

Vergaderjaar 2009–2010

**32 226**

## **Regeling van de toewijzing van een extra zetel voor Nederland in het Europees Parlement**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 5 februari 2010

#### **Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de bevindingen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer bij de regeling van de toewijzing van een extra zetel voor Nederland in het Europees Parlement. In deze nota ga ik op de gestelde vragen in. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie vragen de regering aan te geven waarom de keuze is gemaakt om de 26ste zetel aan te merken als restzetel en die alleen toe te wijzen aan een partij die op 4 juni 2009 minimaal één zetel zou behalen. De CDA-leden vragen vooral te motiveren waarom deze keuze beter past in het systeem van ons kiesstelsel zoals neergelegd in de Kieswet. De leden van de SGP-fractie vragen de regering alsnog een inhoudelijke motivering te geven waarom het wenselijk wordt geacht om de verfijning van de Kiesraad niet over te nemen ten aanzien van het hanteren van een kiesdeler van 75%. De leden van de PvdD-fractie vragen de regering alsnog te kiezen voor maximale evenredigheid, overeenkomstig het advies van de Kiesraad.

De regering heeft bij haar keuze aansluiting gezocht bij het systeem zoals het in de Kieswet is vastgelegd. In het wetsvoorstel heeft de regering verduidelijkt waarom daarbij besloten is uit te gaan van de toewijzing van de zetel als restzetel, namelijk om te voorkomen dat reeds benoemde leden hun zetel zouden dienen op te geven.

De Kieswet kent twee systemen om restzetels te verdelen. Enerzijds het reguliere systeem zoals vastgelegd in artikel P 7 van de Kieswet, dat uitgaat van de grootste gemiddelden en dat wordt toegepast bij alle verkiezingen met uitzondering van verkiezingen waarbij minder dan 19 zetels te verdelen zijn. In dit systeem komen alleen partijen in aanmerking voor een restzetel die minimaal het aantal stemmen hebben gehaald gelijk aan de kiesdeler. Anderzijds het systeem dat wordt toegepast bij verkiezingen waarbij minder dan 19 zetels te verdelen zijn. Dit systeem gaat uit van de grootste overschotten en ook partijen die 75% van de kiesdeler

hebben behaald kunnen in aanmerking komen voor de restzetel. De ratio achter dit tweede systeem is dat bij een verkiezing waarbij minder dan 19 zetels te verdelen zijn, het absolute aantal stemmen gering is, zodat in dat geval de evenredigheid meer in het geding kan komen.

Bij de Europese verkiezing worden 25 respectievelijk 26 zetels verdeeld, dus meer dan 19 zetels. Bovendien is hier sprake van een verkiezing waarbij Nederland als één kieskring functioneert, zodat het absolute aantal stemmen op grond waarvan de kiesdeler wordt berekend groot is. De kiesdeler bij de Europese verkiezing van 4 juni 2009 bedroeg 182 155 stemmen. Bij verkiezingen waarbij minder dan 19 zetels te verdelen zijn, ligt de kiesdeler rond de 700 stemmen of lager.<sup>1</sup> Het is duidelijk dat bij toewijzing van een extra zetel bij een dergelijke lage kiesdeler de evenredigheid meer in het geding is. Binnen de twee systemen die de Kieswet kent voor restzetelverdeling, wordt in het voorstel aangesloten bij het systeem dat het meest van toepassing is.

Op zichzelf had de regering ook kunnen kiezen voor een geheel nieuwe systematiek van restzetelverdeling. In het artikel in het Nederlands Juristenblad (NJB) van 4 december 2009 met de titel «Kiesrechtelijke patstelling door slapende wetgever» is voorgesteld te kiezen voor een systeem van restzetelverdeling waarbij ook partijen in aanmerking zouden komen die 25/26 van de kiesdeler zouden hebben behaald. Met een dergelijke verdeling zou de evenredigheid het meest worden benaderd en zou het meest worden aangesloten bij een systeem waarbij de kiesdeler zou zijn herberekend op 26 zetels. De regering heeft er evenwel uitdrukkelijk voor gekozen uit te gaan van de bestaande systematiek van restzetelverdeling en niet van herberekening van de kiesdeler om bestaande aanspraken niet in het geding te brengen. De regering acht het namelijk minder goed verdedigbaar dat bij de toewijzing van zetels wel rekening wordt gehouden met het benaderen van deze evenredigheid en dat binnen de verdeling van de zetels aan de kandidaten (voorkeurstemmen) hiermee geen rekening wordt gehouden. Dat de gekozen systematiek, die zoals gezegd naar het oordeel van de regering het nauwst aansluit bij de systematiek zoals deze in de Kieswet wordt gehanteerd, leidt tot een (relatief geringe) aantasting van de evenredigheid, is hiervan het automatische gevolg. Ook in het stelsel zoals beschreven in artikel P 7 van de Kieswet is het mogelijk dat een partij een stemcijfer haalt dat één of enkele stemmen ligt onder de kiesdeler, en dus niet in aanmerking komt voor toewijzing van een restzetel.

Anders dan de leden van de PvdD-fractie voorstellen kiest de regering derhalve niet voor maximale evenredigheid. Maximale evenredigheid is als het om restzetelverdeling gaat een subjectief begrip. Elke wijze van het verdelen van restzetels kan leiden tot een andere zetelverdeling en naast de twee in de Kieswet gehanteerde methoden zijn er in andere landen en in de literatuur hierover vele methoden in omloop die elk pretenderen meer recht te doen aan de wensen van de kiezer. De Grondwet verplicht niet tot maximale evenredigheid. Nederland kent weliswaar formeel geen kiesdrempel maar de systematiek van restzetelverdeling leidt er de facto toe dat de kiesdeler als zodanig functioneert. De regering heeft de suggestie van de Kiesraad om tot een nadere verfijning te komen in de voorgestelde systematiek afgewezen, omdat er naar het oordeel van de regering geen doorslaggevende argumenten zijn om van de hoofdregels zoals deze in de Kieswet zijn vastgelegd af te wijken.

---

<sup>1</sup> Deze systematiek wordt toegepast bij gemeenten met minder dan 20 000 inwoners (i.c. 17 te verdelen zetels); indien circa 80 % daarvan kiesgerechtigd is en de opkomst 75%, is de kiesdeler 705 stemmen. Naarmate het aantal inwoners en het aantal te verdelen zetels minder wordt, wordt de kiesdeler lager.

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie vragen de visie van de regering op het artikel in het Nederlands Juristenblad (NJB) van 4 december 2009 met de titel «Kiesrechtelijke patstelling door slapende wetgever». De schrijvers van dit artikel stellen dat de wetgever in strijd met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM heeft gehandeld door pas na de verkiezingen met definitieve wetgeving ter zake van de 26ste

zetel te komen. De leden van de SGP-fractie vragen voorts wat de overweging was om te wachten met het indienen van het wetsvoorstel en welke belemmeringen er zouden zijn geweest om het wetsvoorstel voorafgaand aan de verkiezingen te behandelen.

Pas tijdens de Europese Raad van 11 en 12 december 2008 (17 271/08) werd besloten dat lidstaten die op basis van de regeling in het Verdrag van Lissabon één of meer extra zetels te verdelen zouden krijgen dit al in de loop van de zittingsperiode 2009–2014 mochten invullen. Op dat moment was nog niet duidelijk of en zo ja, wanneer het Verdrag van Lissabon in werking zou treden. Wel stond al vast dat de Europese verkiezingen in de hele Europese Unie in juni 2009 zouden moeten plaatsvinden.

In de korte periode tussen het besluit van de Europese Raad van december 2008 en de Europese Parlementsverkiezingen van juni 2009 en de onzekerheden rond de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon diende met verschillende uitgangspunten die voortvloeien uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 3 van het Eerste Protocol rekening te worden gehouden. Enerzijds hecht het EHRM veel waarde aan voorzienbaarheid en duidelijkheid van regelgeving, en heeft het gewezen op problemen die voortvloeien uit onduidelijk geformuleerde regels (zoals bijvoorbeeld in de Nikolai Zhermal uitspraak van 23 februari 2008). Anderzijds blijkt uit de jurisprudentie dat besluitvorming ten aanzien van kiesrechtelijke regelingen zorgvuldig en binnen een voor zorgvuldigheid noodzakelijke tijdsspanne dient te geschieden, hetwelk als legitieme zorg van een staat wordt aanvaard (zoals aangegeven in de Bompard uitspraak van 4 april 2006). In het licht van deze verschillende uitgangspunten heeft de regering ervoor gekozen niet over te gaan tot het opstellen van wetgeving die louter zou bestaan uit aannames en vooronderstellingen («indien het besluit wordt genomen om extra zetels toe te kennen, en indien het Verdrag van Lissabon in werking zou treden voor de volgende legislatuur van het Europees Parlement, en indien vervolgens op Europees niveau overgangsmatregelen zijn getroffen én in alle betrokken lidstaten zijn geïmplementeerd, dan luiden de toepasselijke regels als volgt»). Dit nog daargelaten of het mogelijk zou zijn geweest in deze korte tijdsspanne überhaupt tot een regeling te komen. Duidelijkheid over de wijze waarop het kabinet de toewijzing van de extra zetel wilde regelen is voor de kiezers en Tweede Kamer verschaft door verzending van de brief aan de Tweede Kamer van 6 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 76).

Het EHRM laat aan staten een grote appreciatiemarge bij bescherming van de rechten onder artikel 3 van het Eerste Protocol. Het Hof controleert vooral of niet arbitrair is gehandeld en of de inperking van rechten proportioneel is aan het nagestreefde doel. Aangezien in het wetsvoorstel de lijn van de voor de verkiezingen gestuurde brief wordt doorgetrokken is geen sprake van arbitrair handelen. Daarnaast werd met de wens om geen regeling te maken die louter bestond uit aannames en vooronderstellingen en toch tijdig voor de verkiezing duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de extra zetel zou worden toegewezen, uit het oogpunt van zorgvuldigheid en het bevorderen van het ontstaan van een voldoende duidelijke politieke wil door het EHRM geaccepteerde legitieme doelen nagestreefd. De in de brief van 6 april 2009 voorgestane oplossing voor de verdeling van de restzetel is ook niet disproportioneel. Het Hof heeft aangegeven dat een staat veel keuzeruimte heeft voor het vaststellen van de zetelverdeling (zie bijvoorbeeld Yumak en Sadak v. Turkije, uitspraak van 8 juli 2008, par. 112). In dit licht moeten de wijze van handelen voorgaand aan de Europees Parlementsverkiezingen en het huidige wetsvoorstel worden gezien als in lijn met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag of er meer landen zijn waar pas na de vaststelling van het Verdrag of in ieder geval na de Europese verkiezingen is overgegaan tot wetgeving.

In totaal zijn er twaalf lidstaten die een of meerdere extra zetels krijgen in het Europees Parlement. Van deze lidstaten zijn er, naast Nederland, vijf die na de verkiezingen in juni 2009 voorstellen tot wetwijziging hebben ingediend of die dat nog moeten doen. In Polen is op 2 december 2009 een wetsvoorstel ingediend bij het parlement, waarin toewijzing plaatsvindt aan de kandidaat die zou zijn gekozen als bij de verkiezing van juni 2009 een extra zetel beschikbaar zou zijn geweest. In Slovenië heeft het parlement op 16 december 2009 een voorstel van de regering goedgekeurd om de extra zetel toe te wijzen aan de eerste daarvoor in aanmerking komende kandidaat op basis van de uitslag van de verkiezing van juni 2009.

Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben nog geen wetgeving in voorbereiding. Eind november 2009 heeft de Franse regering een brief aan het parlement gestuurd waarin voorgesteld wordt leden van het nationaal parlement aan te wijzen als extra leden van het Europees Parlement. Formalisering zal geschieden op wettelijk niveau, nadat Europese regelgeving tot stand is gekomen. In Italië is nog geen wetgeving in voorbereiding. Ook is nog onduidelijk hoe de zetel zal worden toegewezen. In het Verenigd Koninkrijk, dat een districtenstelsel kent, zal de onafhankelijke «Electoral Commission» een aanbeveling doen over welk district de extra zetel krijgt toegewezen. Dit zal waarschijnlijk in het voorjaar van 2010 plaatsvinden. Pas daarna is het mogelijk wetgeving te introduceren om de verkiezing van de extra Europarlementariër mogelijk te maken. In Zweden en Letland was en is geen wetgeving noodzakelijk. Zodra Europese regelgeving tot stand is gekomen, zal de Zweedse «Kiesraad» de extra zetels toewijzen aan personen die op grond van de verkiezing in juni 2009 als reservekandidaten zijn aangemerkt. In Letland is al bepaald wie de extra Europarlementariër wordt.

In Bulgarije, Malta, Oostenrijk en Spanje was voor de Europese verkiezing wet- of regelgeving aangenomen. In de Bulgaarse Kieswet voor de Europese Verkiezingen was al rekening gehouden met mogelijke inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Op basis daarvan zijn in juni 2009 twee uitslagen bepaald (één op basis van de oude Europese regelgeving; een op basis van de nieuwe Europese regelgeving). In Malta is wijziging van de Kieswet goedgekeurd door het parlement in april 2009. Toewijzing vindt plaats op basis van de uitslag van de Europees Parlementsverkiezing van 2009 aan de eerste daarvoor in aanmerking komende kandidaat. Het Oostenrijkse parlement heeft in april 2009 besloten dat zeteltoewijzing plaatsvindt op basis van de uitslag van juni 2009. Tot slot heeft Spanje in het convocaat voor de verkiezing, een soort koninklijk besluit, voorafgaande aan de verkiezing in juni 2009 geregeld dat de extra zetels onder opschortende werking van het van kracht worden van Europese regelgeving zijn toegewezen.

De leden van de VVD-fractie vragen aan te geven wanneer de Europese Raad voornemens is een definitief besluit te nemen en wanneer het centraal stembureau definitief bepaalt aan welke lijst de extra zetel voor Nederland in het Europees Parlement toevalt.

Er bestaat op dit moment nog geen duidelijkheid over de precieze datum waarop op Europees niveau een definitief besluit genomen zal worden over de toevoeging van de extra zetels aan de huidige zetels in het Europees Parlement. Ook is nog onduidelijk of op Europees niveau zal worden voorzien in een vaste datum waarop het lidmaatschap van de extra leden aanvangt.

In aansluiting op de conclusies van de Europese Raad van 11 en 12 december 2008 en van 18 en 19 juni 2009 (11 225/2/09) heeft het inkomend Spaanse Voorzitterschap op 4 december 2009 aan de Raad een ontwerp-protocol voorgelegd tot wijziging van de Verdragen wat betreft overgangsmaatregelen inzake de samenstelling van het Europees Parlement (17 196/09). Hierin wordt onder meer voorgesteld in afwijking van het aantal zetels dat in het Verdrag betreffende de Europese Unie is vastgelegd het totaal aantal leden van het Europees Parlement tijdelijk op 754 te brengen en een of meerdere extra zetels toe te kennen aan twaalf lidstaten.

De Raad heeft dit ontwerp op grond van artikel 48, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie toegezonden aan de Europese Raad. Overeenkomstig artikel 48, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Europese Raad in haar vergadering van 10 en 11 december 2009 besloten het Europees Parlement en de Commissie te raadplegen met het oog op een spoedige behandeling van het voorstel. Na goedkeuring door het Europees Parlement kan de Europese Raad met een gewone meerderheid van stemmen besluiten geen Conventie bijeen te roepen, indien de reikwijdte van de wijzigingen geen bijeenroeping rechtvaardigt. Aangezien het een technische wijziging betreft heeft de voorzitter van de Europese Raad aan het Europees Parlement voorgesteld deze weg te bewandelen. Het Europees Parlement heeft dit verzoek in behandeling genomen. Alleen indien het Europees Parlement met deze aanpak instemt, kan daarna een Intergouvernementele Conferentie worden geopend.

Vervolgens zal, indien de Intergouvernementele Conferentie akkoord gaat, de wijziging van het protocol in alle lidstaten – niet alleen de lidstaten die er zetels bij krijgen – moeten worden geratificeerd. Het ontwerp-protocol gaat uit van inwerkingtreding per 1 december 2010, mits alle akten van bekrachtiging dan in Rome zijn gedeponneerd. Bij gebreke daarvan treedt het protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het neerleggen van de akte van bekrachtiging door de ondertekenende lidstaat die als laatste deze handeling verricht.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal het centraal stembureau volgens het voorgestelde artikel 1 uiterlijk binnen twee weken daarna definitief vaststellen aan welke lijst de extra zetel toevalt.

De leden van de SGP-fractie vragen of de extra zetel een bijzondere status heeft als het extra Nederlandse lid zou aftreden. Dat is niet het geval. In dat geval zijn de reguliere bepalingen van de Kieswet over tussentijds opengevallen plaatsen van toepassing.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel 2*

De leden van de CDA-fractie vragen welke datum geldt als datum van toetreding als lid van het Europees Parlement. Het lidmaatschap vangt ingevolge artikel 3 van het wetsvoorstel aan met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen datum. Vooralsnog gaat het voorgestelde protocol er vanuit dat de nieuwe leden kunnen aantreden zodra het protocol in werking is getreden. Zoals hierboven aangegeven is 1 december 2010 daarbij de streefdatum. Het is echter zowel onzeker dat deze streefdatum zal worden gehaald als onzeker of deze bepaling in het protocol zal worden gehandhaafd. Mogelijk wordt alsnog op Europees niveau besloten tot een uniforme datum waarop het lidmaatschap van de extra leden aanvangt. Daarom wordt in het wetsvoorstel de aanvangsdatum bij koninklijk besluit bepaald.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke gronden de benoemde kandidaat niet zou kunnen worden toegelaten tot het Europees Parlement. Dit kan op de gronden genoemd in artikel 7 van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen en artikel 2 van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het opnemen van een langere termijn voor de aanneming van een benoeming in een tussentijds opgevallen plaats ongelukkig zou kunnen uitpakken. Betekent dit dat voor de eerste persoon die wordt benaderd een korte termijn geldt en, in geval van weigering of niet-toelating, voor volgende kandidaten weer de normale langere termijn geldt? Wat is de achtergrond van deze benadering?

Voor de aanneming van de benoeming (artikel V 2 van de Kieswet) geldt een termijn van 10 dagen. Nu het in dit geval gaat om een benoeming van een lid voor een extra, nieuw gecreëerde zetel, sluit dit het beste aan bij de reguliere regels van de Kieswet voor een benoeming direct na een verkiezing. Ook op grond van artikel V 2 geldt dat bij een benoeming na een verkiezing de termijn voor de eerst in aanmerking komende kandidaat afwijkt (10 dagen) van die voor de daarop volgende kandidaat (28 dagen). Zou in dit geval echter een termijn van 28 dagen worden gehanteerd, dan zou dit ongelukkig kunnen uitvallen gelet op de korte termijn die er waarschijnlijk zal bestaan tussen het moment van inwerkingtreding van het hiervoor genoemde protocol c.q. de inwerkingtreding van het wetsvoorstel enerzijds en het moment waarop het lidmaatschap van het extra lid aanvangt anderzijds.

Overigens is in de praktijk de aanneming van de benoeming een kwestie van een of enkele dagen en worden de maximale termijnen van artikel V 2 van de Kieswet zelden volledig gebruikt. De definitieve benoeming kan worden bespoedigd wanneer kandidaten die niet in aanmerking willen komen voor een vacature voor of binnen een week na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een zogenaamde W 2-verklaring inleveren.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten