

Vergaderjaar 2009–2010

32 226

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

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 15 december 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft tot gevolg dat Nederland een 26ste lid naar het Europees Parlement mag afvaardigen. Al ruim voor de verkiezingen heeft de regering dit voorjaar haar voornemen kenbaar gemaakt welke procedure gevolgd zou worden bij een eventuele toewijzing van een zetel na de verkiezingen van 4 juni, dus tijdens de lopende parlamentsperiode. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het verstandig is de spelregels af te spreken, voordat het spel begint.

In het algemeen overleg op 12 november 2009 over de 26ste zetel heeft de staatssecretaris opgemerkt dat het niet mogelijk was tijdig voor 4 juni een wetgevingstraject af te ronden aangezien pas in december 2008 duidelijk werd dat Nederland zou kunnen beschikken over een 26ste zetel. In het Nederlands Juristenblad van 4 december 2009 wordt hierbij een vraagteken gezet.<sup>2</sup> Ook vragen de schrijvers van het artikel «Kiesrechtelijke patstelling door slapende wetgever» zich af of de wetgever niet in strijd met artikel 3 Eerste Protocol bij het EVRM heeft gehandeld, door pas na de verkiezingen met wetgeving ter zake de 26ste zetel te komen. De leden van de CDA-fractie nodigen de regering uit om op deze vragen in te gaan.

Deze leden steunen het voorstel van de regering, reeds in het voorjaar bij brief van 6 april 2009 (31 700 VII, nr. 76) gemeld, om de 26ste zetel te behandelen als ware het een restzetel. De regering heeft expliciet toen al aangegeven dat haar voorkeur ernaar uitgaat de zetel alleen maar toe te wijzen aan een partij die op 4 juni minimaal één zetel zou behalen. De Kamer heeft deze brief voor kennisgeving aangenomen en is daarmee

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), Voorzitter, De Krom (VVD), Ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Algra (CDA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Anker (CU), Heijnen (PvdA) en Bilder (CDA).

Plv. leden: Teeven (VVD), Azough (GL), Van der Vlies (SGP), Joldersma (CDA), Smilde (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Cramer (CU), Kraneveldt-van der Veen (PvdA) en Van Haersma Buma (CDA).

<sup>2</sup> C. Syrier, «Kiesrechtelijke patstelling door slapende wetgever» in: Nederlands Juristenblad, 4 december 2009, p. 2748 ev.

stilzwijgend akkoord gegaan naar de mening van de leden van de CDA-fractie.

De Kiesraad geeft in overweging om in de memorie van toelichting dit voorstel nader te motiveren. In de memorie van toelichting geeft de regering slechts ter motivering dat het «kabinet het wenselijk acht». De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waarom deze keuze gemaakt is en vooral te motiveren waarom de keuze van de regering beter past in het systeem van ons kiesstelsel zoals neergelegd in de Kieswet.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel waarbij de extra zetel voor Nederland in het Europees Parlement naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt geregeld. Zij hebben in een eerder debat reeds hun waardering uitgesproken voor het feit dat de staatssecretaris voorafgaand aan de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement een duidelijke keuze heeft gemaakt voor de procedure voor toewijzing van de extra zetel. De VVD-fractie vindt dat staatsrechtelijk zuiver. Zij zijn van mening dat achteraf kiezen voor een andere variant, de schijn met zich brengt dat de keuze daarvan gebaseerd zou zijn op de uitkomst van de verkiezingen of op het aantal uitgebrachte stemmen bij de verkiezingen. Dat laatste vinden deze leden ongewenst.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich daarom vinden in de keuze om de extra zetel aan te merken als een restzetel en deze toe te wijzen aan de partij die daarvoor op grond van de verkiezingsuitslag van juni 2009 volgens de bepalingen van de Kieswet als eerstvolgende in aanmerking komt. Ook in het handhaven van de kiesdeler op 25 zetels kunnen deze leden zich vinden.

De leden van de VVD-fractie steunen de inzet van de staatssecretaris om te streven naar tijdige benoeming en toelating van het extra Nederlandse lid tot het Europees Parlement. Kan aan de leden van de VVD-fractie worden aangegeven wanneer de Europese Raad voornemens is een definitief besluit te nemen en wanneer de zitting zal plaatsvinden van het centraal stembureau waarbij definitief wordt bepaald welke lijst de extra zetel voor Nederland in het Europees Parlement toevalt?

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van 6 april 2009 (TK 31 700 VII nr. 76) waarin de regering de Kamer informeerde over de te volgen procedure voor de toewijzing van een 26e Nederlandse zetel in het Europees Parlement. De regering informeerde de Kamer over de spelregels die gehanteerd zouden worden bij deze eenmalige en unieke wedstrijd en gaf aan zich bij de vaststelling van de spelregels te hebben gebaseerd op het advies van de Kiesraad, laten we zeggen de scheidsrechterscommissie van ons parlementaire kiesstelsel.

De regering sprak daarin niet de volledige waarheid, zoals de Kamer zou mogen verwachten, maar slechts de halve waarheid. Ze deed het voorkomen het advies van de Kiesraad gevolgd te hebben en die voorstelling van zaken was voor de Kamer voldoende de spelregels blind te accepteren. De leden van de PvdD-fractie menen dat de Kamer ervan uit mocht gaan dat de regering de Kamer volledig zou informeren. Er was geen enkele reden voor de Kamer om de regering niet op haar woord te geloven en in de onderliggende stukken te duiken. De Kiesraad is het meest gezaghebbende orgaan in dit land op het gebied van toepassing van de Kieswet, dus er was en is geen aanleiding haar advies in twijfel te trekken.

De Kiesraad lijkt, in de voorstelling van de regering de keuze van de regering volledig te ondersteunen, maar de Kiesraad gaf in werkelijkheid een advies om een verfijning in die keuze aan te brengen. Die verfijning nam de regering niet over en dat meldde zij niet aan de Kamer. En dus was er sprake van spelregels die niet in overeenstemming waren met het advies

dat de scheidsrechterscommissie daarover gegeven had, zonder dat de Kamer dat wist.

Pas tijdens de wedstrijd, of eigenlijk pas na de wedstrijd kwam de Kamer erachter dat de regering de spelregels had geromantiseerd op basis van eigen overwegingen die ze niet met de Kamer gedeeld had en die afweken van het advies van de Kiesraad.

De Kiesraad had gesteld dat idealiter gestreefd zou moeten worden naar maximale evenredigheid van de vertegenwoordiging om de wil van de kiezer zo correct mogelijk te vertalen in de zetelverdeling; analoog aan de zetelverdeling in kleinere gemeenten met een beperkt aantal raadszetels, waar partijen die 75% van de kiesdrempel halen meedingen in de verdeling van restzetels.

De regering koos ervoor feitelijk een kiesdrempel op te werpen, zonder de Kamer daarin te kennen of over te raadplegen. Zij stelde voor de 26e zetel slechts toe te delen aan een van de partijen die reeds bij de verdeling van de eerste 25 zetels tenminste één zetel bemachtigd had.

De Kiesraad maakte op 11 juni bekend van oordeel te zijn dat er nog geen politiek besluit genomen was, dat dat leidde tot een lastige situatie, en dat er in feite twee toewijzingsmethodes waren waarbij de regering voor de ene methode gekozen had zonder de andere methode met de Kamer te delen. En dat de toewijzing pas zou kunnen worden bepaald nadat de Kamer een keuze gemaakt zou hebben. Voor alle duidelijkheid, het is niet de regering die over de toewijzing gaat, noch de Kiesraad, maar de wetgever die een politiek besluit moet nemen, dat volgens de Kiesraad nog steeds niet genomen is.

Dat zadelt de Kamer nu met een probleem op. Veel partijen erkennen dat het chiquer was geweest het politieke besluit te nemen voorafgaand aan de verkiezingen van 4 juni. Maar nu dat niet is gebeurd, kan de redenering niet zijn «als het niet gegaan is zoals het moet, dat moet het maar zoals het gegaan is» De leden van de PvdD-fractie hebben advies gevraagd aan staatsrechtgeleerde prof. mr. D.J. Elzinga. Zij verwijzen in dat verband naar een recent gepubliceerd artikel van zijn hand.<sup>1</sup> De regering zei in haar brief van juni (TK 31 700 VII, nr. 90): «Hoewel ik in mijn brief van 6 april niet expliciet ben ingegaan op de gesuggereerde verfijning van de Kiesraad, is wel beschreven waarom deze overweging niet is gevolgd». De leden van de PvdD-fractie lezen echter geen woord over die belangrijke inhoudelijke suggestie in de brief van 6 april.

Prof. Elzinga merkt daarover op: «deze feitelijke gang van zaken overziende, moet in de eerste plaats worden geconcludeerd dat de beide brieven van de regering niet op alle punten de gewenste duidelijkheid hebben geschapen. Opmerkelijk is dat de regering in de brief van 6 april niet in gaat op het belangrijkste inhoudelijk voorstel van de Kiesraad.» De Kamer staat voor de keuze welke consequentie zij verbindt aan het feit dat zij niet voor de verkiezingen van 4 juni heeft besloten de spelregels te bediscussiëren of vast te stellen. Door die keuze is allerminst een voldongen feit ontstaan, zoals in het algemeen overleg, dat op 12 november 2009 plaatsvond, door leden van deze Kamer en de regering is gesuggereerd.

De Kamer zal, volgens de voorzitter van de Kiesraad en ook volgens prof. Elzinga alsnog een eigenstandig besluit moeten nemen. Daarbij gaat het niet om de toewijzing van een zetel aan ofwel de PVV ofwel de PvdD. Het gaat daarbij om het verzuim dat de Kamer nog geen politiek besluit heeft genomen over de keuze tussen twee door de Kiesraad voorgestelde toewijzingsmethoden.

In het voorliggende geval gaat het concreet om de vraag of bij de toedeling van de 26ste zetel, uit oogpunt van evenredigheid, de wens van 157 735 PvdD-kiezers tot uitdrukking zou moeten worden gebracht, of van veel minder PVV-kiezers.

---

<sup>1</sup> D. J. Elzinga, Wie wordt nummer 26?, in: Binnenlands Bestuur 30 (2009) 36:21.

De Kiesraad geeft duidelijk aan dat de toerekeningwijze voor de toedeling van de 26e zetel onder hen aan wie al 25 zetels zijn toegedeeld, afbreuk zou doen aan het beginsel van maximale evenredigheid.

De leden van de PvdD-fractie vragen de regering, met voorbijzien aan partijbelangen, alsnog te kiezen voor maximale evenredigheid, overeenkomstig het eerste advies van de Kiesraad.

De Kamer kan zich aanrekenen geen politiek besluit te hebben genomen, maar mag daaraan niet de conclusie verbinden dat het dan maar moet zoals de regering in haar incomplete weergave van het advies heeft aangegeven. De Kamer heeft geen politiek besluit genomen, en zal dat alsnog moeten doen. De Kamer kan dat niet delegeren aan de Kiesraad, de Raad van State, de regering of aan wie dan ook.

Wie niet gekozen heeft, zal dat alsnog moeten doen. Doen alsof er al gekozen is, is geen optie. Doen alsof niet kiezen ook een keuze was, is ook geen faire optie in de richting van de kiezer. Wie recht wil doen aan de wil van de kiezer en aan het initiële advies van de Kiesraad, kan niet anders dan kiezen voor maximale evenredigheid, waarin de wil van zoveel mogelijk kiezers gerespecteerd wordt.

Angst, gemakzucht, nonchalance, of te doen alsof deze discussie gelijk zou staan met «*crying over spilt milk*», doet geen recht aan de ontstane situatie en onze opdracht en mogelijkheden als Kamer om de wil van de kiezer maximaal te respecteren.

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel dat door de regering is voorgelegd om de toewijzing van de extra zetel te regelen. Dit wetsvoorstel is in lijn met hetgeen in het algemeen overleg op 12 november 2009 hierover is gezegd. Ook de Kiesraad heeft aangegeven dat met dit wetsvoorstel een duidelijke weg is ingeslagen, waarbij heropening van de discussie over de drempel van 75 % ook volgens de Kiesraad ongewenst is.

Wel hebben de leden van de SGP-fractie de indruk dat het beter geweest zou zijn indien het wetsvoorstel eerder aan de Kamer aangeboden was. Wat was de overweging om te wachten met het indienen van het wetsvoorstel? Zouden er belemmeringen geweest zijn om het wetsvoorstel in te dienen en te behandelen voorafgaand aan de verkiezing van de leden van het Europees Parlement? Ook vernemen deze leden graag of er meer landen zijn waar pas na de vaststelling van het Verdrag of in ieder geval na de Europese verkiezingen wordt overgegaan tot wetgeving.

In het Nederlands Juristenblad werd aandacht gevraagd voor de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het vaststellen van wetgeving na de uitslag van de verkiezingen.<sup>1</sup> Daarbij werd aandacht besteed aan artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De leden van de SGP-fractie vernemen graag wat de visie van de regering is op deze beschouwingen. Is de regering van mening dat het in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof mogelijk is om deze wet na de verkiezingen vast te stellen? Was hiermee voor de verkiezingen voldoende duidelijk hoe het kiesrecht geregeld zou zijn?

Verder vragen de leden van de SGP-fractie of deze zetel nog een bijzondere status heeft als bijvoorbeeld het extra Nederlandse lid tussentijds zou aftreden? Kan er dan opnieuw een discussie ontstaan over de partij waaraan de zetel toevalt of wordt automatisch een volgend lid van de desbetreffende kieslijst benoemd?

De Kiesraad heeft in het advies van 17 september aanbevolen om toe te lichten waarom zijn eerdere aanbeveling om te werken met de kiesdeler van 75% niet is overgenomen. De regering stelt slechts dit niet wenselijk te vinden. Kan de regering alsnog de onderliggende motivering verschaffen waarom dit niet wenselijk wordt geacht?

---

<sup>1</sup> C. Syrier, «Kiesrechtelijke patstelling door slapende wetgever» in: Nederlands Juristenblad, 4 december 2009, p. 2748 ev.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel 2**

De leden van de CDA-fractie lezen in dit artikel de procedure van de benoemdverklaring en het proces dat volgt op de benoeming van het desbetreffende 26ste lid. Welke datum geldt als datum van toetreding als lid van het Europees Parlement? De datum van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon of de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel?

In de toelichting op artikel 2 van het wetsvoorstel lezen de leden van de VVD-fractie dat de reguliere bepalingen van de Kieswet met betrekking tot het voorzien in een tussentijds opengevallen plaats van toepassing zijn indien de benoemde kandidaat de benoeming niet aanneemt of niet wordt toegelaten als lid van het Europees Parlement. Kan aan de leden van de VVD-fractie worden aangegeven op welke gronden de benoemde kandidaat niet zou kunnen worden toegelaten tot het Europees Parlement?

In de toelichting op artikel 2 lezen de leden van de SGP-fractie dat het opnemen van een langere termijn voor de aanneming van een benoeming in een tussentijds opengevallen plaats ongelukkig uit zou kunnen pakken. Kan worden toegelicht waarom dit het geval is? Wanneer vervolgens blijkt dat de betrokken persoon zijn benoeming niet aanneemt, dan gaan de reguliere bepalingen gelden. Betekent dit dus dat voor de eerste persoon die benaderd wordt een korte termijn geldt en dat voor eventuele volgende kandidaten weer de normale langere termijn geldt? Wat is de achtergrond van deze benadering? Deze leden ontvangen graag een toelichting op dit punt.

De voorzitter van de commissie,  
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx