

Vergaderjaar 2002–2003

28 991

Wijziging van de Kieswet in verband met het Besluit van de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 en 23 september 2002 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom (Trb. 2003, 16)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 mei 2003 en het nader rapport d.d. 2 juli 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 februari 2003, no.03.000892, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister 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 in verband met het Besluit van de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 en 23 september 2002 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom (Trb. 2003, 16).

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan een wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen. De Raad van de Europese Unie heeft in 2002 tot deze wijziging besloten; het voornemen tot goedkeuring van deze wijziging is op dit moment eveneens bij de Raad van State aanhangig.

De wijziging van de Akte brengt meer eenheid in de wijze waarop de lidstaten de verkiezingen voor het Europees Parlement organiseren. De belangrijkste veranderingen zijn, dat de leden van het Parlement in alle lidstaten moeten worden verkozen volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, en dat een lid van het Europees Parlement niet tegelijkertijd lid mag zijn van een nationaal parlement (het zogeheten dubbelmandaat). De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 februari 2003, nr. 03 000892, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 19 mei 2003, nr. W04.03 0072/1, bied ik U hierbij aan. In verband met het advies merk ik het volgende op.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Kiezer en gekozene in Europa

a. Het Europees Parlement lijdt al jaren aan een gebrek aan belangstelling, dat het duidelijkst tot uiting komt in de opkomstcijfers bij alle Europese verkiezingen sinds 1979, het jaar dat het Parlement voor het eerst rechtstreeks werd gekozen:

Opkomst in jaar:	Europese Unie	Nederland
1979	67%	58%
1984	66%	51%
1989	63%	47%
1994	58%	36%
1999	49%	30%

Uit deze cijfers blijkt dat de gemiddelde opkomst in de Europese Unie niet hoog is en elke keer nog verder daalt, en dat de opkomst in Nederland eveneens daalt en bovendien telkens veel lager ligt dan het Europese gemiddelde. De opkomst in Nederland ligt niet alleen een heel stuk lager dan die bij Tweede-Kamerverkiezingen, maar ook duidelijk lager dan bij verkiezingen voor provinciale staten (2003: 49%) en gemeenteraden (2002: 58%). Het is duidelijk dat hier een probleem ligt.

Gelet op het vorenstaande geeft de Raad de regering in overweging zich te bezinnen op de oorzaken van deze lage opkomst en op mogelijke maatregelen met een opkomstbevorderende werking. De Raad acht het zinvol daarbij tevens het verschil met de gemiddelde opkomst in de andere lidstaten in ogenschouw te nemen.

b. *De wijziging van de Akte bepaalt, dat de leden van het Europees Parlement in alle lidstaten moeten worden verkozen volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Al kwamen Europese verkiezingen op basis van een enkelvoudig districtenstelsel sinds de verkiezingen van 1999 al niet meer voor, deze mogelijkheid wordt met de gewijzigde Akte voortaan geheel uitgesloten. Dit roept de vraag op welke maatregelen denkbaar zijn om de relatie kiezer-gekozene in verband met het Europees Parlement te verbeteren.¹*

De Raad geeft de regering in overweging zich in het licht van het vorenstaande op dit vraagstuk te bezinnen en daarbij de mogelijkheid van wijzigingen van het kiesstelsel voor het Europees Parlement niet uit te sluiten.

Randvoorwaarde bij alle varianten is dat een nieuw stelsel voldoet aan de eisen die in de gewijzigde Akte worden gesteld. In de Akte is evenredige vertegenwoordiging het uitgangspunt, hetzij volgens het (in Nederland gehanteerde) lijstenstelsel, hetzij volgens het stelsel van een overdraagbare stem, dat in Ierland wordt gebruikt. Lidstaten kunnen wel kiesdistricten instellen, «evenwel zonder dat over het geheel genomen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging».²

c. *In de gewijzigde Akte wordt ook het dubbelmandaat voortaan uitgesloten. Zoals bekend is in Nederland van deze mogelijkheid al een aantal jaren geen gebruikgemaakt, al was het grondwettelijk niet onmogelijk. Deze wijziging roept de vraag op naar de wijze waarop de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen zich in de zich wijzigende constitutioneel-verdragsrechtelijke verhoudingen kunnen ontwikkelen. Daarbij is tevens de meer algemene vraag aan de orde naar de rol van de nationale parlementen in het Europees bestel.*

De Raad stelt vast dat Verklaring nr. 23 bij het Verdrag van Nice betreffende de toekomst van de Unie vorenstaande problematiek als thema voor de komende Intergouvernementele Conferentie heeft geagendeerd. Deze vragen spelen in verband daarmee een belangrijke rol bij de Conventie, die momenteel te Brussel gehouden wordt. De Raad neemt zich voor hierop in te gaan in zijn advies naar aanleiding van de Europese Conventie, maar meent er goed aan te doen ook in dit verband deze problematiek reeds aan te stippen.

¹ Zie ook Jaarverslag Raad van State 2002, blz. 20.

² Artikel 2 van de Akte.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan.

1a. De Raad van State constateert dat de opkomst bij de Europese Verkiezingen dalende is en bovendien telkens steeds lager ligt dan het Europese gemiddelde. Bovendien ligt de opkomst een stuk lager dan bij andere landelijke verkiezingen.

De Raad geeft de regering in overweging zich te bezinnen op de oorzaken van deze lage opkomst en op mogelijke maatregelen met een opkomstbevorderende werking. De Raad acht het zinvol het verschil met de gemiddelde opkomst in de andere lidstaten in ogenschouw te nemen.

De zorg van de raad wordt door mij gedeeld. Weliswaar bevat de vergelijking met het Europese gemiddelde een onzuiver element, omdat een aantal lidstaten een opkomstplicht kent, maar het lage opkomstpercentage ten opzichte van andere landelijke verkiezingen maakt dat de verkiezingen voor het Europees Parlement een te bescheiden belangstelling bij de kiezer kennen. Uit in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verricht onderzoek is gebleken, dat de belangrijkste motieven om te gaan stemmen, gelegen zijn in de interesse in de politiek en in politieke partijen. De Tweede Kamerverkiezingen in 2002 en in 2003 hebben dat ook in de praktijk aangetoond.

De invloed die de overheid kan uitoefenen om kiezers te stimuleren gebruik te maken van hun stemrecht is beperkt. In voorlichtingscampagnes wordt gewezen op het belang van het kiesrecht, scholieren en nieuwe kiezers krijgen aparte voorlichting en in het kader van het project Kiezen op afstand wordt gezocht naar de mogelijkheden om kiezers te faciliteren bij het stemmen.

Het Europees parlement mag zich in Nederland helaas in veel mindere mate verheugen in de publieke belangstelling dan nationale instellingen. Vanuit de Nederlandse overheid wordt aan het stimuleren van die belangstelling het nodige gedaan door diverse voorlichtingscampagnes. Om de kennis en de betrokkenheid bij Europese samenwerking te vergroten zijn verschillende voorlichtingsmiddelen ingeschakeld, zoals de website <http://www.europaportaal.nl/> en de nieuwsbrief Europa Expres. Daarnaast zal met het oog op de komende EP-verkiezingen in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Europees Parlement een speciale communicatiestrategie worden opgezet.

Dat dit soms niet ongemerkt blijft, blijkt uit de evaluatie van de verkiezingen van 1999. Daarin constateert de Europese commissie onder meer: «Het stemt tot tevredenheid dat zes lidstaten de informatie rechtstreeks aan de potentiële kiezers blijken te hebben gestuurd (Denemarken, Finland, Nederland, Spanje, Ierland en het Verenigd Koninkrijk)» (Mededeling van de commissie over de toepassing van de Richtlijn 93/109/EG bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 1999 (COM (2000) 843 def.)).

b. De Raad geeft in overweging in het kader van de verbetering van de relatie kiezer-gekozen de mogelijkheid van wijzigingen van het kiesstelsel voor het Europees Parlement niet uit te sluiten. Een dergelijk besluit is niet de orde. In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken om een wijziging van het kiesstelsel met betrekking tot de Tweede Kamerverkiezingen te ontwerpen, hetgeen dan ook de prioriteit heeft.

Daarnaast is van belang dat het aantal van de door Nederlanders te bezetten zetels in het Europees Parlement beperkt is. Het voordeel daarvan is dat de kandidaten gemakkelijk herkenbaar kunnen zijn. De Nederlandse fracties in het Europees Parlement hebben een overzichtelijke omvang. Nederland fungeert in de praktijk dan ook als één kiesdistrict waarin bij de verkiezingen in 2004 25 zetels te verdelen zijn.

Van belang bij de randvoorwaarden die de nieuwe Akte stelt is dat behalve het beginsel van evenredige vertegenwoordiging, iedere kiezer één stem heeft. Dit betekent dat een stelsel waarbij de kiezer meerdere stemmen verkrijgt niet tot de mogelijkheden behoort.

c. De Raad constateert terecht dat het punt van de verhouding tussen nationale parlementen en het Europees Parlement een belangrijke rol speelt bij de Conventie, die momenteel in Brussel gehouden wordt. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad op dit punt aangevuld.

2. Overig

De Akte bepaalt dat, vanaf de Europese verkiezingen in 2004, niemand tegelijkertijd lid kan zijn van het Europees Parlement en van een nationaal parlement.¹ De Raad signaleert dat één van de praktische gevolgen van deze bepaling niet in de Kieswet wordt geregeld. Het gaat om de situatie dat een lid van het Europees Parlement wordt gekozen tot lid van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal en die benoeming ook aanvaardt. De aanvaarding van dat lidmaatschap betekent dat hij zijn lidmaatschap van het Europees Parlement zal moeten opgeven. Daarbij is van belang dat de Voorzitter van het Europees Parlement op de hoogte wordt gesteld van de aanvaarding van het lidmaatschap van de Eerste of Tweede Kamer. De Raad meent dat het in het stelsel van de Kieswet past om te bepalen dat de Voorzitter van de Tweede Kamer, of eventueel, in voorkomende gevallen, de Voorzitter van de Eerste Kamer, de Voorzitter van het Europees Parlement op de hoogte stelt.² Hij geeft in overweging het wetsvoorstel in die zin aan te vullen.

2. De Raad adviseert in de Kieswet op te nemen een bepaling dat de voorzitter van de Tweede Kamer of eventueel de Eerste Kamer, de voorzitter van het Europees Parlement op de hoogte stelt, indien een lid van het EP het lidmaatschap van de Tweede Kamer of Eerste Kamer heeft aanvaard. Een dergelijke bepaling past naar mijn mening niet in de Kieswet, omdat de incompatibiliteit niet aan het lidmaatschap van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer is verbonden, maar aan het lidmaatschap van het Europees Parlement. Het betreft dan ook een punt, dat in de nationale wetgeving niet geregeld behoeft te worden. Dit zou anders zijn indien de nationale wetgeving de incompatibiliteit voorschrijft (verwezen zij naar artikel Y 28 van de Kieswet). Overigens valt het zeer wel voor te stellen dat zonder een daartoe strekkende wettelijke verplichting door het betrokken lid zelf, door de Tweede of door de Eerste Kamer aan het EP wordt doorgegeven, dat een functie aanvaard is die op grond van de Akte niet gecombineerd kan worden met het lidmaatschap van het EP.

3. Het wetsvoorstel is, blijkens de toelichting, ter kennisneming aan de Kiesraad gezonden.³ In zijn commentaar wijst de Kiesraad erop dat de Kieswet niet de officiële aanduiding «Europees Parlement» gebruikt, maar de aanduiding «Europese Parlement».⁴ De Raad adviseert van deze gelegenheid gebruik te maken om de Kieswet op dit punt aan te passen.

3. Het advies van Raad wordt overgenomen.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om op suggestie van de Kiesraad de redactie van artikel Y 30 te verduidelijken. Tevens is in verband met de nieuwe portefeuillevverdeling wijziging aangebracht in de ondertekening van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

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, mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

¹ Artikel 6 (vernummerd tot 7), tweede lid.

² Artikel Y 28 van de Kieswet.

³ Toelichting, algemeen deel, zesde tekstblok.

⁴ Brief van 16 maart 2003, kenmerk KR03/59603.