

Vergaderjaar 2012–2013

33 586

Wijziging van de Kieswet, ter implementatie van Richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEU 2013, L 26)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 maart 2013 en het nader rapport d.d. 15 maart 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 februari 2013, no. 13.000275, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet, ter implementatie van Richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEU 2013, L 26), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot implementatie van Richtlijn 2013/1/EU. Het oogmerk van deze wijzigingsrichtlijn is het voor Unieburgers gemakkelijker te maken om zich in de lidstaat van verblijf kandidaat te stellen voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Om dit te bereiken wordt het vereiste op grond waarvan de kandidaat met de nationaliteit van een andere lidstaat bij de kandidaatstelling een verklaring moet overleggen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst, waaruit blijkt dat hij zijn passief kiesrecht in die lidstaat niet verloren heeft of dat deze autoriteiten daarvan niets bekend is, afgeschaft.² In plaats daarvan wordt een regeling voorgesteld waarbij een dergelijke kandidaat bij de kandi-

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

² Artikel 10, tweede lid, (oud) van de Richtlijn, geïmplementeerd in artikel Y 35, tweede lid, van de Kieswet.

daatstelling (schriftelijk) een eigen verklaring aflegt dat hij in zijn lidstaat van herkomst niet is uitgesloten van het passief kiesrecht. De lidstaat van verblijf moet vervolgens bij de lidstaat van herkomst nagaan of inderdaad geen sprake is van uitsluiting van het passief kiesrecht. Indien de autoriteiten van de lidstaat van herkomst deze informatie niet binnen de door de richtlijn voorgeschreven termijn van vijf werkdagen aanleveren, leidt dit niet tot schrapping van de kandidaat van de kandidatenlijst.³ De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de termijn van vaststelling van de kandidatenlijst en over de toetsing door de rechter. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 februari 2013, nr. 13.000275, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 maart 2013, nr. W04.13.0035/l, bied ik U hierbij aan.

1. Termijn vaststelling kandidatenlijst

Op grond van de wijzigingsrichtlijn dient de lidstaat van herkomst binnen vijf werkdagen na ontvangst van de notificatie aan de lidstaat van verblijf de relevante informatie te verstrekken. Als het mogelijk is en de lidstaat van verblijf hierom heeft gevraagd, kan een kortere termijn worden gehanteerd.⁴

In de toelichting wordt gesteld dat ingevolge de Kieswet thans reeds op de derde dag na de kandidaatstelling de definitieve vaststelling van de kandidatenlijsten plaatsvindt. Dit zou betekenen dat de genoemde termijn van vijf werkdagen in de praktijk tot problemen zal gaan leiden. De toelichting noemt twee mogelijke oplossingen voor dit probleem, te weten het vervroegen van het tijdstip waarop kandidaten met een andere nationaliteit dan de Nederlandse hun instemmingsverklaring en de verklaring over het niet-uitgesloten zijn van het passief kiesrecht moeten inleveren, of om de andere lidstaten te vragen om binnen een kortere termijn te reageren.⁵ In het voorstel wordt gekozen voor deze tweede optie. Hierbij onderkent de regering de mogelijkheid dat de verklaring van de andere lidstaat niet ontvangen wordt voor de zitting tot vaststelling van de kandidatenlijsten. Daarvoor wordt in de toelichting een aantal oplossingen geboden.⁶

De toelichting gaat echter niet in op de vraag of een derde optie overwogen is, te weten de mogelijkheid om in de Kieswet een specifieke regeling te treffen voor de verkiezingen van het Europees parlement, waarbij de termijn tussen de dag van kandidaatstelling en de zitting waarin de kandidatenlijsten definitief worden vastgesteld wordt verlengd, door deze zitting in tijd naar achteren te plaatsen. De Afdeling onderkent dat in dat geval voor de andere handelingen die in het verkiezingsproces moeten plaatsvinden tussen het tijdstip van definitieve vaststelling van de kandidatenlijsten en de dag van stemming iets minder tijd overblijft, maar ziet niet op voorhand dat dit geen reële optie zou kunnen zijn. De Afdeling merkt daarbij op dat de oplossingen die in de toelichting worden geboden voor het geval dat na de vaststelling van de kandidatenlijsten alsnog een verklaring wordt ontvangen dat de kandidaat is uitgesloten van het

³ Artikel 6, derde lid, (nieuw) van de Richtlijn.

⁴ Artikel 6, derde lid, (nieuw) van de Richtlijn.

⁵ Toelichting, paragraaf 4.2. Aansluiting bij het systeem van de Kieswet.

⁶ Toelichting, paragraaf 4.3. De verschillende situaties.

passief kiesrecht allemaal als nadeel hebben dat deze kandidaat niet meer geschrapt kan worden van de reeds vastgestelde kandidatenlijst. Dit betekent dat kiezers mogelijk een stem uitbrengen op een persoon die niet toegelaten kan worden. Dit is een onwenselijke situatie die zoveel mogelijk voorkomen dient te worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Termijn vaststelling kandidatenlijst

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt terecht op dat indien wordt gekozen voor een regeling waarbij voor de verkiezingen van het Europees Parlement de termijn tussen de dag van kandidaatstelling en de zitting waarin de kandidatenlijsten definitief worden vastgesteld wordt verlengd, minder tijd overblijft voor de andere handelingen die in het verkiezingsproces moeten plaatsvinden tussen het tijdstip van definitieve vaststelling van de kandidatenlijsten en de dag van stemming. Dat is met name voor de kiezers buiten Nederland problematisch. Het proces van het aanmaken, verzenden en retourneren van de stembescheiden voor deze groep kiezers staat nu reeds onder grote tijdsdruk. Daar komt bij dat de kans dat binnen enkele dagen na de vaststelling van de kandidatenlijsten alsnog een verklaring wordt ontvangen dat de kandidaat is uitgesloten van het passief kiesrecht naar het oordeel van het kabinet zeer gering is en geen verdere verkorting van de periode tussen de definitieve vaststelling van de kandidatenlijsten en de dag van stemming rechtvaardigt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is de toelichting aangevuld.

2. Toetsing door de rechter

In de toelichting wordt vermeld dat het centraal stembureau een kandidaat van de kandidatenlijst schrapt, indien het centraal stembureau voorafgaande aan de zitting⁷ tot vaststelling van de kandidatenlijsten de informatie ontvangt dat een bepaalde kandidaat in de lidstaat van zijn herkomst is uitgesloten van het kiesrecht. Blijkens de toelichting bestaat in dat geval de mogelijkheid hiertegen beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁸

De Afdeling advisering merkt op dat het uitsluiten van het kiesrecht van een kandidaat met een nationaliteit van een andere lidstaat plaatsvindt op grond van het nationale recht (alsmede de toepassing daarvan door de autoriteiten) van die andere lidstaat. De Afdeling bestuursrechtspraak kan dan ook geen oordeel geven over de rechtmatigheid van die uitsluiting. Uitsluitend kan worden getoetst of het centraal stembureau een verklaring heeft ontvangen van de op grond van de richtlijn aangewezen autoriteit uit de andere lidstaat en of daarom terecht is overgegaan tot schrapping van de kandidaat van de kandidatenlijst.

De Afdeling advisering adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

2. Toetsing door de rechter

De Afdeling advisering merkt terecht op dat Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen oordeel kan geven over de rechtmatigheid van de uitsluiting van het kiesrecht van een kandidaat met een nationa-

⁷ Bedoeld in artikel 14 van de Kieswet.

⁸ Op grond van artikel 17 van de Kieswet (Toelichting, paragraaf 4.3. De verschillende situaties, tweede alinea).

liteit van een andere lidstaat en dat uitsluitend kan worden getoetst of het centraal stembureau een verklaring heeft ontvangen van de op grond van de richtlijn aangewezen autoriteit uit de andere lidstaat en of daarom terecht is overgegaan tot schrapping van de kandidaat van de kandidatenlijst. Dit is in de toelichting verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk