

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
19 maart 2009

Ons kenmerk
2009-0000151978

Inlichtingen
J. Schipper-Spanninga
T 070 426 6844
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
2009-0000132571

Blad
1 van 8

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Toedeling van mogelijke extra zetel in het
Europees Parlement gedurende de
zittingsperiode 2009 - 2014

1. Algemeen

Bij brief van 17 maart 2009 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over de toedeling van een extra zetel in het Europees Parlement, die op grond van afspraken in Europees verband gedurende de komende zittingsperiode van het Europees Parlement, wanneer het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, aan Nederland zou toevallen.

De Kiesraad onderschrijft de noodzaak om zo snel mogelijk overeenstemming te verkrijgen over de wijze waarop deze eventuele extra zetel zal worden toebedeeld. Indien na de dag van de stemming voor het Europees Parlement nog een aanvang moet worden gemaakt met de besluitvorming hierover, zal de uitkomst immers al snel in het teken staan van de concrete belangen die de betrokken politieke partijen kunnen hebben bij de uitkomst. Hij waardeert het dat u ervoor heeft gekozen al in dit stadium de Kiesraad om advies te vragen, hoewel nog geen sprake is van een concreet voornemen, laat staan van een concreet wetsvoorstel.

2. De noodzaak van wetswijziging

De noodzaak van een formeelwettelijke grondslag – die zelf gebaseerd is op Europese besluiten - voor het daadwerkelijk toedelen van deze zetel, is evident. De Kiesraad zal op 11 juni 2009 de uitslag van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement vaststellen op basis van het aantal zetels in het Europees Parlement zoals dat op grond van de Europese regelgeving aan het land Nederland ter beschikking is gesteld.¹ Een uitbreiding van dit aantal zetels

¹ Artikel 190, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd bij artikel 9, tweede lid, van de Akte van 25 april 2005 betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrond. Voor de huidige en toekomstige grondslag

Datum
19 maart 2009

Ons kenmerk
2009-0000151978

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 8

als gevolg van Europese besluitvorming op een later, na 11 juni 2009 gelegen, tijdstip kan de verkiezingsuitslag en de op grond daarvan genomen besluiten niet wijzigen c.q. aanvullen zonder nadere formeelwettelijke voorzieningen.

De Kiesraad hecht eraan op te merken dat het openen van de mogelijkheid een reeds vastgestelde verkiezingsuitslag gedurende de zittingsperiode van een vertegenwoordigend orgaan te wijzigen in het algemeen alleen acceptabel kan zijn onder specifieke omstandigheden, waarbij onomstotelijk vaststaat dat de wens tot wijziging niet wordt ingegeven door bevoordeling van bepaalde politieke partijen boven andere. In het onderhavige geval staat buiten kijf dat een dergelijk streven niet aan de orde is.

3. Mogelijkheden om de extra zetel toe te wijzen

Voor de manier waarop de extra zetel wordt toebedeeld, is het van belang het uitzonderlijke karakter van toedeling van een extra zetel tijdens een zittingsperiode in het oog te houden. De Kiesraad gaat ervan uit dat Nederland zelfstandig kan bepalen op welke wijze de extra zetel wordt toebedeeld. De Kiesraad meent dat die methode dient te worden gevolgd die enerzijds zoveel mogelijk recht doet aan de uitspraak van de kiezer en anderzijds rechten van lijsten en kandidaten, zoals die zijn ontstaan bij de vaststelling van de uitslag van de verkiezing op 11 juni 2009 en de daarop gebaseerde besluiten, in stand laat.

Deze uitgangspunten leiden ertoe dat drie opties afvallen.

Het opnieuw uitschrijven van een verkiezing voor de extra zetel zou betekenen dat de grootste partij bij deze tussentijdse verkiezing per definitie deze zetel zou bemachtigen. Dit effect zou ertoe leiden dat het beginsel van evenredige vertegenwoordiging van de kiezer in het Nederlands deel van het Europees Parlement als geheel zou worden doorbroken. Deze variant is alleen al om die reden niet aantrekkelijk, nog daargelaten de vraag of het, in een land dat vanwege zijn kiesstelsel niet gewend is aan 'by-elections', aan de kiezers valt uit te leggen wat de reden is voor een tussentijdse Europese verkiezing.

Een andere optie is het op basis van de stemverhoudingen op 4 juni 2009 opnieuw vaststellen van de verkiezingsuitslag voor 26 zetels in plaats van voor 25 zetels. Deze optie is niet aantrekkelijk, omdat het bepaald niet ondenkbaar is dat bepaalde gekozenen die aanvankelijk op 11 juni 2009 benoemd verklaard zijn, in dit geval gedurende de zittingsperiode hun zetel zouden moeten inleveren. Dit zou zich met name kunnen voordoen, indien kandidaten bij een kiesdrempel op basis van 25 zetels net niet, en bij een kiesdrempel op basis van 26 zetels net wel de voorkeurdrempel zouden hebben behaald. Het is zelfs niet uit te sluiten dat - onder andere door de effecten van het aangaan van lijstencombinaties enerzijds en de verlaging van de kiesdrempel door de verlaging van de kiesdeler

van de verdeling van de zetels in het Europees Parlement aan de verschillende lid-staten van de EU zij verwezen naar de bijlage bij de adviesaanvraag.

Datum
19 maart 2009

Ons kenmerk
2009-0000151978

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 8

anderzijds - de verdeling van zetels over de verschillende lijsten zodanig zou wijzigen dat een politieke groepering een zetel zou moeten "inleveren" bij de tweede vaststelling van de uitslag. Dezelfde nadelen kleven mutatis mutandis aan het op 11 juni 2009 vaststellen van twee verkiezingsuitslagen: één voor de situatie van 25 zetels en één voor de situatie van 26 zetels. Dat zou slechts anders zijn, indien in beide gevallen op 11 juni 2009 al uitgegaan zou kunnen worden van een kiesdeler die kan worden berekend op basis van 26 zetels, waarbij de laatste zetel nog niet daadwerkelijk aan een persoon wordt toegewezen. Deze oplossing zou het meest zuiver zijn, maar behoort niet tot de mogelijkheden vanwege het feit dat hiervoor vóór 11 juni 2009 geen rechtsgrondslag op Europees en Nederlands niveau beschikbaar zal zijn.

De methode die deze ideale oplossing het dichtste benadert, is de methode die door u wordt voorgesteld, waarbij de 26^e zetel gedurende de zittingsperiode, op basis van een kiesdeler die gebaseerd is op 25 zetels, wordt toegewezen als ware het een extra restzetel. Bestaande rechten van kandidaten en lijsten worden gerespecteerd. Nadeel is wel dat de methode tot een – overigens vrij beperkte – verslechtering leidt van de evenredige samenstelling van het Nederlands deel van het Europees Parlement. De beperkte verstoring van de evenredigheid zou met name kunnen optreden, indien een partij bij de eerste toedeling van zetels op 11 juni 2009 net buiten de boot is gevallen, omdat zij geen volle zetel bemachtigt – en dus ook niet in aanmerking komt voor een restzetel – terwijl diezelfde politieke groepering wél een zetel bemachtigd zou hebben, indien er van meet af aan 26 zetels te vergeven waren geweest. Dit nadeel kan worden ondervangen door de normale regel bij toewijzing van restzetels voor de verkiezing van het Europees Parlement, dat alleen lijsten in aanmerking komen die in eerste instantie ook een volle zetel hebben bemachtigd, niet van toepassing te verklaren. Gekozen zou kunnen worden voor toepassing van de systematiek dat men voor deze extra zetel in aanmerking kan komen, indien men ten minste 75% van de kiesdeler² heeft behaald, waarbij als de kiesdeler vanzelfsprekend geldt de kiesdeler bij de oorspronkelijke toewijzing van 25 zetels op 11 juni 2009. Overigens wijst de Kiesraad erop dat een dergelijke regel er ook toe kan leiden dat de extra zetel terecht komt bij partijen die normaliter niet in aanmerking zouden komen voor een zetel. De Kiesraad geeft u in overweging dit nadeel op de koop toe te nemen, nu het stelsel van restzetelverdeling in algemene zin in het voordeel van grotere politieke partijen werkt en de kiesdrempel bij Europese verkiezingen, ten gevolge van het geringe aantal zetels dat te verdelen valt, op een hoger niveau ligt dan bij de meeste andere verkiezingen.

De Kiesraad is concluderend van mening dat de door u voorgestane oplossing gelet op de omstandigheden de beste oplossing is. Wel geeft hij u in overweging

² Het percentage van 75% sluit aan bij de regeling in artikel P 8, tweede lid, van de Kieswet, voor de verdeling van restzetels bij raadsverkiezingen in gemeenten waar de gemeenteraad uit minder dan 19 zetels bestaat.

Datum
19 maart 2009

Ons kenmerk
2009-0000151978

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 8

een verfijning aan te brengen die erop neerkomt dat ook partijen die in eerste instantie, bij de toewijzing van de 25 zetels op 11 juni 2009, niet in aanmerking kwamen voor een restzetel, omdat zij een stemmentotaal hadden dat onder het niveau van de kiesdeler lag, wel in aanmerking komen voor deze extra zetel, mits zij ten minste 75% van de kiesdeler hebben behaald. De Kiesraad is van oordeel dat de lichte beperking van de evenredigheid die van uw voorstel zou uitgaan – en die ook door u wordt benoemd – hiermee zou kunnen worden gecompenseerd.

4. Inrichting van de besluitvorming over de toedeling van de extra zetel

Inzake de concrete besluitvorming over de toedeling van de extra zetel zou de Kiesraad willen wijzen op de volgende zaken.

De Kiesraad stelt zich voor dat hij als centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement een besluit neemt dat een specifieke wettelijke grondslag heeft en waarvoor, net als voor een proces-verbaal voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag, een model geldt, dat, vanwege het eenmalige karakter ervan, in de wet zou kunnen worden opgenomen.

Het besluit van het centraal stembureau zou grosso modo uit de volgende elementen dienen te bestaan:

- a. vaststelling van de aanleiding en de rechtsgrondslag;
- b. overzicht van de op 11 juni 2009 aan de lijsten c.q. lijstencombinaties toegewezen volle zetels en restzetels;
- c. [indien het onder 3 beschreven voorstel inzake de 75%-regel zou worden overgenomen] overzicht van de partijen die op 11 juni 2009 geen volle zetel, maar wel 75% van de kiesdeler hebben behaald;
- d. overzicht van de grootste gemiddelden per lijst c.q. lijstencombinaties na toewijzing van de laatst toegewezen restzetel bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag op 11 juni 2009, inclusief de gemiddelden van lijsten die aanvankelijk niet meegenomen zijn omdat zij op grond van de reguliere regels niet voor een restzetel in aanmerking kwamen;
- e. toewijzing van de extra zetel in het Europees Parlement aan een lijst c.q. lijstencombinatie door middel van voortgezette toepassing van artikel P 7 en volgende van de Kieswet (op basis van het stelsel van grootste gemiddelden);
- f. indien aan de orde: toewijzing van de zetel binnen een lijstencombinatie op grond van een voortgezette toepassing van artikel P 11 van de Kieswet (op basis stelsel van grootste overschotten);
- g. benoeming van een persoon op deze lijst als ware het een tussentijdse vacature.

Wat betreft de aanwijzing van degene die benoemd wordt, merkt de Kiesraad op dat het aanbeveling verdient dit te doen volgens de regels van hoofdstuk W van

Datum
19 maart 2009

Ons kenmerk
2009-0000151978

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 8

de Kieswet, waarin de opvolging in het geval van tussentijdse vacatures is geregeld. Dit heeft onder meer als voordeel dat het onderzoek van de geloofsbrieven van de benoemde zich niet zal kunnen uitstrekken tot het verloop van de verkiezing of de vaststelling van de uitslag (vgl. art. V 4, derde lid, van de Kieswet). Wel zal een aparte voorziening moeten worden getroffen die erop neerkomt dat het besluit inzake de specifieke toedeling van de extra zetel wél bij het onderzoek van de geloofsbrieven van de na deze “partiële uitslagvaststelling” kan worden meegenomen.

Praktisch gezien betekent het van toepassing verklaren van hoofdstuk W van de Kieswet dat de zogenaamde rangschikking op basis van artikel P 19 van de Kieswet als uitgangspunt dient voor de vraag wie benoemd wordt. Artikel P 19 schrijft voor dat als onderdeel van de vaststelling van de uitslag voor iedere lijst of gelijkkluidend stel lijsten de gekozen kandidaten worden gerangschikt in de volgorde waarin zij gekozen zijn verklaard. Een ander voordeel van het van toepassing verklaren van hoofdstuk W van de Kieswet is dat duidelijk is hoe gehandeld wordt, indien gekozenen niet in aanmerking wensen te dan wel kunnen komen voor benoeming. Artikel W 2 van de Kieswet beschrijft precies welke personen buiten beschouwing moeten worden gelaten. Dit is onder meer van belang omdat er gedurende de zittingsperiode vermoedelijk al zogenaamde W 2- verklaringen zijn afgegeven door personen die niet in aanmerking willen komen voor vacatures. Deze verklaringen gelden dan automatisch ook voor benoeming op deze zetel.

Overigens zal nog een keuze moeten worden gemaakt welk systeem van toepassing is in het geval van lijstuitputting, het systeem van hoofdstuk P van de Kieswet dat geldt bij de toewijzing van zetels na een verkiezing (alle zetels moeten bezet worden ook als dat betekent dat zij, als er geen kandidaat van de betrokken partij beschikbaar is, naar een andere partij overgaan) of dat van hoofdstuk W van de Kieswet (alleen overgang naar een andere partij, indien er sprake was van een lijstencombinatie). De Kiesraad zou er gelet op het karakter van de zeteltoewijzing in casu voor willen pleiten het systeem van hoofdstuk P van de Kieswet van toepassing te verklaren. De betreffende zetel wordt immers voor het eerst sinds de verkiezing bezet.

Ten slotte is het noodzakelijk precies te regelen welke termijnen en procedureregels (zoals bij voorbeeld de uitsluiting van beroep op de rechter conform de regeling bij de vaststelling van de uitslag) van toepassing zijn bij de toewijzing van de extra zetel.

5. Mogelijke strekking van de aanvullende en afwijkende bepalingen

De toewijzing van een extra zetel aan een kandidaat is eenmalig en zal zich alleen voordoen in de komende zittingsperiode. Het verdient vanuit dat

Datum
19 maart 2009

Ons kenmerk
2009-0000151978

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 8

perspectief aanbeveling de noodzakelijke voorzieningen ofwel in een aparte wet ofwel als onderdeel van hoofdstuk Z van de Kieswet op te nemen. De regelgeving die hier aan de orde is, heeft wetgevingstechnisch gezien immers het karakter van overgangswetgeving.

De noodzaak de Kieswet te wijzigen hangt specifiek samen met de noodzaak aanvullende en afwijkende voorzieningen te treffen te op de hoofdstukken P (Vaststelling van de uitslag), V (Het begin van het lidmaatschap), W (de opvolging) en Y (De verkiezing van de leden van het Europees Parlement, o.a. zittingsduur en taak centraal stembureau) van de Kieswet. In het onderstaande wordt globaal aangegeven welke afwijkingen en aanvullingen noodzakelijk zijn. De opsomming betreft alleen de hoofdzaken en is niet uitputtend bedoeld.

Algemene uitgangspunten

Het verdient aanbeveling in een algemene bepaling te regelen dat het centraal stembureau voor de verkiezing van het Europees Parlement tot taak heeft vast te stellen aan welke lijst of stel gelijklopende lijsten de extra zetel toevalt en belast is met de toewijzing van deze extra zetel aan een kandidaat.

Wat betreft de vraag aan welke lijst of stel lijsten de zetel wordt toegewezen dient hoofdstuk P van de Kieswet van toepassing te worden verklaard. Voor de toewijzing aan een kandidaat wordt uitgegaan van de rangschikking die door het centraal stembureau is vastgesteld op grond van artikel P 19 van de Kieswet. Hoofdstukken V (begin en einde van het lidmaatschap) en W (de opvolging) zijn van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk P Vaststelling van de uitslag

Hoofdstuk P zal integraal van toepassing moeten zijn, met uitzondering van de artikelen P 5 en artikel P 9.

Artikel P 5 schrijft de wijze van vaststelling van de kiesdeler voor. In dit geval zou als kiesdeler de kiesdeler gelden die op 11 juni 2009 is bepaald. Het verdient de voorkeur dan ook expliciet te bepalen dat dit in afwijking van artikel P 5 geldt. De regel dat partijen die de volstreekte meerderheid van het aantal stemmen hebben behaald ook de volstreekte meerderheid van het aantal zetels dienen te hebben (artikel P 9 van de Kieswet), desnoods door het weghalen van die zetel bij een andere lijst, kan niet worden toegepast omdat de zeteltoewijzing aan die andere lijsten niet ongedaan kan worden gemaakt.³

³ Overigens zou de doorbreking van de toewijzing van zetels in het geval een lijst wel de volstreekte meerderheid van het aantal stemmen, maar niet de volstreekte meerderheid van het aantal zetels heeft, bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement hoe dan ook geen toepassing moeten vinden. De ratio voor de regel ontbreekt immers, omdat er geen sprake van kan zijn dat een Nederlandse lijst een volstreekte meerderheid in het vertegenwoordigend orgaan bezit, aangezien alleen de "Nederlandse" zetels bij deze verkiezing aan de orde zijn.

Datum
19 maart 2009

Ons kenmerk
2009-0000151978

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 8

Hoofdstuk V Het begin van het lidmaatschap en hoofdstuk W De opvolging

Duidelijk moet worden welke termijnen er gelden voor aanneming van de benoeming. Artikel V 2 van de Kieswet maakt nu immers onderscheid tussen benoeming na een verkiezing en benoeming in een tussentijds opengevallen plaats. De lange termijn die de benoemde in het laatste geval wordt gegeven, zou in casu wat ongelukkig kunnen uitpakken.

De procedure die in de artikelen V 5 en volgende van de Kieswet is neergelegd ingeval van ongeldigheid van de stemming respectievelijk onjuistheid van de vaststelling van de uitslag zou moeten worden toegespitst op de bijzondere situatie van de vaststelling van de uitslag voor deze ene zetel. Een eventuele ongeldigheid van de stemming kan bij het onderzoek van de geloofsbrief van de benoemde op deze plek niet meer aan de orde zijn, net zoals dat niet aan de orde kan komen bij een tussentijdse vacature.

In het bovenstaande werd al aangegeven dat het wenselijk is de systematiek van hoofdstuk W van de Kieswet, dat handelt over de opvolging in geval van tussentijdse vacatures in een vertegenwoordigend orgaan, tot uitgangspunt te nemen voor de regeling. Het betreft met name de regeling in artikel W 2, die van overeenkomstige toepassing zou kunnen zijn.

Hoofdstuk Y De verkiezing van de leden van het Europees Parlement

De zittingsduur van de leden van het Europees Parlement is bepaald op 5 jaar. Ook is aangegeven dat deze periode begint te lopen bij de opening van de eerste zitting na iedere verkiezing (vgl. artikel Y 5 van de Kieswet). De zittingsperiode van de benoemde op de 26e zetel zou vanzelfsprekend zodanig moeten worden geregeld, dat aftreding plaatsvindt tegelijkertijd met de andere leden van het Europees Parlement.

6. Conclusie en samenvatting

De Kiesraad is van oordeel dat uw keuze voor toewijzing van de mogelijke extra zetel in het Europees Parlement als ware het een restzetel, een verantwoorde keuze is. Ter voorkoming van een – zij het beperkte – inbreuk op de evenredigheid die van uw voorstel zou uitgaan, geeft hij u wel in overweging om een nuancering aan te brengen door te regelen dat voor deze extra zetel ook die partijen in aanmerking kunnen komen die bij de verkiezing ten minste 75% van de kiesdeler hebben behaald.

Verder heeft de Kiesraad in zijn advies aanbevelingen gedaan voor de inrichting van de besluitvorming en de noodzakelijke afwijkingen van en aanvullingen op de Kieswet.

Datum
19 maart 2009

Ons kenmerk
2009-0000151978

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
8 van 8

De Kiesraad wordt als uitvoeringsinstantie én als adviesorgaan graag betrokken bij de verdere vormgeving van de noodzakelijke regelgeving.

Plaats: Den Haag

Datum: 19 maart 2009

w.g. H.R.B.M. Kummeling
w.g. J. Schipper-Spanninga