

Vergaderjaar 2025–2026

36 104

EU-voorstel: verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2026

Op 13 november 2025 heeft het Europees Parlement (hierna ook: EP) een initiatiefvoorstel voor een wetgevingsresolutie tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het EP door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen¹ (hierna: Europese Kiesakte) aanvaard (605 stemmen voor de verordening, 30 tegen en 5 onthoudingen²). Het EP heeft met deze stemmingsuitslag een ontwerp als bedoeld in artikel 223 van het EU-Werkingsverdrag vastgesteld. Dit ontwerp is op 26 november 2025 aan uw Kamer aangeboden. In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer van 27 november 2025 is gesproken over dit initiatiefvoorstel van het EP. De commissie heeft verzocht om een appreciatie van dit voorstel.³

Deze brief begint met een inhoudelijke toelichting op het voorstel van het EP, gevolgd door een beschrijving van de te doorlopen wetgevingsprocedure.

Hierna volgt de inhoudelijke appreciatie van het voorstel. De brief bevat tot slot het oordeel van het kabinet met betrekking tot de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Het voorstel heeft geen financiële implicaties, noch gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten.

¹ Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976 van de vertegenwoordigers van de Lidstaten in het kader van de Raad bijeen, betreffende de Akte tot verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (PB L 278 van 8.10.1976, blz. 1, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(1)/oj)).

² Tegen het voorstel stemden: 2 leden van de fractie Europese Conservatieven en Hervormers (ECH), 17 leden van de fractie Europa van Soevereine Naties (ESN), 7 niet-fractiegebonden leden en 4 leden van de fractie Patriotten voor Europa (PvE). Minutes - Results of roll-call votes - Thursday, 13 November 2025.

³ Kenmerk Tweede Kamer: 2025D50110.

Voorstel van het Europees Parlement – stemoverdracht («Proxy Voting»)

Op dit moment kent het EP geen specifieke regeling voor zwangerschaps- of moederschapsverlof, waardoor leden van het EP tijdens de late zwangerschap en het vroege moederschap in de praktijk niet (kunnen) stemmen tijdens plenaire vergaderingen. Het voorstel biedt leden van het EP die zwanger zijn of onlangs zijn bevallen de mogelijkheid om gedurende ten hoogste drie maanden vóór de verwachte geboortedatum en zes maanden na de bevalling het uitbrengen van de plenaire stem te delegeren aan een ander lid van het EP. Deze hervorming is gericht op het versterken van de zwangerschapsregels, zodat leden van het EP het krijgen van kinderen kunnen combineren met hun parlementaire taken.

Concreet stelt het EP voor om aan artikel 6, lid 1, van de Europese Kiesakte de volgende alinea toe te voegen:

«In afwijking van de eerste alinea kan een lid dat zwanger is of is bevallen, haar stem laten uitbrengen door een ander lid dat als gevolmachtigde optreedt, gedurende een periode van maximaal drie maanden vóór de verwachte geboortedatum van het kind en gedurende een periode van maximaal zes maanden na de geboorte.»

Wetgevingsprocedure

Nu het EP een ontwerp heeft vastgesteld, vinden in raadsverband de eerste uitwisselingen plaats over dit voorstel. Het kabinet hecht eraan uw Kamer in de gelegenheid te stellen hierover met het kabinet van gedachten te wisselen alvorens het kabinet in de Raad een definitief standpunt inneemt. Uw Kamer heeft binnen acht weken na ontvangst van het voorstel door het EP de gelegenheid om een eigenstandig gemotiveerd advies inzake het voorstel uit te brengen. Dit volgt uit de artikelen 4 en 6 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

De Raad kan met unanimiteit van stemmen en na goedkeuring van het EP een besluit nemen tot wijziging van de Europese Kiesakte. Dat besluit treedt dan pas in werking nadat het door de lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen is goedgekeurd. In Nederland gaat dit volgens de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Goedkeuring van het Nederlandse parlement is vereist om de voorgestelde wijziging in werking te kunnen laten treden.

