



Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 AE Den Haag

Onderwerp

Advies over het wetsvoorstel houdende regeling van de mogelijke toewijzing van extra zetels voor Nederland in het Europees Parlement

KIESRAAD

Datum

3 juli 2018

Ons kenmerk

2018-0000583499

Inlichtingen

mr. P.A. Kingma
T +31 (0) 70 426 62 66
F +31 (0) 70 751 70 78

Uw kenmerk

Blad

1 van 7

Bezoekadres

Zürichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres

www.kiesraad.nl

E-mailadres

kiesraad@kiesraad.nl

1. Inleiding

Bij brief van 16 april 2018 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het wetsvoorstel tot regeling van de toewijzing van drie extra zetels in het Europees Parlement (verder te noemen: EP). De toedeling van deze extra zetels aan Nederland zal het gevolg zijn van de uittreding van het Verenigd Koninkrijk (verder te noemen: VK) uit de Europese Unie (verder te noemen: EU) - *Brexit*.¹ Mocht het VK aan het begin van de zittingsperiode 2019-2024 van het EP nog steeds lidstaat zijn van de EU, dan wordt de nieuwe zetelverdeling nog niet van kracht. Dit betekent dat bij de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen voor het EP de huidige zetelverdeling van de lidstaten in het EP wordt gehandhaafd. Pas vanaf het moment dat de terugtrekking van het VK uit de EU juridisch een feit is, de drie extra zetels aan Nederland zullen toevallen, waarmee het aantal in Nederland gekozen vertegenwoordigers uitkomt op 29 in plaats van de huidige 26. Dit wetsvoorstel voorziet in de wettelijke grondslag voor het geval de drie extra zetels pas tijdens de zittingsperiode 2019-2024 aan Nederland toevallen.

2. Samenvatting

De Kiesraad kan zich vinden in de voorgestelde methode van toedeling van de extra zetels als deze aan Nederland toevallen in verband met de terugtrekking van het VK uit de EU na aanvang van de zittingsperiode van het EP. In dat geval zal de verkiezingsuitslag vastgesteld worden op basis van 26 zetels en

¹ In het besluit van de Europese Raad van 29 juni 2018, inzake de samenstelling van het EP (Besluit is nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad – EUCO 7/1/18 REV 1), wordt vastgesteld dat met ingang van de volgende verkiezingen (23 mei 2019) een nieuwe verdeling van zetels over de lidstaten wordt toegepast, met inachtneming van de criteria van artikel 14, tweede lid, Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Het aantal in elke lidstaat te kiezen vertegenwoordigers voor de zittingsperiode 2019-2024 wordt vastgesteld in artikel 3 van het besluit.

Datum
3 juli 2018

Kenmerk
2018-0000583499

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 7

zullen de drie extra zetels op een later moment als restzetels worden aangemerkt. De Kiesraad is van oordeel dat met het toepassen van een kiesdeler op basis van 29 zetels (in plaats van de huidige 26) voor deze drie restzetels zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de uitspraak van de kiezer, waarbij eveneens bestaande rechten van kandidaten en lijsten worden gerespecteerd. Deze methode van restzetelberekening benadert het best de verkiezingsuitslag indien deze had kunnen worden vastgesteld op basis van 29 zetels, waarmee tevens het minst afbreuk gedaan wordt aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging dat aan ons kiesstelsel ten grondslag ligt.

De Kiesraad wijst in dit advies wel op het grote belang van het vaststellen van een duidelijke peildatum voorafgaande aan de dag van stemming, waardoor tijdig zekerheid verkregen wordt op basis van welke kiesdeler de verkiezingsuitslag vastgesteld dient te worden. In dat kader adviseert de Kiesraad aan de regering om, in het geval er voor de geplande datum van uittreding (29 maart 2019) op Europees niveau een besluit genomen wordt waardoor de periode voor uittreding van het VK verlengd wordt, er zorg voor te dragen dat de uittredingsdatum niet plaatsvindt op een tijdstip tussen de dag van stemming voor het EP en de aanvang van de zittingsperiode van het EP, maar na aanvang van de zittingsperiode van het EP.

3. De noodzaak van wetswijziging

De noodzaak van een afzonderlijke wettelijke grondslag voor het daadwerkelijk kunnen toedelen van drie extra zetels, indien de herverdeling als gevolg van de Brexit pas na de EP verkiezing van donderdag 23 mei 2019 plaatsvindt, is evident. De Kieswet voorziet immers niet in de situatie dat na vaststelling van de uitslag alsnog één of meer zetels worden toegekend. De Kiesraad zal om en nabij een week na de dag van de stemming de uitslag van de verkiezing van de leden van het EP vaststellen op basis van het aantal zetels in het EP, zoals dat op grond van de Europese regelgeving aan het land Nederland ter beschikking is gesteld. Een uitbreiding van dit aantal zetels op een later - na 22 mei 2019 gelegen - tijdstip kan de verkiezingsuitslag en de op grond daarvan genomen besluiten niet wijzigen c.q. aanvullen zonder nadere wettelijke grondslag.

4. Onduidelijkheid met betrekking tot vaststelling uitslag

De Kiesraad zal in zijn hoedanigheid van centraal stembureau voor de EP-verkiezingen na de dag van de stemming de verkiezingsuitslag vaststellen. Mocht het VK reeds op basis van de reeds gemaakte afspraken op 29 maart 2019 geen lid meer zijn van de EU dan zal de Kiesraad de verkiezingsuitslag op grond van bestaande regelgeving vaststellen op basis van 29 zetels.

Wordt voor de huidige geplande datum van uittreding van 29 maart 2019 echter een verlengingsbesluit genomen op grond van artikel 50 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), waardoor het VK langer dan die datum lid blijft van de EU, dan kunnen zich drie scenario's voordoen:

A. De uittredingsdatum ligt vóór de dag van stemming voor de EP-verkiezingen van donderdag 23 mei 2019;

Datum
3 juli 2018

Kenmerk
2018-0000583499

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 7

- B. De uittredingsdatum ligt ná de dag van stemming voor de EP-verkiezingen van donderdag 23 mei 2019, maar vóór de start van de zittingsperiode van de leden van het EP (juli 2019); of
- C. De uittredingsdatum ligt ná de start van de zittingsperiode van de leden van het EP.

In het eerste scenario bestaat er geen onduidelijkheid en kan de Kiesraad na 23 mei 2019 de verkiezingsuitslag vaststellen op basis van 29 zetels.²

Wanneer er sprake is van het derde scenario bestaat er evenmin onduidelijkheid. De Kiesraad zal in dat geval overeenkomstig dit wetsvoorstel de verkiezingsuitslag na 23 mei 2019 vaststellen op basis van 26 zetels en op het moment dat de uittreding van het VK juridisch een feit is, de overige 3 zetels via de in dit wetsvoorstel voorgestelde restzetelmethode toewijzen.³

Onduidelijkheid kan echter ontstaan wanneer het tweede scenario intreedt: de uittreding van het VK wordt in dat geval uitgesteld tot een moment na de dag van stemming, maar voor aanvang van de zittingsperiode van het EP (tussen 23 mei en juli 2019). In dat geval wordt er op basis van het voorliggende voorstel reeds bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag uitgegaan van de toedeling van 29 zetels.⁴

Indien de uittreding tussen de periode van vaststelling van de uitslag en het begin van de zittingsperiode plaatsvindt, moet bij de vaststelling van de uitslag worden geanticipeerd op een terugtrekking die op dat moment feitelijk nog niet is voltooid. Niet uitgesloten kan worden dat de omstandigheden m.b.t. die terugtrekking nog na de vaststelling van de uitslag wijzigen. Daardoor kan achteraf een situatie ontstaan dat er geen 29 zetels, maar slechts 26 zetels bij de vaststelling van de uitslag hadden moeten worden toebedeeld. Dat is bijvoorbeeld het geval als in die periode zou worden besloten tot een tweede verlenging waarin de Brexit-periode alsnog over de aanvang van de zittingstermijn van het EP heen getild wordt.⁵ Die tweede verlenging zou er immers toe leiden dat het VK bij aanvang van de

² Dit kan overeenkomstig artikel 3 van het besluit van de Europese Raad van 29 juni 2018, inzake de samenstelling van het EP (EUCO 7/1/18 REV 1). In dit besluit wordt uit kracht van artikel 14 VEU in het eerste lid van artikel 3 de nieuwe zetelverdeling over de lidstaten bepaald voor de zittingsperiode 2019-2024.

³ Sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon in december 2009 staat de zetelverdeling over de lidstaten in het EP niet meer in de verdragstekst zelf, maar dient voorafgaande aan elke EP-verkiezingen door de Europese Raad op initiatief van het EP een besluit genomen te worden over de zetelverdeling over de lidstaten voor de komende zittingsperiode van het EP. In het tweede lid van artikel 3 van dit besluit is bepaald, dat wanneer de uittreding van het VK juridisch nog niet heeft plaatsgevonden voor de aanvang van de zittingsperiode 2019-2024 en het VK op dat moment nog steeds lidstaat van de EU is, de zetelverdeling zoals in het eerste lid bepaald, nog niet van kracht wordt en uitgegaan dient te worden van de huidige zetelverdeling in het EP. Op basis van de huidige zetelverdeling komen aan Nederland 26 zetels toe.

⁴ Daar is een besluit op grond van artikel 50 VEU voor nodig. Wordt in dit besluit niet afgeweken van Besluit 2018/X/EU van juni 2019, dan zal de Kiesraad na de dag van de stemming de verkiezingsuitslag vaststellen op basis van 29 zetels overeenkomstig artikel 3, eerste lid van Besluit van de Europese Raad van 29 juni 2018 (EUCO 7/1/18 REV 1).

⁵ Het gaat in dat geval om een tweede verlenging op basis van een nieuw te nemen artikel 50 VEU-besluit waarin tevens niet wordt afgeweken van het Besluit van de Europese Raad van 29 juni 2018 (EUCO 7/1/18 REV 1).

Datum
3 juli 2018

Kenmerk
2018-0000583499

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 7

zittingsperiode van het EP nog lidstaat is en de nieuwe zetelverdeling nog niet van kracht is.⁶ Dit betekent concreet dat drie door de Kiesraad benoemde kandidaten niet tot het geloofsbriefonderzoek toegelaten kunnen worden omdat er achteraf slechts grondslag is om 26 en geen 29 zetels te verdelen.⁷

Een dergelijke situatie wordt door de Kiesraad als onwenselijk beschouwd. De kiezer, de kandidaten, de partijen en het centraal stembureau moeten voorafgaand aan de dag van de stemming duidelijkheid hebben over de spelregels van het verkiezingsproces. Er mag geen rechtsonzekerheid ontstaan over de vraag aan wie, wanneer, welke zetel toekomt. Dit betekent dat voor de dag van stemming duidelijk moet zijn hoeveel vertegenwoordigers voor het EP er gekozen zullen worden op donderdag 23 mei 2019.

De Kiesraad adviseert de regering met klem om, indien er voor 29 maart 2019 door de Europese Raad een artikel 50 VEU-besluit genomen wordt, zich ervoor in te spannen dat de nieuwe uittredingsdatum van het VK gelegen is ná aanvang van de zittingsperiode van het EP 2019-2024. Op die manier is verzekerd dat voorafgaand aan de dag van de stemming op 23 mei 2019 voor zowel kiezers, kandidaten, partijen als de Kiesraad in zijn hoedanigheid van centraal stembureau duidelijk is op basis van welke kiesdeler de verkiezingsuitslag vastgesteld wordt. Vindt de uittreding van het VK plaats voor de dag van de stemming, dan wordt de uitslag vastgesteld over 29 zetels. Vindt de uittreding van het VK plaats na aanvang van de zittingsperiode 2019-2024 van het EP, dan wordt de uitslag vastgesteld over 26 zetels, aangevuld met de restzetelmethode voor de 3 later in te vullen zetels.

Op deze manier wordt te allen tijde de ongelukkige situatie voorkomen dat de een verkiezingsuitslag wordt vastgesteld op basis van 29 zetels, terwijl de mogelijkheid bestaat dat uiteindelijk slechts 26 zetels bezet kunnen worden.

5. Wijze van toedeling van de extra zetels

De Kiesraad acht het van belang het uitzonderlijke karakter van toedeling van extra zetels na de vaststelling van de uitslag in het oog te houden. Hij meent dan ook dat de methode dient te worden gevolgd die enerzijds zoveel mogelijk recht doet aan de uitspraak van de kiezer en anderzijds de rechten van lijsten en kandidaten in stand laat, zoals die zijn ontstaan bij de vaststelling van de uitslag van de verkiezing na 23 mei 2019 en de daarop gebaseerde besluiten.

⁶ Op basis van artikel 3, eerste lid van het besluit van de Europese Raad van 29 juni 2018, inzake de samenstelling van het EP (EUCO 7/1/18 REV 1).

⁷ Een dergelijk scenario zoals hiervoor beschreven hoeft niet in te treden wanneer in dit tweede artikel 50 VEU-verlengingsbesluit in afwijking van artikel 3, tweede lid, van het besluit van de Europese Raad van 29 juni 2018, inzake de samenstelling van het EP (EUCO 7/1/18 REV 1, bepaald wordt dat de nieuwe zetelverdeling van artikel 3, eerste lid, van dat besluit, direct van kracht wordt. De zetelverdeling over de lidstaten staat niet meer in de verdragstekst zelf, waardoor er geen strijd kan ontstaan tussen besluiten van de Europese Raad (secundair Unie-recht) en EU-verdragen (primair Unie-recht) en op basis van de Lex specialis-regel (en de Lex posterior-regel) heeft het bijzondere artikel 50 VEU-besluit voorrang op het artikel 14 VEU-Besluit 2018/X/EU.

Datum
3 juli 2018

Kenmerk
2018-0000583499

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 7

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) zijn verschillende mogelijkheden voor de toewijzing van extra zetels gedurende de zittingsperiode van een vertegenwoordigend orgaan opnieuw onderzocht. Daarbij is gebleken dat de onderzochte alternatieven minder aantrekkelijk zijn dan de toewijzing op basis van de methode van restzetelberekening, waarbij de extra toe te delen zetels als restzetels worden toebedeeld aan die partijen die bij toekenning van deze extra zetel(s) gemiddeld het hoogste aantal stemmen per zetel hebben behaald. De restzetelmethode sluit het beste aan bij het grondwettelijk vastgelegde uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging dat aan het Nederlandse kiesstelsel ten grondslag ligt.

Het uitschrijven van nieuwe verkiezingen voor de drie extra aan Nederland toegevalen zetels zou zeer waarschijnlijk leiden tot de uitkomst dat deze zetels aan de grootste partijen toevallen, wat leidt tot een ongewenste doorbreking van het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Daar moet bovendien bij aangetekend worden dat het uitschrijven van een op een later tijdstip te houden afzonderlijke verkiezing voor de invulling van deze extra zetels niet te verenigen is met artikel 10 van de Europese verkiezingsakte, die een aaneengesloten verkiezingsperiode hanteert voor alle lidstaten.⁸

Een tweede alternatief, het op basis van de stemverhoudingen van 23 mei 2019 gelijktijdig vaststellen van een tweede uitslag over 29 zetels (naast die over 26 zetels) óf op een later tijdstip vaststellen van de uitslag over 29 zetels in plaats van 26, respecteert niet de rechten van lijsten en kandidaten, zoals die zullen zijn ontstaan bij de aanvankelijke uitslagvaststelling over 26 zetels en de daarop gebaseerde benoemingsbesluiten. Het is immers mogelijk dat kandidaten die in eerste instantie gekozen zijn bij herberekening over 29 zetels niet meer gekozen zijn. Beide alternatieve methoden hebben (of kunnen) een ongewenst effect (hebben) op de uitgangspunten die aan ons kiesstelsel ten grondslag liggen. Het op de dag van de stemming ontbreken van een door de wetgever weloverwogen gemaakte keuze voor een eenduidige, voorzienbare methode op basis waarvan de verkiezingsuitslag wordt vastgesteld, verdraagt zich slecht met artikel 3 Eerste Protocol van het EVRM⁹ en de door de Venetië-commissie van de Raad van Europa in 2002 opgestelde *Code of Good Practice in Electoral Matters*.¹⁰

⁸ Artikel 10, eerste lid, Verkiezingsakte 1976: "De verkiezingen voor het Europees Parlement vinden plaats op de door elke lidstaat vastgestelde datum en uren, die voor alle lidstaten gelegen moet zijn binnen eenzelfde periode die aanvangt op donderdagochtend en afloopt op de daaropvolgende zondag." Het tweede lid luidt: "Een lidstaat mag de uitslag van de verkiezingen pas officieel bekendmaken na sluiting van de stembussen in de lidstaat waar de kiezers het laatst hun stem uitbrengen tijdens de in lid 1 bedoelde periode." De voorliggende voorgestelde wijzigingen van artikel 10 van de Kiesakte 1976 betreffen slechts formele aanpassingen van de tekst, geen materiële verschuivingen.

⁹ Artikel 3, Eerste Protocol, EVRM luidt: "De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen."

¹⁰ Zie ook: C.N. Syrier, R.G.C. van de Westelaken en W. van der Woude, 'Kiesrechtelijke patstelling door slapende wetgever' in NJB 2009, 2144, p. 2748-2753.

Datum
3 juli 2018

Kenmerk
2018-0000583499

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 7

In 2009 speelde een vergelijkbare situatie. Het Verdrag van Lissabon dat op 1 december 2009 in werking trad, voorzag in een uitbreiding van 736 naar 754 zetels in het EP. Twaalf lidstaten kregen na de inwerkingtreding van het Verdrag een aantal extra zetels toebedeeld, waaronder Nederland (van 25 naar 26 zetels). In december 2008 had de Europese Raad besloten dat de extra zetels direct na inwerkingtreding van het Verdrag toegewezen zouden worden, wat betekende dat deze zetels gedurende de zittingsperiode 2009-2014 zouden moeten worden ingevuld. Door het ontbreken van een formele wettelijke grondslag op de dag van de EP-verkiezing (4 juni 2009) bestond over de wijze van toewijzing van de 26^e zetel onduidelijkheid. In zijn advies van 19 maart 2009 ging de Kiesraad uitgebreid in op de verschillende methoden waarop de extra zetels gedurende de zittingsperiode zouden kunnen worden toebedeeld.¹¹

De meest zuivere oplossing zou zijn wanneer op 23 mei 2019 reeds uitgegaan zou kunnen worden van een kiesdeler die kan worden berekend op basis van 29 zetels, waarbij dan de laatste drie zetels nog niet daadwerkelijk aan een persoon zouden worden toegewezen. Indien het VK pas na aanvang van de zittingsperiode van het EP uittreedt, behoort deze oplossing evenwel niet tot de mogelijkheden.

De methode die deze oplossing het dichtst benadert, is de methode waarbij de 27^e, 28^e en 29^e zetel gedurende de zittingsperiode, op basis van een kiesdeler van 29 zetels, worden toegewezen als zijnde drie extra restzetels. Hierdoor wordt uiting gegeven aan het feit dat het hier om een in beginsel structurele uitbreiding van het aantal zetels gaat die daarom een lagere kiesdeler rechtvaardigt. Ook wordt hiermee zoveel mogelijk recht gedaan aan de uitspraak van de kiezer en worden bestaande rechten van kandidaten en lijsten gerespecteerd. Door een kiesdeler voor de extra toe te delen zetels te hanteren op basis van 29 zetels, wordt de kiesdeler ten opzichte van de oorspronkelijke kiesdeler verlaagd naar ongeveer 90% (26/29 deel). In deze methode wordt tegemoetgekomen aan de nadelen die kleven aan de systematiek die werd toegepast bij de toekenning van de restzetel na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009: het handhaven van de oorspronkelijke kiesdeler, alsmede aan het alternatieve voorstel van de Kiesraad om de kiesdrempel analoog aan art. P 8, tweede lid, Kieswet¹² te verlagen naar 75% van de oorspronkelijke kiesdeler.

In de bijlage bij dit advies is een berekening gevoegd waarin de verkiezingsuitslag van de EP-verkiezingen van 22 mei 2014 berekend is op basis van de hiervoor genoemde te onderscheiden kiesdelers. Uit deze berekening komt naar voren dat de restzetelmethode zoals in dit wetsvoorstel voorgesteld de verkiezingsuitslag het beste nadert indien deze was vastgesteld

¹¹ Vgl. <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2009/03/19/advies-extra-zetel-in-het-europees-parlement>; <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2009/09/17/advies-extra-zetel-in-het-europees-parlement>.

¹² Artikel P8, tweede lid, Kieswet luidt: "Bij deze toewijzing komen niet in aanmerking lijsten met een stemcijfer dat lager is dan 75% van de kiesdeler."

Datum
3 juli 2018

Kenmerk
2018-0000583499

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 7

op basis van een kiesdeler van 29 zetels, in plaats van een kiesdeler van 26 zetels, aangevuld met deze restzetelmethode.

Het nadeel van het handhaven van de oorspronkelijke kiesdeler voor de extra toe te delen zetels, zoals opgenomen in het wetsvoorstel van 2009, ligt in de mogelijkheid dat een partij die de oorspronkelijke kiesdeler niet heeft behaald, deze wel zou kunnen behalen bij een groter aantal te verdelen zetels, omdat de kiesdeler daalt bij een gelijk aantal uitgebrachte stemmen verdeeld over een groter aantal zetels. Vanwege het feit dat het in beginsel om een structurele uitbreiding van het aantal zetels gaat, kan dat als een ongewenst effect worden beschouwd.

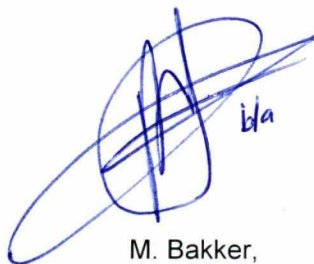
Nadeel bij het verlagen van de kiesdeler naar 75% van de oorspronkelijke kiesdeler, zoals de Kiesraad in 2009 voorstelde, ligt in het feit dat de mogelijkheid bestaat dat partijen, door de verlaagde kiesdrempel van 75% in aanmerking komen voor een extra toe te delen zetel, terwijl die bij de toepassing van een kiesdeler van 29 (in plaats van 26) zetels niet in aanmerking zouden komen voor een reguliere zetel.¹³

De Kiesraad is derhalve van oordeel dat, indien de uittreding van het VK uit de EU plaatsvindt na aanvang van de zittingsperiode van het EP, met het toepassen van een kiesdeler op basis van 29 zetels (in plaats van de huidige 26) voor de drie restzetels zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de uitspraak van de kiezer, waarbij eveneens bestaande rechten van kandidaten en lijsten worden gerespecteerd. Deze methode van restzetelberekening nadert het beste de verkiezingsuitslag indien deze had kunnen worden vastgesteld op basis van 29 zetels, waarmee tevens het minst afbreuk gedaan wordt aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging dat aan ons kiesstelsel ten grondslag ligt.

DE KIESRAAD,
voor deze,



J.G.C. Wiebenga,
voorzitter



M. Bakker,
secretaris-directeur

¹³C.N. Syrier, R.G.C. van de Westelaken en W. van der Woude, 'Kiesrechtelijke patstelling door slapende wetgever' in NJB 2009, 2144, p. 2751, merkten bovendien in hun bijdrage terecht op dat de analogie met artikel P8, tweede lid, Kieswet enigszins ongelukkig is.