

## KIESRAAD

BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 624881

Aan  
de Minister van Binnenlandse Zaken

---

Uw brief van  
13 maart 1974,  
G 74/61

Ons kenmerk  
2847

's-Gravenhage, 27 juni 1974.

Onderwerp Initiatiefontwerp-  
Westerterp (thans: Van der  
Sanden-Cornelissen) inzake  
Wet Europese Verkiezingen  
1973

Bij schrijven van 13 maart 1974, nr. G 74/61, deed U ons toekomen een exemplaar van het wetsvoorstel, hetwelk op 7 maart 1973 het toenmalige lid van de Tweede Kamer, de heer Westerterp, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer deed toekomen, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen opnemen van een additioneel artikel (Wet Europese Verkiezingen 1973). In verband met het aftreden als lid van de Tweede Kamer hebben de leden van de Tweede Kamer, P.J.A. van der Sanden en dr. P.A.M. Cornelissen de plaats van de heer Westerterp ingenomen, respectievelijk als eerste en tweede ondertekenaar.

Zoals U ons bericht, heeft de heer Van der Sanden U medegedeeld het op prijs te stellen, indien U de Kiesraad om advies zou willen vragen over het voorstel van wet. In verband daarmee schrijft U het op prijs te zullen stellen ons advies te ontvangen.

Daaraan gaarne gevolg gevende, merkt de Kiesraad naar aanleiding van het ontwerp het volgende op.

Reeds eerder werd door de heer Westerterp een - zoals U ons schrijft, niet ingetrokken - initiatief-ontwerp tot vaststelling van een Wet Europese Verkiezingen 1970 ingediend (Zitting 1969-1970 - 10 696). Over dit ontwerp deed de Kiesraad onder dagtekening van 17 augustus 1970 Uw toenmalige ambtsvoorganger een advies toekomen (Zitting 1969-1970 - 10 696, nr.7).

Het door de heer Westerterp toen ingediende ontwerp beoogde om, in afwachting van de in de desbetreffende verdragsbepalingen

voorzienere samenstelling van het Europese Parlement bij wege van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle lid-staten eenvormige procedure, voor Nederland met betrekking tot de aanwijzing van de Nederlandse leden van het Europese Parlement reeds aanstonds een rechtstreekse verkiezing in te voeren. Geoordeeld werd, dat de huidige bevoegdheden van het parlement, met name na de uitbreiding van het begrotingsrecht met ingang van de begroting voor 1975, voldoende zijn om een rechtstreekse verkiezing te rechtvaardigen. Nu de algemene regeling uitblijft, terwijl toch de burgers van de zes landen in meerderheid blijken te voelen voor de rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement, ware, aldus de heer Westerterp, in navolging van parlementaire initiatieven in andere landen van de Europese Gemeenschappen, ook voor Nederland, zij het voorlopig als eenzijdig initiatief, rechtstreekse verkiezingen mogelijk te maken.

Ingevolge de desbetreffende verdragsbepalingen geschiedt de aanwijzing van de leden van het Europese Parlement aldus, dat de nationale parlementen de voor hun land zitting te nemen afgevaardigden naar het Europese Parlement volgens de door iedere lid-staat vastgestelde procedure uit hun midden aanwijzen. Die aanwijzing ware nu te doen op de grondslag van een verkiezing door de ingezetenen van het Rijk.

Zoals de heer Westerterp ter toelichting van zijn nieuwe ontwerp schrijft, is hem gebleken, dat bij velen de vraag is gerezen, of het wel zinvol is rechtstreekse verkiezingen te houden voor de Nederlandse leden van het Europese Parlement, indien slechts kandidaat kunnen zijn zij, die reeds lid zijn van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal. Waar in zijn voorstel ervan was uitgegaan, dat deze tijdelijke regeling gedurende niet al te lange tijd behoefde te worden toegepast en op relatief korte termijn zou worden beëindigd, was dat bezwaar naar zijn mening voor niet al te lange tijd niet doorslaggevend. Inmiddels - zo schrijft de heer Westerterp verder - ziet het er helaas naar uit, dat niet op korte termijn overeenstemming kan worden bereikt tussen de regeringen van alle lid-staten over de algemene Europese verkiezingen. Om die reden heeft hij zich opnieuw bezonnen over de modaliteiten van een tijdelijke regeling. Hij heeft een methode gezocht, die het enerzijds mogelijk zou maken de bepalingen van de Europese Verdragen inzake de aanwijzing van de leden van het Europese Parlement totdat Europese verkiezingen worden gehouden overeenkomstig artikel 138, lid, 3, te eerbiedigen en die anderzijds de mogelijkheid zou openen ook niet-leden van de Eerste of Tweede Kamer kandidaat te stellen. Hij meent, dat een regeling kan worden gevonden die rekening houdt met de beide bovengenoemde vereisten door de verkiezing van een aantal "bijzondere leden van de Staten-Generaal".

In het wetsvoorstel wordt dan ook gekozen voor een formule waarbij 14 "bijzondere leden van de Staten-Generaal" rechtstreeks worden gekozen door de Nederlandse kiezers. Deze "bijzondere leden" zullen worden geacht door de Staten-Generaal te zijn aangewezen als de Nederlandse afgevaardigden naar het Europese Parlement. Deze formule heeft het voordeel, dat de politieke partijen bij de kandidaatstelling zelf kunnen beslissen in welke omvang zittende kamerleden kandidaat worden gesteld voor het Europese Parlement. Voor de status van deze "bijzondere leden van de Staten-Generaal"

heeft hij zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bepalingen in de Grondwet die betrekking hebben op het adviserend lidmaatschap van ministers en staatssecretarissen van de Eerste en Tweede Kamer.

Voorts is de heer Westerterp in zijn initiatief-voorstel teruggekeerd tot de aanvankelijke gedachte in zijn eerste voorstel om het tijdstip van verkiezing te doen samenvallen met dat van een andere verkiezing in ons land. Doch teneinde de "nationale" Europese verkiezingen met grote regelmaat te doen plaatsvinden en niet afhankelijk te zijn van de feitelijk onregelmatig plaatsvindende verkiezingen voor de Tweede Kamer, is hij thans in zijn voorstel uitgegaan van de gedachte van een combinatie van de te houden verkiezing van de Nederlandse leden van het Europese Parlement met de verkiezing voor de leden van de provinciale staten.

De Kiesraad heeft zich bij de overweging van het nieuwe voorstel van de heer Westerterp afgevraagd, of in de sombere vooruitzichten, die de heer Westerterp ten tijde van de indiening van zijn voorstel - 7 maart 1973 - voor een spoedige verwezenlijking van de algemene Europese verkiezingen constateerde, en die hem daarom leidden tot een voorstel, hetwelk eerst in 1978 effect zal hebben, inmiddels niet enige keer ten goede is ingetreden. De Kiesraad acht zich echter ter beoordeling van dit punt en de betekenis daarvan voor het onderhavige voorstel niet competent.

Zich dus beradend over het voorstel, zoals het daar ligt, moge de Kiesraad er aan herinneren, dat hij bij zijn advies van 17 augustus 1970 zich heeft afgevraagd, of de opzet van het toenmalige ontwerp zich wel met de desbetreffende Verdragsbepalingen verdroeg. Deze bepalen, dat het parlement bestaat uit afgevaardigden "die de parlementen aanwijzen uit hun midden volgens de door iedere lid-staat vastgestelde procedure". Het scheen de Kiesraad aan ernstige twijfel onderhevig, of een voorschrift van zo verre strekking, dat n.l. de aanwijzing materieel niet door het parlement, maar door de ingezetenen geschiedt, wel als een kwestie van procedure kon worden aangemerkt. De voorsteller heeft in de Memorie van Antwoord (Zitting 1970-1971 - 10 696, nr. 9, pag. 7) uitvoerig, met verwijzing ook naar een als bijlage bij die Memorie gevoegd artikel van prof. dr. Ugo Draetta, betoogd, dat hier geen strijd met de Verdragsbepalingen aanwezig behoeft te worden geacht. De Kiesraad wil op dit punt niet verder insisteren, met name ook, omdat, zoals de heer Westerterp tenslotte opmerkt, er maar één instantie is die zal uitmaken of partiele verkiezingen als voorgesteld verenigbaar zijn met artikel 138, lid 1, van het E.E.G.-verdrag, n.l. het Europese Parlement, dat de geloofs-brieven van de nieuwbenoemde leden moet goedkeuren. En in verband met de resolutie van 3 februari 1970 lijkt er de heer Westerterp geen enkele twijfel aan te bestaan dat het Europese Parlement akkoord zal gaan met de goedkeuring van de geloofs-brieven van de op de voet van zijn voorstel aangewezen leden van het Europese Parlement.

Intussen roept het nieuwe voorstel van de heer Westerterp de vraag op, of dat voorstel wel recht doet aan de bepaling van artikel 138 van het E.E.G.-verdrag, dat de aanwijzing door de "nationale parlementen "uit hun midden" moet geschieden. De heer

Westerterp was in zijn eerste voorstel voor deze bepaling, ondanks de materiele bezwaren tegen de verkiezing uit de zittende leden van de Staten-Generaal, nog blijven staan, maar meent thans een oplossing te hebben gevonden om die bezwaren te ontgaan en toch in overeenstemming met het Verdrag te blijven. Dat echter personen, die weliswaar als adviserende leden zekere aanraking hebben met de parlementen, maar bezwaarlijk kunnen gezegd worden midden in het parlement te staan, zouden beschouwd worden te voldoen aan het vereiste, dat de leden van het Europese Parlement door de nationale parlementen "uit hun midden" worden gekozen, schijnt de Kiesraad wel een krasse "tour de force". Op de clause, dat de aanwijzing geschiedt "volgens de door ieder lid-staat vastgestelde procedure", schijnt voor het voorschrift, dat de aanwijzing door de parlementen "uit hun midden" moet geschieden, bezwaarlijk een beroep te kunnen worden gedaan. Ook hier geldt intussen, dat de beslissing te dezen in laatste instantie bij het Europees Parlement zelf berust.

In dit verband zij nog een opmerking gemaakt over hetgeen de heer Westerterp in zijn toelichting stelt, dat ook de gewone leden van de Staten-Generaal bij de verkiezing kunnen worden kandidaat gesteld. Dit is zeker niet uitgesloten, maar het is toch wel zó, dat, indien verkozen, deze leden hun gewoon lidmaatschap van de Staten-Generaal zullen moeten opgeven en slechts als "bijzonder lid" kunnen optreden.

Wat nu het "bijzondere lidmaatschap" op zichzelf betreft, dit schijnt de Kiesraad wel een merkwaardige figuur. Zij zijn bijzonder lid zowel van de Eerste als van de Tweede Kamer. Zij krijgen de rechten van ministers en staatssecretarissen en kunnen dus onbeperkt hun functie als adviserend lid uitoefenen. Een beperking van het adviseurschap tot de onderwerpen, die met hun lidmaatschap van het Europese Parlement samenhangen, wordt niet gesteld.

In artikel X 1, lid 5, wordt bepaald, dat de bijzondere leden "onmiddellijk na het onderzoek van hun geloofsbrieven door de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal" geacht worden door de Staten-Generaal te zijn aangewezen als afgevaardigden naar het Europese Parlement. Het zal wel zo moeten zijn, dat dit onderzoek gunstig verloopt, zodat van toelating ingevolge het onderzoek zal zijn te spreken.

In artikel X 1, lid 9, worden een aantal bepalingen gesteld, die in afwachting van de totstandkoming van een wettelijke regeling voor de verkiezing van de bijzondere leden zullen gelden. De Kiesraad moge hier herhalen, wat hij in zijn advies van 17 augustus 1970 heeft gesteld, dat de Raad bezwaarlijk zich nu reeds kan uitspreken over de vraag, of, met inachtneming van het onder a tot en met f in dat lid bepaalde, overigens de Kieswet voor het onderhavige geval een adequate regeling oplevert, doch dat in verband met de "escape-clausule" onder g in dit stadium die vraag nog geen antwoord behoeft. Overigens merkt de Kiesraad op, dat het lid 9 geheel is ingesteld op de Kieswet, zoals die thans luidt, doch dat wellicht in 1978, als wanneer naar de opzet van het ontwerp voor het eerst verkiezingen zullen worden gehouden, de Kieswet ingrijpende wijzigingen zal hebben ondergaan.

In artikel X 1, lid 10, wordt de salariëring en pensioering aan de wet voorbehouden. Het valt op, dat voor de salariering niet, zoals voor de gewone leden van de Eerste en Tweede Kamer (artikel 99, 2e lid, en 101, 4e lid, van de Grondwet) de eis wordt gesteld, dat de wet met  $\frac{2}{3}$  stemmen moet zijn aangenomen.

Wat nu tenslotte het tijdstip voor de verkiezing betreft, in zijn eerste ontwerp deed de heer Westerterp de verkiezing samenvallen met die voor de Tweede Kamer. Tegen het houden van twee verkiezingen op één dag werden toen door de Kiesraad ernstige bezwaren van technische aard ingebracht. De heer Westerterp is daarop bij zijn Memorie van Antwoord niet diep ingegaan, omdat in zijn gewijzigd ontwerp van wet, mede ter tegemoetkoming aan de technische bezwaren van de Kiesraad, nader werd voorgesteld de verkiezingen voor het Europese Parlement afzonderlijk te doen geschieden (zie Memorie van Antwoord, nr. 9, 10 696, pag. 4, en nr. 11, pag. 15). Thans meent hij echter, gelet op de mogelijkheid van een aanvankelijk geringe opkomst en om bij een "nationale" Europese verkiezing de kosten zoveel mogelijk te beperken - na afweging - dat het de voorkeur verdient te streven naar een combinatie met een andere verkiezing in ons land. Echter stelt hij - zoals hiervoren reeds vermeld - voor, die combinatie te leggen met de verkiezing voor de leden van de provinciale staten.

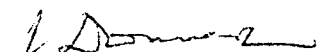
Al zijn daarmee de complicaties vermeden, welke een doen samenvallen van de verkiezing met die voor de Tweede Kamer oproepen, zo herleven toch daarmee alle bezwaren, die de Kiesraad in zijn advies van 17 augustus 1970 tegen een combinatie van twee verkiezingen op dezelfde dag heeft ingebracht. Die bezwaren heeft de Kiesraad laatstelijk nog herhaald in zijn advies van 28 september 1973 over het voorstel van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet om de rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal op één dag te doen plaatshebben (Zitting 1973-1974 - 12 944, nr. 4). Hij moge daarnaar verwijzen.


Intussen zal, nu het hier een voorstel tot wijziging van de Grondwet betreft, de wet toch wel niet vóór 1978 haar werking kunnen hebben. Zoals immers de heer Westerterp in de toelichting opmerkt, plegen normaliter voorstellen tot het in overweging nemen van wijzigingen in de Grondwet met het oog op de noodzakelijke ontbinding van de Staten-Generaal bij de Tweede Kamer te worden ingediend wanneer de normale verkiezingen in het zicht komen. Nu zal de Tweede Kamer normaliter zitting hebben tot de derde dinsdag van september 1977, zodat bij ontbinding in dat jaar de Europese verkiezingen inderdaad in 1978 kunnen worden gehouden. De heer Westerterp acht evenwel een eerdere ontbinding niet uitgesloten. En met het oog daarop zou hij er bepaald de voorkeur aan geven indien de Tweede Kamer spoedig een aanvang zou willen maken met de behandeling van het onderhavige westvoorstel. Indien dit voorstel de instemming van de Tweede Kamer zou verwerven, zou vervolgens de Eerste Kamer ten aanzien van het tijdstip van behandeling rekening kunnen houden met de alsdan wellicht duidelijke aanwijzingen inzake het tijdstip, waarop ontbinding van de Kamers in overweging zou kunnen worden genomen.

Uit het vorenstaande volgt, dat aan de voorsteller niet voor ogen staat een normale afhandeling van het ontwerp, hetwelk, indien het zou zijn afgedaan op een tijdstip, waarop overigens nieuwe verkiezingen niet zijn te verwachten, in verband met het bepaalde in artikel 211 der Grondwet, tot een ontbinding van de Staten-Generaal alléén met het oog op dit ontwerp zou nopen. Maar op te merken valt, dat, wanneer vóór 1977 ingevolge een ontbinding nieuwe verkiezingen zouden plaatsvinden, die ontbinding wel het gevolg zou zijn van een omstandigheid, welke slechts tot ontbinding van de Tweede Kamer zou leiden. En die ontbinding zou dan, in plaats van door de eigenlijke grond, moeten worden gemotiveerd met het tot wet geworden zijn van het onderhavige ontwerp, opdat aldus ook de Eerste Kamer in de ontbinding kan worden betrokken. Een wat merkwaardige figuur, die overigens niet tot gevolg zou hebben, dat, zoals het ontwerp thans luidt, vóór 1978 nog de verkiezing voor de "bijzondere leden" zou kunnen plaatsvinden.

De Kiesraad meent met het vorenstaande aan Uw verzoek om advies over het onderhavige wetsontwerp te hebben voldaan.

Namens de Kiesraad,

 , voorzitter

 , secretaris.