Appreciatie

Het kabinet benadrukt de urgentie van het nemen van verdere stappen ten behoeve van inclusiviteit en gendergelijkheid. Het is naar het oordeel van het kabinet positief dat zwangerschaps- en geboorteverlof op de politieke agenda staan. Het is onwenselijk dat hiervoor in het EP nog geen regeling is getroffen, dat is niet meer van deze tijd. In het bijzonder omdat Europarlementariërs afkomstig zijn uit alle landen van de EU en regelmatig vanuit hun thuisland naar de plenaire stemmingen in Straatsburg moeten reizen. De brede steun in het EP voor dit voorstel toont dat in het EP een politieke urgentie wordt gedeeld om iets aan de huidige situatie te doen.

Wijzigingsvoorstel Europees Parlement 2022

Het kabinet wijst erop dat in Raadsverband ook nog wordt gesproken over een eerder voorstel van het EP, van 3 mei 2022, waarin ook een regeling is

voorgesteld over zwangerschaps- en ouderschapsverlof. In het daarin voorgestelde artikel 27, lid 7, van de Europese Kiesakte⁴ wordt voorzien in een regeling voor de tijdelijke vervanging van zieke of zwangere leden van het EP. Ook kan deze regeling aangevraagd worden voor vaderschaps- of ouderschapsverlof. Wanneer een zetel vacant is om een van de in het artikel genoemde redenen, wordt het betrokken lid gedurende een periode van 16 weken tijdelijk vervangen door de eerstvolgende kandidaat op de desbetreffende kieslijst. De periode van 16 weken kan worden verlengd.

Het toenmalige kabinet was voorstander van dit voorstel, mede omdat dit in hoofdlijnen overeenkomt met de in Nederland bestaande (grond)wettelijke regeling voor de tijdelijke vervanging voor volksvertegenwoordigers en omdat dit voorstel een bredere groep dekt (in gevallen ook vaderschaps- en ziekteverlof). Dit standpunt is en wordt dan ook ingebracht in de (lopende) onderhandelingen over het voorstel uit 2022 in Raadsverband.

Voor nationale en decentrale volksvertegenwoordigers kent Nederland sinds 2006 een vervangingsregeling bij zwangerschap/bevalling en langdurige ziekte. Dat houdt in dat het ambt tijdens afwezigheid als gevolg van zwangerschap of ziekte kan worden waargenomen door een vervanger. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om deze regeling te moderniseren en te flexibiliseren.

Appreciatie wijzigingsvoorstel Europees Parlement 2025

Het kabinet houdt een voorkeur voor het voorstel uit 2022 voor een tijdelijke vervangingsregeling. Zoals het vorige kabinet in reactie op de evaluatie van de vervangingsregeling door het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (Arpa) heeft opgemerkt,⁵ zijn bij het alternatief van de stemoverdracht enkele fundamentele kanttekeningen te plaatsen, waardoor dat kabinet zich in de nationale context tegen het alternatief van stemoverdracht heeft uitgesproken.

Een nadeel van het mogelijk maken van stemoverdracht als alternatief voor een volwaardige vervanging van de volksvertegenwoordiger, is dat daarmee de suggestie wordt gewekt dat het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging zou kunnen worden gereduceerd tot enkel het uitbrengen van een stem aan het einde van de besluitvormingscyclus. Dit gaat voorbij aan het gegeven dat het werk van een volksvertegenwoordiger veel omvattender is. Daarbij valt te denken aan de rechten van een volksvertegenwoordiger als het onderhandelen over wetgeving, het indienen van amendementen en het participeren in debatten. Het stemrecht vormt het sluitstuk van een proces van beoordeling van informatie, afweging van belangen, deliberatie en debat.

De mogelijkheid tot stemmen betreft daarnaast een fundamentele en persoonlijke bevoegdheid van een volksvertegenwoordiger. Dit vloeit voort uit het beginsel van het vrije mandaat. Dit uitgangspunt verhoudt zich niet goed tot het tijdelijk overdragen van deze bevoegdheid aan een andere volksvertegenwoordiger.

Stemoverdracht met steminstructie verdraagt zich niet met het Nederlandse principe van stemmen zonder last of ruggenspraak (artikel 67 lid 3 Gw). De volksvertegenwoordiger aan wie de stem wordt overgedragen heeft bovendien geen democratische legitimatie voor het vertegenwoordigen van degene wiens stem hij of zij overneemt. Vooral voor leden van kleine fracties vormt dit een probleem. Bij eenpersoonsfracties kan

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36 104, nr. 2, p. 13.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VII, nr. 91.

stemoverdracht alleen aan een volksvertegenwoordiger van een andere fractie, al dan niet binnen dezelfde politieke groep. Overdracht van het stemrecht aan een volksvertegenwoordiger die op een andere lijst is gekozen, is daarmee in strijd en bovendien niet in lijn met het doel van het voorstel om volksvertegenwoordigers in staat te stellen om hun mandaat volledig te kunnen blijven uitoefenen.

Daarnaast heeft het kabinet een aantal verduidelijkende vragen over de voorgestelde constructie van stemoverdracht. Het is van belang dat hier vanuit het EP duidelijkheid over komt, zodat het voorstel volledig op zijn merites kan worden beoordeeld. Het kabinet zal deze vragen inbrengen tijdens de bespreking in Raadsverband. Hierbij onderkent het kabinet dat het EP de bevoegdheid heeft om zijn eigen Reglement van Orde (RvO) in te richten en dat de uitwerking van het voorliggende voorstel een plek zal hebben in dit RvO.

Ondanks bovengenoemde bezwaren en vragen is de inschatting van het kabinet dat er momenteel binnen de Raad geen draagvlak is voor het voorstel uit 2022 voor de tijdelijke vervanging van leden wegens zwangerschap en ziekte. Hiernaast schaarde de overgrote meerderheid van de lidstaten zich naar verwachting achter dit voorstel, omdat de urgentie om iets te doen aan de huidige situatie, waarin geen enkele voorziening is getroffen, groot is. Tegen deze achtergrond is het kabinet bereid constructief mee te denken over het nu voorgestelde alternatief van stemoverdracht bij het EP. Het kabinet zal in Raadsverband aandacht vragen voor de hiervoor genoemde kanttekeningen en vragen. Daarnaast is het kabinet voornemens om in Raadsverband een nationale verklaring af te leggen waarin wordt aangegeven dat het voorstel voor stemoverdracht wat Nederland betreft gezien moet worden als opmaat naar een tijdelijke vervangingsregeling en/of een uitbreiding voor vaderschapsverlof en ziekteverlof.

Oordeel inzake bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet toetst Europese voorstellen op bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het bevoegdheidsoordeel van het kabinet is positief. Artikel 223 van het EU-Werkingsverdrag schrijft voor dat op Europees niveau bepalingen kunnen worden vastgesteld voor de verkiezingen van het EP die eenvormig zijn voor alle lidstaten of gebaseerd zijn op beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. Op grond van artikel 223 van het EU-Werkingsverdrag is op dit moment in de Europese Kiesakte bepaald dat de leden van het EP hun stem individueel en persoonlijk uitbrengen (artikel 6, lid 1, eerste volzin). Gesteld kan worden dat artikel 223 EU-Werkingsverdrag daarmee in beginsel ook ruimte biedt voor een wijziging van die bepaling, zoals voorgesteld in het onderhavige voorstel.

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de EU. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Ook het subsidiariteitsoordeel van het kabinet is positief. In de mogelijkheid om

het uitbrengen van de plenaire stem in het EP te delegeren kan slechts op Europees niveau worden voorzien.

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. Het voorstel gaat wat het kabinet betreft niet ver genoeg omdat het zich enkel beperkt tot stemoverdracht. Naar het oordeel van het kabinet wordt het beoogde doel beter bereikt op een andere manier, namelijk via een regeling van tijdelijke vervanging, die recht doet aan de volledige omvang van werkzaamheden van een Europees Parlements lid.

Nu binnen de Raad en het EP geen draagvlak lijkt te bestaan voor een maatregel van tijdelijke vervanging, meent het kabinet dat het verantwoord is om nu te opteren voor het alternatief van stemoverdracht. Hiervoor is wel nodig dat de significante uitwerkingsvragen die het kabinet heeft bij de stemoverdracht adequaat worden geadresseerd in de nadere uitwerking van het voorstel en het Reglement van Orde. De inzet van het kabinet is en blijft om uiteindelijk te voorzien in een regeling van tijdelijke vervanging.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart