtlijn nr. 93/... van de Raad van de Europese vaststelling van de wijze van uitoefening in de Lid-Staat van verblijf van het actieve en passieve kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europese Parlement

B

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 december 1993

6 december 1993

Bij Kabinetsmissive van 17 november 1993, no. 93 009552, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Kieswet ter uitvoering van richtlijn nr.... van de Raad van de Europese Gemeenschappen van tot vaststelling van de wijze van uitoefening in de Lid-Staat van verblijf van het actieve en passieve kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europese Parlement.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 november 1993, nr. 93 009552, 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 december 1993, nr. W04.93 0749, bied ik u hierbij aan.

1. De Raad van State adviseert in paragraaf 1 van de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen dat de voorgestelde wijzigingen in de Kieswet op dit ogenblik worden beperkt tot de voor 1994 noodzakelijke en daar voorts voor zover mogelijk bij aan te geven welke wijzigingen, naar het zich nu laat aanzien, na 1994 in stand zullen kunnen blijven.

1. Paragraaf 1 van de memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

2. Het wetsvoorstel is gebaseerd op een op het moment van aanhangigmaking nog niet definitief vastgestelde Europese richtlijn. Indien de definitieve versie op wezenlijke punten – bijvoorbeeld met betrekking tot Annexe II, onder 1 – afwijkt van de voorlopige versie

2. De richtlijn wordt naar verwachting in de Algemene Raad van de Europese Gemeenschappen die op 6 en 7 december wordt gehouden, definitief vastgesteld. De ontwerp-richtlijn, zoals deze na raadpleging van het Europese Parlement thans luidt en naar het zich

waarop het wetsvoorstel is gebaseerd, zal de nieuwe versie van het wetsvoorstel opnieuw aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

3. In artikel I, onder A, sub 3, (artikel Y3) wordt gesproken over «het zijn uitgesloten van het kiesrecht» en in artikel I, onder B, sub 3, (artikel Y4) is sprake van «het zijn uitgesloten van het recht om gekozen te worden». Het eerste betreft het actieve kiesrecht en het tweede betreft het passieve kiesrecht. In paragraaf 4 van de toelichting, derde alinea, wordt bij de uitleg aangaande artikel Y4 evenwel gesproken over «van het kiesrecht uitgesloten zijn». De tekst van de toelichting ware naar het oordeel van de Raad dan ook in overeenstemming te brengen met de tekst van artikel Y4.

4. Artikel I, onder E, (artikel Y32) noopt niet tot een systematische controle betreffende de eis van niet-ontzet-zijn uit het actief kiesrecht in de lid-staat van herkomst. Volgens de toelichting, paragraaf 3, onder het kopje «Uitsluiting van het kiesrecht», mogen de lid-staten kiezen of zij voor het actief kiesrecht gevolgen verbinden aan ontzetting uit het kiesrecht in het land van herkomst. Naar de mening van de Raad ontstaat op deze wijze een tweeslachtig stelsel inzake het actief kiesrecht. Er kan zich namelijk het verschijnsel voordoen dat de ene lid-staat stelselmatig een bericht zendt dat een onderdaan uit die lid-staat aldaar van het kiesrecht is uitgesloten, terwijl een andere lid-staat dit niet doet met als gevolg dat kiezers uit dat land zonder meer mogen meestemmen in Nederland. De vraag rijst of het uit het oogpunt van gelijkheid wenselijk en juist is, dat Nederland op deze wijze gebruik maakt van de vrijheid die de richtlijn laat. In de toelichting ware hierop in te gaan.

laat aanzien zal worden vastgesteld, wijkt slechts op details van ondergeschikte betekenis af van de versie die aan de Raad van State is overgelegd. De tekst van Annexe II, onder 1, die de Raad in dit verband speciaal noemt, is ongewijzigd gebleven.

3. De door de Raad bedoelde passage van de memorie van toelichting is redactioneel in overeenstemming gebracht met de tekst van artikel Y 4.

4. De richtlijn gaat uit van het beginsel dat een uitsluiting van het actief of passief kiesrecht in de lid-staat van herkomst ook van toepassing is, indien betrokkene aan de verkiezing wil deelnemen in de lid-staat van verblijf. Voor het actief kiesrecht wordt het echter om praktische redenen aan de lid-staat van verblijf overgelaten of en hoe men wil verifiëren of onderdanen van andere lid-staten aldaar van het kiesrecht zijn uitgesloten. Dit systeem heeft als zodanig iets tweeslachtigs. Het kan er onder andere toe leiden dat de ene lid-staat uit eigen beweging aan andere lid-staten informatie verstrekt over de uitsluiting van het kiesrecht van aldaar verblijvende onderdanen, terwijl de andere lid-staat dat niet doet. De vraag rijst dan wat de lid-staat van verblijf met dergelijke ongevraagde informatie doet. De richtlijn laat toe dat de lid-staat van verblijf op deze informatie geen acht slaat en betrokkene niettemin als kiesgerechtigd blijft aanmerken. Naar onze mening is het echter meer in overeenstemming met de strekking van de richtlijn dat de lid-staat van verblijf zoveel mogelijk met deze informatie rekening houdt. Dat kan betekenen dat een onderdaan van de ene lid-staat in Nederland van deelneming aan de verkiezing wordt uitgesloten, terwijl een in dezelfde omstandigheden verkerende onderdaan van een andere lid-staat tot de stemming wordt toegelaten. Dit verschil vloeit echter voort uit de verschillende visies die de lid-staten van herkomst op dit punt hebben en in het kader van de richtlijn ook

mogen hebben. De ongelijkheid die hierdoor ontstaat is dus uitvloeisel van het verschil in nationaliteit en daarom niet op te vatten als een door Nederland veroorzaakte ongelijke behandeling.

Het zou echter, zoals in de memorie van toelichting staat aangegeven, voor Nederland op onoverkomelijke praktische bezwaren stuiten om aan alle lid-staten informatie te vragen over eventuele uitsluiting van het kiesrecht van in Nederland verblijvende onderdanen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over dit punt is paragraaf 3 van de memorie van toelichting aangevuld.

5. De transponeringstabel is op het door de Raad aangegeven punt aangepast.

6. Zoals de Raad veronderstelt en ook uit de transponeringstabel blijkt strekt artikel Y 37 mede tot implementatie van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn. De suggestie van de Raad om hierop in de toelichting op artikel Y 37 te wijzen is opgevolgd.

7. De passage aan het slot van paragraaf 4 inzake compensatie voor de gemeenten van de extra kosten die uit de toepassing van de richtlijn voortvloeien, is aangevuld. Aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is verzocht op korte termijn te berekenen welke omvang deze extra kosten kunnen hebben.

8. Met de bij het advies gevoegde redactionele kanttekeningen is rekening gehouden. De memorie van toelichting is voorts nog op enkele punten aangevuld naar aanleiding van het advies van de Kiesraad.

Ik moge u, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 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,
D. IJ. W. de Graaff-Nauta

5. Ten aanzien van artikel 11, tweede lid, van de richtlijn ware ten behoeve van de volledigheid in de transponeringstabel aan te geven in welk artikel dit onderdeel van de richtlijn is geïmplementeerd.

6. In de toelichting op artikel Y37 ware ter wille van de duidelijkheid in te gaan op de verhouding van dit artikel tot artikel 6, tweede lid, van de richtlijn. Naar de mening van de Raad dient artikel Y37 eveneens ter implementatie van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn.

7. Het wetsvoorstel brengt volgens de toelichting een verhoging van de bestuurslast voor gemeenten met zich (onder meer slot van paragraaf 4 van de toelichting). De Kiesraad brengt dit punt eveneens onder de aandacht aan het slot van zijn advies van 10 november 1993.

In de toelichting wordt aangegeven dat tegenover verhoging van de lasten een financiële compensatie zal moeten staan. Het verdient aanbeveling in de toelichting uitgebreider aandacht te besteden aan de wijze waarop dit zal geschieden.

8. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

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,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no.W04.93 0749 van de Raad van State van 1 december 1993

– In de toelichting, paragraaf 3, onder het kopje «Procedure indien communautair verkiesbaar persoon zich in Nederland kandidaat wil stellen», waren de artikelen van de richtlijn te vermelden waarop wordt gedoeld (verwezen zij naar aanwijzing 219, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).

– In vorenvermeld onderdeel van de toelichting ware in de eerste zin van de tweede alinea «slechts» te vervangen door: alleen dan. Voorts ware de komma na «deelnemen» te schrappen. Tevens ware in de vijfde zin na «eisen» in te voegen: van de lid-staat van verblijf.

– In de toelichting, paragraaf 3, onder het kopje «Uitsluiting van het kiesrecht» ware in de voorlaatste zin driemaal het woord «zij» te vervangen door: het. Voorts ware «haar» te vervangen door: zijn.

– In de toelichting ware steeds de exacte vindplaats in de richtlijn te vermelden wanneer wordt gesproken over «de tekst van de richtlijn» (onder meer in paragraaf 3 van de toelichting) (aanwijzing 219 Ar).

– In paragraaf 4 van de toelichting (tweede alinea) ware «(vgl. artikel Y3, onder b, van de Kieswet)» te vervangen door: (vergelijk het huidige artikel Y3, onder b, van de Kieswet).

– In paragraaf 4 van de toelichting (derde alinea) ware na «De omschrijving van» tussen te voegen: het huidige.

– Afkortingen waren de eerste maal steeds voluit te schrijven.

– In de toelichting op artikel I, onder C, ware «het oude derde lid van artikel Y6» te vervangen door: het huidige derde lid van artikel Y6.

– In paragraaf 5 van de toelichting ware aan te geven dat het hier een artikelsgewijze toelichting op artikel I betreft.

– In de transponeringstabel ware de verwijzing naar artikel Y38 achter artikel 9, derde lid, van de richtlijn te schrappen.

– In de transponeringstabel ware aan te geven dat artikel 10, eerste lid, van de richtlijn respectievelijk artikel 10, tweede lid, worden geïmplementeerd in artikel Y13 respectievelijk de artikelen Y37 en Y38.