

3-3-97  
97/82

44

<p>BINNENLANDSE ZAKEN INGEKOMEN</p> <p>3 MAART 1997</p> <p>Afdeling: CWJ Agenda: CWJ 97/393 RAPPEL NA</p>
---

# KIESRAAD

2

Aan

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken  
J. Kohnstamm  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk KR97/20	Datum 3 maart 1997
Inlichtingen bij mw. E.B. Pronk		Doorkiesnummer (070) 3026266	
Onderwerp Onderwerp: Adviesaanvraag inzake wijziging van de Kieswet ter nadere uitvoering van EU-richtlijn 93/109/EG (Europese verkiezingen)			

Geachte heer Kohnstamm,

## 1. Inleiding

1.1. Bij brief van 20 december 1996, nr. CWI96/U1495, verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over een voorstel tot wijziging van de Kieswet, strekkende tot nadere implementatie van de Europese richtlijn met betrekking tot de uitoefening van het actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement door onderdanen van de Europese Unie in de lid-staat van verblijf (93/109/EG). Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geven de Kiesraad aanleiding tot de navolgende opmerkingen.

Het aan de Kiesraad voorgelegde wetsvoorstel beoogt op twee punten wijziging te brengen in de bepalingen van de Kieswet betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement:

- a. vervanging van de automatische registratie als kiezer van personen die onderdaan zijn van een andere lid-staat door een registratie op verzoek;
- b. vervroeging naar de dag van kandidaatstelling van het tijdstip waarop kandidaten die onderdaan zijn van een andere lid-staat, een verklaring moeten indienen dat zij in die lid-staat niet van het kiesrecht zijn uitgesloten.

Beide wijzigingen worden voorgesteld, omdat zij noodzakelijk worden geacht ter voldoening aan de bepalingen van de richtlijn.

1.2. Doelstelling van de richtlijn was te verzekeren dat de burgers van de Europese Unie die verblijven in een lid-staat waarvan zij geen onderdaan zijn, aan de Europese verkiezingen kunnen deelnemen, naar keuze in de lid-staat van herkomst of in de lid-staat van verblijf. De richtlijn heeft geleid tot de wijziging van de Kieswet van 26 januari 1994, Stb. 58. Over deze

Kieswetswijziging heeft de Kiesraad in verband met de uiterst korte implementatietermijn op 10 november 1993 een spoedadvies uitgebracht.

1.3. Volgens artikel 16 van de richtlijn diende de Europese Commissie voor 31 december 1995 te rapporteren over de toepassing van de richtlijn. Op basis van dit rapport zou de Raad van de EU vervolgens tot revisie van de richtlijn kunnen besluiten. Voor zover de Kiesraad bekend is de bedoelde rapportage van de Europese Commissie tot op heden achterwege gebleven en heeft dus ook de Raad van de Europese Unie niet de gelegenheid gehad zich over de mogelijkheid van revisie van de richtlijn te beraden. De Kiesraad betreurt dit, omdat de destijds onder sterke tijdsdruk tot stand gebrachte richtlijn in uitvoeringstechnisch opzicht een aantal zwakke punten vertoont en er zeker aanleiding was om te trachten daarin verbetering te brengen. In de memorie van toelichting wordt hierover niets vermeld. De Kiesraad acht het wenselijk dat dit alsnog gebeurt.

## 2. Wijziging van de registratieregeling

2.1. De richtlijn gaat uit van een stelsel van registratie als kiezer op verzoek van betrokkenen. Voor landen als Nederland, die een stelsel van automatische kiezersregistratie hebben, is in de richtlijn een alleen voor 1994 geldende overgangsbepaling opgenomen op grond waarvan voor dat jaar Nederland het daar reeds bestaande stelsel kon blijven hanteren. Aangezien de richtlijn tot dusver ongewijzigd is gebleven, dient Nederland nu alsnog een stelsel van registratie op verzoek te realiseren. Hieraan valt niet te ontkomen.

Inhoudelijk gezien ziet de Kiesraad ook geen overwegende bezwaren om over te gaan op een stelsel van registratie op verzoek. Het stelsel van automatische registratie was door de ingevolge de richtlijn bestaande verplichting om alle in Nederland woonachtige EG-onderdanen individueel te benaderen met de vraag waar zij aan de verkiezing wilden deelnemen, ook al vrij gecompliceerd. Bovendien behoeft het verzoek om registratie niet voor elke verkiezing herhaald te worden. Ook is een niet onbelangrijk aspect dat de kans op dubbel stemmen bij een stelsel van registratie op verzoek kleiner is dan bij de thans in de Kieswet neergelegde regeling. Juist op dit punt richtte zich de kritiek van de Tweede Kamer bij de behandeling in 1993 van het implementatievoorstel.

2.2. Het is de Kiesraad opgevallen dat in de memorie van toelichting in het geheel geen aandacht wordt besteed aan de wijze waarop het stelsel van registratie op verzoek technisch vorm zal krijgen. Niettemin kan hierbij, naar de Kiesraad taxeert, een niet te onderschatten probleem ontstaan. De Kiesraad gaat ervan uit dat met de in het voorgestelde artikel Y 32, eerste lid, bedoelde registratie van de kiesgerechtigdheid "in de gemeentelijke administratie" beoogd wordt een registratie in de geautomatiseerde gemeentelijke basisadministratie van persoonsgegevens (GBA). De optie dat de registratie zou plaatsvinden in een door elke gemeente aan te houden afzonderlijk, niet in de GBA geïntegreerd bestand acht de Kiesraad niet wel denkbaar. Dat zou immers een miskennis zijn van de doelstelling die aan de GBA ten grondslag ligt, te weten het bieden van een algemeen geautomatiseerd systeem van persoonsinformatievoorziening voor de gehele overheid en semi-overheid. Het zou ertoe dwingen om voor een deel van de

kiezersadministratie weer terug te keren tot verouderde vormen van overdracht van gegevens tussen gemeenten.

Integratie van de registratie in de GBA maakt echter een aanpassing noodzakelijk van het zogenaamde Logisch ontwerp GBA. Een dergelijke aanpassing is geen sinecure en dient tijdig ter hand genomen te worden. Rekening houdend met de termijn die de gemeenten vervolgens nodig zullen hebben om zich tijdig voor de Europese verkiezingen van medio 1999 op de uitvoering van de nieuwe registratieregeling voor te bereiden, is een zorgvuldige tijdsplanning van een en ander dringend noodzakelijk. De Kiesraad dringt er dan ook op aan dat op dit punt voortvarendheid wordt betracht en dat in de memorie van toelichting inzicht wordt gegeven in de stand van zaken en de tijdsplanning op dit punt.

Wellicht zou het ook niet ondienstig zijn om te overwegen wat er moet gebeuren, indien onverhoopt zou blijken dat de vereiste aanpassingen in de GBA niet tijdig kunnen worden gerealiseerd.

### 3. De verklaring inzake uitsluiting van het kiesrecht in de lid-staat van herkomst

3.1. De voorgestelde wijziging betreffende de overlegging door kandidaten met de nationaliteit van een andere lid-staat van een verklaring inzake uitsluiting van het kiesrecht in de lid-staat van herkomst roept bij de Kiesraad bedenkingen op.

In de eerste plaats rijst de vraag of aanpassing van de bestaande regeling inderdaad noodzakelijk is. Nederland heeft in 1993 in de Raad van de Europese Unie verklaard ook bij de Europese verkiezingen te willen vasthouden aan het hier te lande bestaande stelsel dat de vereisten voor het passief kiesrecht pas getoetst worden bij de toelating als lid van het vertegenwoordigend orgaan. Hierover is, zoals destijds in de memorie van toelichting vermeld, een politiek compromis bereikt dat vorm heeft gekregen in de als Annexe 2, onder 1, bij de richtlijn gevoegde verklaring van de Raad. Hoe men ook over de formulering van deze verklaring mag denken, vaststaat dat daarmee geaccepteerd werd dat in Nederland het voor de andere verkiezingen geldende stelsel ook voor de Europese verkiezingen zou gelden. Zoals Staatssecretaris De Graaff-Nauta bij het mondeling overleg over het implementatievoorstel opmerkte, is dit punt in Brussel uitgebreid ter discussie geweest en heeft Nederland uiteindelijk de ruimte gekregen om het eigen systeem te hanteren. Naar nu blijkt wil de Europese Commissie zich niet bij dit resultaat neerleggen en dringt zij aan op wijziging van artikel Y 37 van de Kieswet. Deze wijziging behoeft dan niet zo ver te gaan dat alsnog wordt overgegaan op het blokkeren van de kandidaatstelling van personen die uitgesloten zijn van het kiesrecht. Maar wel dient te worden voorzien in het vereiste dat kandidaten, afkomstig uit andere lid-staten van de Europese Unie, bij de kandidaatstelling een verklaring overleggen dat zij in de lid-staat van herkomst niet zijn uitgesloten van het kiesrecht.

Het is duidelijk dat bij een dergelijke wijziging niet meer gezegd kan worden dat het vanouds in Nederland bestaande stelsel ook voor de Europese verkiezingen wordt gehanteerd. De Commissie wil dus dat de met Nederland gemaakte afspraak doorbroken wordt. Een discussie hierover met de Commissie behoeft Nederland niet uit de weg te gaan. Maar het is niet juist wanneer die discussie van de zijde van de Commissie gevoerd wordt op basis van de stelling dat Nederland in strijd met de richtlijn handelt en bij niet inwilliging van de wensen van de Commissie voorwerp kan worden van een infractieprocedure.

3.2. Daarbij komt nog dat het standpunt van de Europese Commissie innerlijk tegenstrijdig is. In de brief van de Commissie van 22 mei 1996 wordt opgemerkt dat de Commissie het bijzonder belangrijk vindt dat het systeem van gelijktijdige uitsluiting overal in de Unie wordt toegepast. Wat de Commissie hiermee bedoelt wordt niet geheel duidelijk, maar vervolgens wordt gesteld dat, hiervan uitgaande, de Commissie bereid is aan te nemen dat het bestaande Nederlandse systeem, waarbij de geloofsbrieven van de kandidaten pas na de verkiezingen worden onderzocht, voldoende garanties biedt.

Hiermee lijkt het geschilpunt opgelost, maar dan wordt vervolgens een ander gezichtspunt in het geding gebracht. Gesteld wordt dat het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid belangrijk is dat zowel de kandidaten als de kiezers er vóór de verkiezingen op geattendeerd worden dat het verliezen van het passief kiesrecht ingevolge een individuele civielrechtelijke of strafrechtelijke beslissing in het land van herkomst inhoudt dat dit recht ook niet in het land van verblijf mag worden uitgeoefend. En daaraan wordt dan de conclusie verbonden dat de verklaring inzake uitsluiting van het kiesrecht bij de kandidaatstelling en niet pas na de verkiezingen moet worden overgelegd. De tegenstrijdigheid schuilt hierin dat enerzijds wordt geaccepteerd dat pas bij de toelating als lid iemands kiesgerechtigdheid wordt beoordeeld, maar anderzijds de verkiezingsorganen kennelijk bij de kandidaatstelling al moeten signaleren dat de kiesgerechtigdheid van een bepaalde kandidaat onzeker is. Een dergelijk systeem is tweeslachtig.

3.3. Dit alles overziende ziet de Kiesraad voorshands geen reden om uit vrees voor een eventuele infractieprocedure de van de zijde van de Commissie naar voren gebrachte wensen te honoreren.

Voor het geval u deze zienswijze van de Kiesraad niet deelt, wordt in het navolgende ingegaan op de wijze waarop een wijziging van de Kieswet, overeenkomende met de wensen van de commissie, gestalte zou moeten krijgen.

3.4. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling komt op het volgende neer:

a. In de Kieswet wordt overlegging van de betreffende verklaring bij de kandidaatstelling voorgeschreven.

b. Bij het ontbreken van de verklaring stelt het centraal stembureau de procedure inzake het herstellen van verzuimen bij de indiening van de kandidatenlijst in werking (artikel I 2 van de Kieswet).

c. Ook indien het verzuim niet wordt hersteld, wordt de kandidaat op de kandidatenlijst gehandhaafd.

Tegen de achtergrond van de in het algemeen geldende procedure inzake inlevering van de kandidatenlijst en bijbehorende stukken acht de Kiesraad een dergelijke regeling onwenselijk. De in de Kieswet op dit punt gevolgde systematiek wordt hierdoor op een onlogische wijze doorbroken. Dat systeem houdt in dat met betrekking tot de kandidaatstelling voorgeschreven formaliteiten nog gedurende enkele dagen kunnen worden hersteld. Vindt geen herstel van het verzuim plaats, dan wordt de kandidatenlijst ongeldig verklaard c.q. de betreffende kandidaat van de lijst geschrapt. In het onderhavige geval worden echter aan het niet herstellen van het verzuim geen consequenties verbonden. De kandidaat blijft op de lijst gehandhaafd en bij de toelatingsprocedure kan ook met een eventueel na de vaststelling van de kandidatenlijst ingediende verklaring nog rekening worden gehouden. Van de figuur van de verzuimprocedure wordt aldus een oneigenlijk gebruik gemaakt.

3.5. De Kiesraad heeft zich afgevraagd welke alternatieven er zijn voor de voorgestelde regeling.

Denkbaar zou zijn de overlegging van de verklaring bij de kandidatenlijst voor te schrijven zonder daaraan de verzuimprocedure te verbinden. Het ontbreken van de verklaring zou dan in het proces-verbaal van de zitting van het centraal stembureau ter beslissing over de geldigheid van de lijsten geconstateerd kunnen worden. Dit zou in ieder geval een verbetering zijn, maar een fraaie oplossing is het niet. Een dergelijk sanctieloos voorschrift zou toch een wat vreemd element in de Kieswet zijn.

De voorkeur van de Kiesraad gaat dan ook uit naar een oplossing waarbij voor de uit andere lid-staten afkomstige kandidaten noodgedwongen een uitzondering wordt gemaakt op het algemeen in Nederland geldende stelsel. Voor deze kandidaten dient dan te gelden dat het ontbreken van een verklaring inzake uitsluiting van het kiesrecht in het land van herkomst schrapping van de kandidatenlijst tot gevolg heeft. Op deze wijze wordt een logische, consequente en in de systematiek van de Kieswet passende lijn gevolgd. De rechtvaardiging van deze afwijking moet dan hierin gevonden worden dat de Europese richtlijn ertoe dwingt, aangezien in het Nederlandse kiesstelsel niet op een andere bevredigende wijze aan de desbetreffende bepaling uitvoering kan worden gegeven. Als "verzachtende omstandigheid" kan voor deze regeling voorts worden aangevoerd dat de verklaring geen betrekking heeft op uitsluiting van het kiesrecht in Nederland en daarvoor dus de normale regeling blijft gelden.

Zonder bezwaren is ook deze oplossing niet. Aan de Tweede Kamer wordt, indien iemand de vereiste verklaring niet heeft overgelegd, de mogelijkheid ontnomen om over de verkiesbaarheid van betrokkene te beslissen. Afgeweken wordt van een stelsel waarvan bij de behandeling van de nota Eisen voor de uitoefening van het passief kiesrecht (23702) door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 26 oktober 1995 is geconcludeerd dat het ongewijzigd gehandhaafd dient te blijven. De Kiesraad wil dan ook niet verder gaan dan dit de minst slechte oplossing te noemen.

3.6. De voorgestelde wijziging roept nog de vraag op of de andere landen die een zelfde stelsel als Nederland kennen (Denemarken, Verenigd Koninkrijk, en Ierland) ook tot aanpassing van hun wetgeving overgaan. Hierover ware in de memorie van toelichting iets mede te delen.

#### 4. Opmerkingen over de tekst van het wetsvoorstel

##### Artikel I

##### A (artikel Y 3)

In het aan artikel Y 3, onder b, toegevoegde onderdeel 4 wordt het zich in Nederland als kiezer hebben laten registreren geformuleerd als een vereiste voor de kiesgerechtigdheid. Deze constructie komt de Kiesraad niet juist voor.

De onderhavige categorie kiezers is volgens de richtlijn zowel in de lid-staat van herkomst als in de lid-staat van verblijf kiesgerechtigd. Dat komt ook tot uitdrukking in artikel Y 31. Uitoefening van het kiesrecht in de lid-staat van verblijf is echter alleen mogelijk als betrokkenen van hun wil daartoe blijk gegeven hebben (art. 8 richtlijn). Dat gebeurt door een verzoek

tot registratie in te dienen. Uiteraard heeft dit het gevolg dat uitoefening van het kiesrecht in de lid-staat van herkomst dan niet mogelijk is. In deze gedachtengang dient het gestelde in artikel Y 3, onder b, onderdeel 4, te vervallen.

Bij de regeling van het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland wordt dezelfde systematiek gevolgd. Volgens artikel B 1 zijn alle Nederlanders in het buitenland die aan de in het eerste lid van dat artikel gestelde eisen voldoen, kiesgerechtigd. Daartoe behoort niet de eis dat ze zich hebben laten registreren als kiezer. Dat is volgens artikel D 3, eerste lid, een vereiste om daadwerkelijk aan de verkiezing deel te kunnen nemen.

#### C (artikel Y 32)

De formulering van het eerste lid van dit artikel, waarin verwezen wordt naar "de in artikel Y 3, onder b, bedoelde personen", sluit beter bij artikel Y 3 aan, indien daarin, zoals hierboven aangegeven, onderdeel 4 van sub b wordt geschrapt. Bij handhaving van onderdeel 4 zou hier slechts een registratiemogelijkheid worden geboden aan personen die zich reeds als kiezer hebben laten registreren, hetgeen uiteraard nooit de bedoeling kan zijn.

#### D (artikel Y 33)

In het tweede lid, onder b, ware te vermijden dat in een onderdeel van een opsomming een afzonderlijke volzin voorkomt. (zie aanwijzing regelgeving 100, onder b).

#### E (artikel Y 35)

In het vierde lid dient ook artikel I 2, vierde lid, van toepassing te worden verklaard (vervanging van de inleveraar).

#### G (artikel Z 19a)

- De verwijzing naar de personen bedoeld in artikel Y 3, onder b, is niet juist, omdat die categorie beperkt is tot personen die zich reeds als kiezer hebben laten registreren. Ook is nog niet bekend of zij op de dag van kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in Nederland. Het eerstgenoemde bezwaar vervalt bij schrapping van het gestelde onder b, onderdeel 4 (zie hierboven), het tweede bezwaar geldt ook dan nog. Het verdient dan ook de voorkeur om de categorie te benaderen personen inhoudelijk te omschrijven.

- Bij een wijzigingswet is het gebruikelijk om bij die wijziging behorende overgangsbepalingen in een romeins genummerd artikel van de wijzigingswet op te nemen en niet in de overgangsbepalingen van de wet zelf. Zie aanwijzing regelgeving 234.

#### Artikel II

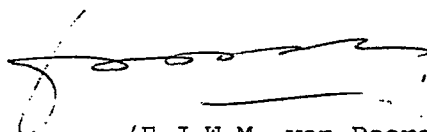
Aangezien ook nog een wijziging van het Kiesbesluit en van de modellen nodig zal zijn, verdient het de voorkeur om de wijzigingswet in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

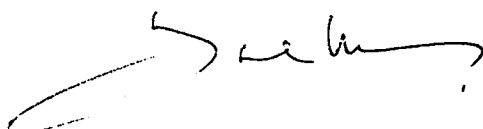
Opmerkingen bij de tekst van de memorie van toelichting

- Het is wenselijk in de alinea onderaan blz.2/bovenaan blz. 3 melding te maken van de hierboven onder 3.5 vermelde nota Eisen voor de uitoefening van het passief kiesrecht (23 702) en van de conclusie in het mondeling overleg op 26 oktober 1995 dat het bestaande stelsel van toetsing bij de toelating gehandhaafd dient te blijven.

- Op blz. 4, punt D, zou aan het slot van de eerste alinea vermeld kunnen worden dat over het doorgeven van gegevens bij verhuizing e.d. zo nodig nadere regels in het Kiesbesluit kunnen worden opgenomen op basis van artikel D 10 Kieswet.

De Kiesraad,

 , voorzitter  
(F.J.W.M. van Dooren)

 , secretaris  
(C. Borman)