

Vergaderjaar 2009–2010

32 226

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 mei 2010

In het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin heeft de commissie enige vragen gesteld naar aanleiding van het voorstel van wet houdende regeling van de toewijzing van een extra zetel voor Nederland in het Europees Parlement.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt of de regering kan bevestigen dat veel leden van de commissie voor Constitutionele Zaken (AFCO) van het Europees Parlement ervan uitgaan dat met name Frankrijk, dat twee extra leden van het Europees Parlement mag leveren, voor grote vertraging voor de definitieve samenstelling van het Europees Parlement zal zorgen omdat in Frankrijk nog tot op heden geen duidelijkheid bestaat over hoe deze leden van het Europees Parlement worden aangewezen. In dit verband ziet het lid van de PvdD-fractie ook graag een bevestiging van de regering tegemoet van de constatering dat Frankrijk bij de verkiezingen van het Europees Parlement in 2009 heeft verzuimd de twee extra zetels in het Europees Parlement bij deze verkiezing te betrekken en dat dit naar verwachting ook tot na het Spaanse EU-voorzitterschap het geval is. Is de regering in dat geval van mening dat de voorziene datum van 1 december 2010 voor inwerkingtreding van de tijdelijke toevoeging van 18 leden van het Europees Parlement naar alle waarschijnlijkheid niet zal worden gehaald, zo vraagt het lid van deze fractie.

Anders dan het lid van de PvdD-fractie stelt, heeft de Franse regering een voorstel aan het parlement gedaan over de wijze waarop de leden van het Europees Parlement worden aangewezen. Eind november 2009 heeft de Franse regering namelijk een brief aan het parlement gestuurd waarin wordt voorgesteld als extra leden van het Europees Parlement aan te wijzen, leden uit het nationale parlement, door dit parlement zelf aan te wijzen. Deze optie is een van de opties die is opgenomen in de conclusies van de Europese Raad van 18 en 19 juni 2009 (11225/2/09).

De andere twee door de Europese Raad genoemde opties zijn voor Frankrijk blijkbaar geen reële opties. Een ad hoc verkiezing is te kostbaar. Het gebruiken van de resultaten van de verkiezingen van juni 2009, de

optie waar de meeste lidstaten voor hebben gekozen, is in Frankrijk niet mogelijk, omdat de Europees Parlementsverkiezingen in Frankrijk regionaal georganiseerd worden. Op basis van de volkstelling wordt bepaald hoeveel zetels elke regio krijgt. De verkiezingen van 2009 waren gebaseerd op de volkstelling van 2006. Inmiddels is de volkstelling van 2007 beschikbaar, waardoor het aantal zetels per regio anders is geworden. Daarnaast kan volgens de Franse wetgeving het resultaat van de verkiezingen van 2009 niet met terugwerkende kracht worden geïnterpreteerd.

Binnen de AFCO is kritiek geuit op de optie genoemd in de conclusies van de Europese Raad om de extra leden aan te wijzen door voordracht, door het nationale parlement uit zijn midden, van het vereiste aantal leden. Er zijn vraagtekens gezet bij de legitimiteit van deze keuze. Dit heeft ertoe geleid dat de tekst van de ontwerp-resolutie van het Europees Parlement is aangepast in die zin dat wordt betreurd dat de Europese Raad deze optie in zijn conclusies heeft opgenomen, omdat die niet in de geest is van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, die is opgesteld om te verzekeren de Europarlementariërs direct wordt gekozen en niet indirect door een verkiezing binnen een nationaal parlement. Desalniettemin vormt dit voor de AFCO onvoldoende aanleiding om een Conventie af te dwingen. Deze tekst is door de AFCO op 7 april 2010 aanvaard. Naar verwachting zal het Europees Parlement daar op 6 mei 2010 plenair over stemmen. Of de streefdatum van 1 december 2010 zal worden gehaald, is afhankelijk van de verdere besluitvorming op Europees niveau en van de snelheid van het ratificatieproces. Als het Europees Parlement instemt met het voorstel van de AFCO om geen Conventie bijeen te roepen, zou in juni 2010 mogelijk al een Intergouvernementele Conferentie (IGC) kunnen worden gehouden. Na instemming van de IGC, dient het protocol vervolgens door alle lidstaten van de EU te worden geratificeerd. De ratificatie ziet overigens alleen op de wijziging van de EU-verdragen, niet op de nationale regeling die de lidstaten die er extra zetels bij krijgen, waaronder Frankrijk, eventueel moeten treffen. Op dit moment is in Frankrijk – net als in de overige lidstaten – nog onduidelijk wanneer het parlement het gewijzigde EU-verdrag zal ratificeren. Dit hangt uiteraard af van de datum waarop een eventuele IGC zal worden georganiseerd. Het is daarom te vroeg om te stellen dat Frankrijk voor grote vertraging zal zorgen.

Wel is van belang op te merken dat vanaf het moment dat de IGC een besluit neemt – hetgeen als gezegd mogelijk al in juni zou kunnen gebeuren – de extra leden waarschijnlijk kort daarna als waarnemer aan de slag kunnen op grond van artikel 11 van het Reglement van het Europees Parlement. Omdat dit wetsvoorstel de basis biedt voor het aanwijzen van een Nederlandse waarnemer, is een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer wenselijk.

Ten aanzien van de procedure voor de toewijzing van de 26e Nederlandse zetel, legt het lid van de PvdD-fractie de regering de vraag voor waarom de regering niet meer tijd heeft genomen respectievelijk zorgvuldigheid heeft betracht in de bepaling van deze procedure, in het bijzonder in relatie tot ter zake gedane uitspraken van de Kiesraad. Zo vraagt het lid van de PvdD-fractie of de regering kan bevestigen dat de voorzitter van de Kiesraad op 11 juni 2009 heeft gesteld dat er op dat moment nog geen politiek besluit ten aanzien van de toewijzing van de 26e Nederlandse zetel was genomen, daarmee implicerend dat het politieke besluit op dat moment nog genomen moest worden en niet automatisch zou hoeven voortvloeien uit het eerdere voornemen van de regering in de keuze van de toewijzingsprocedure.

Het kabinet heeft duidelijkheid verschaft over de toewijzing van de extra zetel door verzending van de brief aan de Tweede Kamer van 6 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 76). De brief van 6 april 2009 is voorafgaand aan de verkiezingen van juni 2009 aan het parlement verstuurd. Dit bood de Kamer de gelegenheid om voorafgaand aan de verkiezingen te debatteren over de bij de toewijzing van de extra zetel te volgen regels. Als bekend heeft dit debat niet plaatsgevonden voor de verkiezingen. Zowel ikzelf als de Tweede Kamer hebben in het algemeen overleg van 12 november 2009 geconstateerd dat dit achteraf valt te betreuren.

Ik kan de bewoordingen van de voorzitter van de Kiesraad bij de zitting van het centraal stembureau ter bevestiging van de uitslag niet bevestigen. Van deze zitting is geen woordelijk verslag gemaakt. Mij is wel bekend dat de voorzitter heeft verwezen naar mijn brief van 6 april 2009. Het is evenwel correct dat er op dat moment nog geen definitieve duidelijkheid was over de wijze van toekennen van de extra zetel. Het wetsvoorstel moest immers nog worden ingediend en zou ook nog door de Kamer geamendeerd kunnen worden. Na afloop van de verkiezingen, toen duidelijk was dat het Verdrag van Lissabon in werking zou treden, is een wetsvoorstel ingediend, dat geheel in lijn was met de brief van 6 april 2009. Overigens heeft ook de Kiesraad advies uitgebracht over het wetsvoorstel. In zijn advies van 17 september 2009 neemt de Kiesraad met instemming kennis van het voorgelegde wetsvoorstel en het voorgestelde model, die een goede basis bieden om deze unieke situatie van het toevallen van een extra zetel het hoofd te bieden.

Juist omwille van de zorgvuldigheid is ervoor gekozen te wachten met indienen van het wetsvoorstel op een moment dat meer duidelijkheid zou bestaan over de daadwerkelijke inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De regering heeft ervoor gekozen niet over te gaan tot het opstellen van wetgeving die louter zou bestaan uit aannames en vooronderstellingen. Ik ben van mening dat dit de meest zorgvuldige procedure is geweest, waarbij in ieder geval de spelregels door het kabinet duidelijk waren vastgesteld vóór de verkiezingen. Het zou mijns inziens zeer onwenselijk zijn om die regels met de uitslag van de verkiezingen van juni 2009 in de hand te bepalen. Met de keuze voor een bepaalde regeling is immers direct duidelijk aan welke partij de zetel toevalt.

Dit laat natuurlijk onverlet dat de Tweede Kamer altijd de mogelijkheid heeft een wetsvoorstel te amenderen. Dit is echter in dit geval niet gebeurd.

Voorts legt het lid van de PvdD-fractie de regering de vraag voor of zij kan bevestigen dat de regering in haar aan de Kamer gerichte brief van 6 april 2009 niet het integrale advies van de Kiesraad heeft weergegeven, terwijl de brief wel de suggestie wekt dat de regering het advies van de Kiesraad integraal gevolgd zou hebben. Het lid van deze fractie vraagt of de regering kan aangeven waarom de regering de door de Kiesraad voorgestelde verfijning om te komen tot maximale vertegenwoordiging van de wens van de kiezer, niet heeft genoemd in de aan de Tweede Kamer gerichte brief van 6 april 2009. Voorts vraagt dit lid of de regering kan aangeven waarom er voor de Kamer, niet op de hoogte gesteld van de verfijning die door de Kiesraad gesuggereerd is, geen ruimte zou bestaan om tot een andere procedurele afweging te kunnen komen nadat genoemde verfijning wel bekend werd, gelet op het feit dat ook in Frankrijk de procedure nog geheel moet worden vastgesteld bij gebrek aan een sluitende procedurele invulling voorafgaand aan de verkiezingen.

Ik heb de Kiesraad om advies gevraagd over mijn voorstel. De Kiesraad heeft in zijn advies van 19 maart 2009 aangegeven dat die mijn voorstel steunt en heeft een suggestie gedaan voor een verdere verfijning. Ik ben inderdaad in mijn brief van 6 april 2009 niet expliciet ingegaan op deze suggestie van de Kiesraad om het mogelijk te maken dat de extra zetel ook kan toevallen aan een partij die oorspronkelijk slechts 75% van de kiesdeler zou hebben gehaald. Ik heb in mijn brief – voorafgaand aan de verkiezingen – aangegeven wat het voornaamste argument was voor het kabinet om het voorstel te formuleren zoals gedaan, namelijk dat het kabinet het wenselijk vindt dat de extra zetel alleen kan toevallen aan de partijen die bij de verkiezing van het Europees Parlement al minimaal één zetel hebben gehaald. De door de Kiesraad gesuggereerde verfijning was hiermee in strijd.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven is er voor de Tweede Kamer te allen tijde ruimte om een wetsvoorstel door middel van amendementen te wijzigen.

Het lid van de PvdD-fractie verzoekt de regering gemotiveerd aan te geven in hoeverre de regering de visie deelt dat het feit dat een partij op 9 juni 2009 niet de Kiesdeler bij 25 zetels, maar wel bij 26 zetels zou kunnen halen en daardoor buiten de boot zou vallen hoewel eigenlijk voldoende stemmen gehaald zouden zijn voor een zetel, leidt tot het suboptimaal tot uitdrukking brengen van de wens van de kiezer en afbreuk doet aan het principe van evenredige vertegenwoordiging.

In aansluiting hierop legt het lid van de PvdD-fractie de regering de vraag voor of de regering de constatering deelt dat de regering pas na de verkiezingen heeft duidelijk gemaakt dat zij de verfijning van de Kiesraad (75% van de kiesdeler is toereikend) niet heeft overgenomen, en dat daarmee de facto de grote partijen bevoordeeld zijn (door meer kans te maken op toekenning van de 26e zetel) en kleine partijen benadeeld, zonder dat de Kamer zich daar expliciet over uit heeft kunnen spreken. Het lid van deze fractie vraagt of de regering in dit verband kan bevestigen dat de Kiesraad als reden voor zijn advies tot verfijning heeft aangegeven dat er sprake is van een unieke situatie, nu vanuit Nederland eigenlijk voor 26 zetels geopteerd wordt, op een moment dat de 26e zetel nog niet verzilverd kon worden en dat het daarom van groot belang is dat partijen niet buiten de boot zouden vallen, als er niet wordt gekeken naar de hoeveelheid reststemmen die zijn overgebleven.

Het Nederlandse kiesstelsel is gebaseerd op het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging. Ik ben van mening dat dit wetsvoorstel geen afbreuk doet aan dit uitgangspunt. De regering heeft bij haar keuze aansluiting gezocht bij het systeem zoals het in de Kieswet is vastgelegd. In de toelichting bij het wetsvoorstel is verduidelijkt waarom daarbij is uitgegaan van de toewijzing van de zetel als restzetel en niet van herberekening van de kiesdeler, namelijk om te voorkomen dat reeds benoemde leden hun zetel zouden dienen op te geven.

Daarnaast acht ik het door de Kiesraad gesuggereerde systeem niet toegesneden op de situatie van Europese verkiezingen, waarbij 25 respectievelijk 26 zetels worden verdeeld. De door de Kiesraad gesuggereerde verfijning wordt namelijk alleen toegepast bij gemeenteraden waarbij minder dan 19 zetels te verdelen zijn. 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 verkiezing van 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. Het is duidelijk dat bij toewijzing van een extra zetel bij een dergelijke lage kiesdeler de evenredigheid meer in het geding is.

In het wetsvoorstel is derhalve aangesloten bij het systeem dat het meest van toepassing is en worden met het handhaven van de kiesdeler op 25 zetels bestaande rechten van kandidaten en lijsten gerespecteerd.

Ik deel uitdrukkelijk niet de constatering dat pas na de verkiezingen duidelijk is gemaakt dat de verfijning niet zou worden overgenomen, zonder dat de Kamer zich daar expliciet over heeft kunnen uitspreken. Zowel de brief van de regering als het advies van de Kiesraad waren vóór de verkiezingen van juni 2009 bekend en de Kamer heeft de mogelijkheid gehad om daarover met mij vóór de verkiezingen van juni 2009 een debat aan te gaan. Hiervoor heb ik al aangegeven dat het de Tweede Kamer vrij stond het wetsvoorstel te amenderen. Dat is evenwel niet gebeurd. Voor de redenen waarom de Kiesraad in zijn advies van 19 maart 2009 een nadere verfijning voorstelt op de door het kabinet voorgestane oplossing verwijs ik u graag naar dit advies.

Het lid van de PvdD-fractie verneemt tot slot graag de beoordeling van de regering van de opvatting van prof. D.J. Elzinga in Binnenlands Bestuur van augustus 2009, waarin hij stelt dat staatsrechtelijk «... niet zorgvuldig is gehandeld» bij de toewijzing van de 26e zetel en dat «... moet worden geconcludeerd dat de beide brieven van de staatssecretaris niet op alle punten de gewenste duidelijkheid hebben geschapen. Opmerkelijk is dat de staatssecretaris in de brief van 6 april niet in gaat op het belangrijkste inhoudelijk voorstel van de Kiesraad.»

In het voorgaande ben ik reeds ingegaan op hetgeen in de citaten van prof. Elzinga tot uitdrukking wordt gebracht.

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