

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 Europees Parlement ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 3 september 1998

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie betuigen hun instemming met het feit, dat door de voorgestelde wijziging van de Kieswet de Nederlandse wetgeving in overeenstemming wordt gebracht met de Europese regelgeving. Wel willen de leden enkele kanttekeningen plaatsen bij de voorgestelde wijzigingen.

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de constatering van de regering dat het registratiesysteem op verzoek de kans op dubbel stemmen bij verkiezingen voor het Europees Parlement door EU-onderdanen in een andere lidstaat zou kunnen verkleinen. Naar de mening van de leden van de PvdA is het voorgestelde systeem minder fraudegevoelig dan het automatische registratiesysteem dat werd gehanteerd bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1994. Het systeem zal echter pas echt fraudebestendig zijn bij een effectieve uitwisseling van informatie tussen de autoriteiten van de verschillende lidstaten. In dit verband willen de leden van de PvdA-fractie van de regering graag weten hoe deze informatie-uitwisseling heeft gewerkt bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1994 en of dit heeft geleid tot het aan het licht brengen van gevallen van dubbel stemmen. De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen of de Commissie in haar verslag over de toepassing van richtlijn 93/109 specifieke aanbevelingen heeft gedaan om deze informatie-uitwisseling te verbeteren. Mocht dit het geval zijn, dan willen de leden graag horen welke maatregelen door de Commissie zijn aanbevolen en in hoeverre deze door ons land zijn uitgevoerd. Mocht de Commissie geen aanbevelingen hebben gedaan, dan kan misschien worden aangegeven hoe de regering de informatie-uitwisseling met andere lidstaten denkt te kunnen verbeteren.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), De Cloe (PvdA), Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Gortzak (PvdA), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Rietkerk (CDA), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Duijkers (CDA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Wagenaar (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Atsma (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Kortram (PvdA), Bussemaker (PvdA), De Milliano (CDA), Eurlings (CDA), Albayrak (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP) en Essers (VVD).

De leden van de fractie van de PvdA zouden tevens graag op de hoogte worden gesteld of de Commissie in het bovengenoemd verslag ook aanbevelingen heeft gedaan hoe de informatieverstrekking jegens kiesgerechtigde EU-onderdanen kan worden verbeterd. Mocht dit niet het geval zijn, dan zouden de leden graag willen weten of de door de regering voorgestelde maatregel (het informeren van EU-kiesgerechtigden dat registratie mogelijk is) naar de mening van de regering voldoende wordt geacht om actieve deelname van kiesgerechtigde EU-onderdanen te bevorderen. In dit licht willen de leden van de fractie van de PvdA graag vernemen hoeveel EU-onderdanen uit andere lidstaten bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1994, in Nederland hun stem hebben uitgebracht.

Tevens willen de leden van de PvdA-fractie graag worden ingelicht over de vraag of de aanpassing van het logisch ontwerp van de GBA op schema ligt en zo niet welke oorzaken daarvoor zijn aan te wijzen. De leden van de fractie van de PvdA willen van de regering graag vernemen of gemeenten in staat zullen zijn om de gegevens buiten het GBA om vast te leggen als het logisch ontwerp van de GBA niet op tijd is aangepast. Zij vragen welke voorzieningen in een dergelijke situatie moeten worden getroffen. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering een schatting te maken van de kosten die zijn gemoeid met de invoering van het nieuwe registratiesysteem en van de kosten die gemaakt moeten worden als het logisch ontwerp GBA niet op tijd is aangepast.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het andere onderdeel van de voorgestelde wijziging van de Kieswet geen schoonheidsprijs verdient. De leden van de PvdA-fractie betreuren dat door de voorgestelde invoering van artikelen Y 35 en Y 35a de Tweede Kamer de mogelijkheid zal verliezen om over een aspect van de verkiesbaarheid van de kandidaat te beslissen. Hiermee wordt inderdaad afgeweken van het in Nederland geldende stelsel, waarbij een vertegenwoordigend orgaan bij het onderzoek van de geloofsbrieven onderzoekt of een kandidaat niet is uitgesloten van het passief kiesrecht. De leden van de PvdA-fractie erkennen echter dat, gezien de opvatting van de Europese Commissie op dit punt, weinig speelruimte bestaat. In dit verband willen de leden van de PvdA-fractie graag vernemen of de regering weet of de Commissie van plan is een infractie-procedure te beginnen tegen Denemarken. Dit land heeft blijkens de memorie van toelichting zijn wetgeving op dit punt ook nog niet volledig aangepast.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom in de memorie van toelichting wordt gesproken van het derde en vierde lid van artikel Y 35, terwijl in het wetsvoorstel helemaal geen sprake is van een vierde lid van artikel Y 35. Tevens willen de leden graag weten of het naar analogie van artikel Y 17 niet zuiverder zou zijn om ook in artikel Y 35 een bepaling op te nemen dat het verzuim kan worden hersteld bij het centraal stembureau.

De leden van de CDA Tweede Kamerfractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Op zich achten deze leden het een goede zaak dat Nederland op deze punten in de Europese pas loopt. De voorwaarden waaronder burgers hun passief en actief kiesrecht ten aanzien van de verkiezingen voor het Europees Parlement uitoefenen dienen gelijk te zijn in de lidstaten. Dit komt de helderheid ten goede. Met betrekking tot deze richtlijn constateren de leden van de CDA-fractie dat er in het verleden sprake is geweest van interpretatieverschillen. Dit geldt vooral voor het tijdstip waarop de verklaring omtrent het recht te worden gekozen in de lidstaat van verblijf moet worden overlegd. In Nederland, in tegenstelling tot andere lidstaten, vindt na de verkiezing het

onderzoek van de geloofsbrieven plaats. In andere landen is het overleggen van deze verklaring voorwaarde voor kandidaatstelling. Zijn er bij de verkiezingen voor het EP in 1994 problemen gerezen ten gevolge van dit interpretatieverschil, zo vragen deze leden.

Voor de verkiezingen 1994 gold er een overgangsregeling. De registratie van kiesgerechtigdheid van onderdanen van andere lidstaten gebeurde automatisch. Bij de behandeling van implementatie van richtlijn in 1993 was de Kamer kritisch op dit punt vanwege de fraudegevoeligheid. In hoeverre heeft de overgangsregeling inderdaad geleid tot fraude vragen de leden van CDA-fractie. Het wetsvoorstel verandert de automatische registratie op verzoek. Deze moet geschieden in de GBA. De leden van CDA-fractie willen graag antwoord op de volgende vragen:

Wat is de stand van zaken betreffende de aanpassing van logisch ontwerp van GBA?

Wat is de stand van zaken betreffende de praktische implementatie bij de gemeenten?

In hoeverre ondervindt het project vertraging als gevolg van de millennium problematiek die eveneens IT mankracht vergt?

Is de gekozen aanpassing millenniumproof?

Wat is het is het terugvalscenario als de noodzakelijke aanpassing van de GBA niet op tijd is voltooid?

Wat is de uiterste datum waarop de GBA moet zijn aangepast teneinde voor de EP-verkiezingen van 1999 te kunnen functioneren conform dit wetsvoorstel?

Wordt overwogen om vanuit de rijksoverheid een voorlichtingsactie op te zetten om betrokkenen te attenderen op het feit dat registratie als kiesgerechtigde alleen op verzoek kan geschieden?

Op het punt van de verklaring omtrent het recht om te worden gekozen in de lidstaat van verblijf is een conflict ontstaan tussen Nederland en de Europese Commissie. De Europese Commissie is het niet eens met de Nederlandse implementatie. De tekst van de richtlijn vereist dat de verklaring met betrekking tot het niet-ontzet zijn van het passief kiesrecht in de lidstaat waarvan de kandidaat onderdaan is voorwaarde is voor kandidaatstelling. Geen verklaring, geen kandidaat stelling. Dit laat geen ruimte over voor een andere interpretatie. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de kritiek van de Raad van State. Het is terecht dat de regering uiteindelijk niet opnieuw kiest voor een optisch gelijksoortige tekst, maar voor de dwingende tekst van de richtlijn. Een andere aanpak zou leiden tot een infractie procedure. De kans op succes voor Nederland lijkt hierbij echter nihil. Deze leden constateren dat alleen in Denemarken nog van een andere implementatie sprake is. Wordt hier een soortgelijke implementatie als in Nederland voorbereid?

Met het nu voorliggende voorstel worden kiezers serieus genomen. Geen van de kandidaten op de lijsten is in een andere lidstaat uitgesloten van het kiesrecht voor het EP.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijziging van de Kieswet. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de Kieswet op een tweetal punten.

Dit betreft allereerst de wijze van registratie van de kiesgerechtigdheid van onderdanen van andere lidstaten. De voorgestelde wijziging van wijze van registratie van de kiesgerechtigdheid is het gevolg van de keuze van de Nederlandse regering om voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1994 gebruik te maken van de in de richtlijn 93/109/EG opgenomen mogelijkheid voor een overgangsregeling. Deze overgangsregeling gold echter alleen voor de verkiezingen van 1994. Met de nu voorliggende wijziging wordt beoogd dat de kiesgerechtigdheid van

onderdanen van andere lidstaten voor de verkiezingen van het Europees Parlement uitsluitend nog op hun verzoek en niet meer automatisch kan geschieden. De leden van de D66-fractie delen de opvatting van de Kiesraad dat hier geen inhoudelijke bezwaren tegen zijn. Door het registreren op verzoek wordt de kans op dubbel stemmen door EU-onderdanen die in een andere lidstaat verblijven dan de lidstaat waarvan zij de nationaliteit hebben kleiner dan bij het automatisch registreren. De leden van de fractie van D66 vragen welke waarborgen er zijn tegen het dubbelstemmen met het nieuwe systeem. Wordt er in Europees verband gewerkt aan een centraal registratiesysteem waardoor in de toekomst het dubbelstemmen helemaal kan worden voorkomen. De registratie van kiesgerechtigden van niet-Nederlandse EU-onderdanen zal via de GBA moeten geschieden. Hiervoor moet het logisch ontwerp van de GBA worden aangepast. De regering geeft aan dat dit per 1 januari 1999 geregeld kan zijn. Hierbij moet nog rekening worden gehouden met de termijn die gemeenten nodig hebben om zich voor te bereiden op de uitvoering van deze nieuwe registratieregeling. De mogelijkheid bestaat dat gemeenten niet tijdig gereed zijn voor uitvoering van de nieuwe registratieregeling.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom niet eerder met een voorstel tot wijziging van de kieswet op dit punt is gekomen? De regering stelt voor dat als de aanpassing van het logisch ontwerp niet tijdig gereed is gemeenten tijdelijk gegevens over registratie van kiezers buiten de GBA om moeten vast leggen. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat dit zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Zij vragen daarnaast op welke manier aan de kiezer die in Nederland verblijft maar niet de Nederlandse nationaliteit heeft kenbaar wordt gemaakt dat om kiesgerechtigd te verkrijgen hij of zij zich moet laten registreren?

In de tweede plaats wordt met het voorliggende wetsvoorstel het tijdstip gewijzigd waarop kandidaten die zich verkiesbaar stellen voor het Europees Parlement in een andere lidstaat dan de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn een verklaring moeten indienen dat zij niet van het kiesrecht zijn uitgesloten in de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn. In het Nederlandse kiesstelsel wordt pas bij het onderzoek van de geloofs-brieven getoetst of betrokkene voldoet aan de vereisten voor het lidmaatschap. De tekst van de richtlijn dwingt er echter toe dat al bij kandidaatstelling de verklaring met betrekking tot het niet-ontzet zijn van het passief kiesrecht in de lidstaat waar kandidaat onderdaan is, wordt overlegd. Nederland heeft steeds gesteld dat het niet in staat is dit toe te passen en dat het er vanuit gaat dat het zijn eigen stelsel kan blijven volgen. Bij de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving is dit dan ook als zodanig toegepast. De Europese Commissie heeft in 1995 schriftelijk laten weten niet met deze wijze van implementatie in te stemmen. De leden van de D66-fractie vragen of dit de eerste maal was dat de Europese Commissie dit liet weten, of dat dit al bij de bespreking van de richtlijn tijdens de vergadering van de Raad van 4 oktober 1993 is aangegeven? Verder vragen deze leden of er duidelijke afspraken gemaakt over de Nederlandse situatie en wat de status is van het voorbehoud dat Nederland in die Raad van 4 oktober 1993 heeft gemaakt? Welke actie heeft de regering ondernomen sinds de bekendmaking van de Europese commissie dat de Nederlandse implementatie van de richtlijn niet acceptabel is? Kan de regering een reactie geven op het standpunt van de Kiesraad dat bij niet inwilliging van de wensen van de Europese Commissie er geen grond is om een infractieprocedure tegen Nederland te starten? Kan de regering aangeven waarom zij niet volhardt in het eerder ingenomen standpunt dat de bestaande regeling acceptabel is? Zal de wijziging tijdig zijn geïmplementeerd voor de kandidaatstelling van de kandidaten?

De leden van de fracties van GPV en RPF kunnen over het algemeen instemmen met het wetsvoorstel. Zij hebben echter op een aantal punten wel vragen.

De thans geldende regeling voor de registratie van onderdanen van andere lidstaten draagt het karakter van een overgangsregeling. Dat blijkt echter niet uit de tekst van het huidige artikel Y 33. Was bij de totstandkoming van deze regeling niet bekend dat de richtlijn slechts voor de verkiezing van 1994 een overgangsregeling bevatte?

De discussie welke heeft plaatsgevonden tussen de Nederlandse regering en de Europese Commissie heeft de leden van de fracties van GPV en RPF verbaasd. Enerzijds kun je je afvragen waarom de Europese Commissie zo hechtte aan één uniforme wijze van werken van de lidstaten. Gaat het streven naar uniformiteit niet wat ver? Anderzijds menen de genoemde leden, dat het door de Europese Commissie voorgestane systeem aantrekkelijk is vanwege de snelle duidelijkheid welke dan geboden wordt.

Het naar aanleiding van de adviezen van de Kiesraad en de Raad van State aangepaste wetsvoorstel zien de leden van de fracties van GPV en RPF als een verbetering. Het is hun echter opgevallen, dat de door de autoriteiten van het land van herkomst af te geven verklaring geclauserd is door het gebruik van de formulering «voor zover de autoriteiten bekend is». Is het dan wel juist als in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, dat het centraal stembureau niet zelfstandig inhoudelijk toetst of de kandidaat in de andere lidstaat van het passief kiesrecht is uitgesloten? Moet hiervan niet worden uitgezonderd de situatie als na het afgeven van de verklaring feiten bekend zijn geworden welke twijfel aan de juistheid van de verklaring rechtvaardigen?

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### **Artikel Y 32**

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens om bijvoorbeeld via de VNG te komen tot een uniforme benadering door de gemeenten ten aanzien van de informatie over de registratiemogelijkheid als kiesgerechtigde?

In artikel Y 32 wordt onder het eerste lid aangegeven dat de kiesgerechtigheid van personen die onderdaan zijn van een andere lidstaat via de gemeentelijke basisadministratie moeten worden geregistreerd. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of er in de wet niet ook een voorziening moet worden opgenomen voor het geval de aanpassing van het logisch ontwerp van de GBA niet tijdig gereed is, of als een gemeenten nog niet gereed is voor uitvoering van de nieuwe registratieregeling?

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen wat in voorkomende gevallen als een geldig legitimatiebewijs kan worden beschouwd. Wie bepaalt of beoordeelt dit? Zal altijd gelden, dat uit het legitimatiebewijs ook blijkt welke nationaliteit verzoeker heeft?

De genoemde leden hebben voorts de indruk, dat het werkwoord aan het slot van de eerste zin van het vierde lid in het enkelvoud moet worden geschreven.

### **Artikel Y 33**

De leden van de fracties van GPV en RPF betwijfelen of uit de tekst van het eerste lid duidelijk voortvloeit dat bij verhuizing naar een andere gemeente binnen Nederland de gegevens omtrent registratie moeten worden doorgegeven aan de nieuwe gemeente. Immers, het eerste lid borduurt voort op het eerste lid van artikel Y 32. Daar is het begrip «kiesgerechtigdheid» gekoppeld aan de gemeentelijke administratie van de gemeente van ingezetenschap. Uit het eerste lid van artikel Y 33 zou dan kunnen worden afgeleid, dat de registratie gehandhaafd blijft bij de oorspronkelijke gemeente.

### **Artikel II**

De leden van de fracties van GPV en RPF vinden het een goede zaak, dat voor de verkiezingen van 1999 een overgangsregeling wordt getroffen. Is het niet beter in de aanhef van het artikel te spreken over «de verkiezing van de leden van het Europees Parlement» in plaats van over «de verkiezing van het Europees Parlement»? Elders in hoofdstuk Y, evenals trouwens ook in andere hoofdstukken, wordt immers steeds gesproken over de verkiezing van de leden van een vertegenwoordigend lichaam.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Coenen