

Vergaderjaar 2018–2019

35 076

Besluit van de Raad van 13 juli 2018 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976; Brussel, 13 juli 2018

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 6 november 2018. De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 6 december 2018.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2018

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 13 juli 2018 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van 13 juli 2018 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976 (Trb. 2018, nr. 157).

Een toelichtende nota bij het Besluit treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

TOELICHTENDE NOTA

I. Inleiding

De Raad van de Europese Unie heeft op 13 juli 2018 besloten de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen te wijzigen (hierna te noemen «het Besluit»). De Akte die op 20 september 1976 tot stand is gekomen (zie Trb. 1976, 175), is reeds meerdere keren gewijzigd, laatstelijk bij Besluit van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 (zie Trb. 2003, 16). De Akte en de eerdere wijzigingen zijn parlementair goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland.

Aanleiding tot het Besluit vormde een voorstel van het Europees parlement om de Akte te wijzigen met als doel de democratische dimensie van de verkiezing van de leden van het Europese parlement te versterken en betrokkenheid van de kiezers bij die verkiezing te vergroten.

Het recht tot initiatief om wijzigingen voor stellen ontleent het Europees parlement aan artikel 223, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voor de geconsolideerde tekst, zie Trb. 2008, 51). In dit artikel is bepaald dat het Europees parlement een ontwerp opstelt, waarna de Raad met eenparigheid van stemmen en met goedkeuring van het Europees parlement de nodige bepalingen vaststelt. Het Europees parlement, dat met meerderheid van stemmen van zijn leden een besluit neemt, keurde het voorstel goed op 4 juli 2018 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

Het Besluit zal ingevolge artikel 2 van het Besluit in werking treden nadat het is goedgekeurd door alle lidstaten van de Europese Unie overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.

Het Besluit bevat een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige Akte. De Tweede Kamer is gedurende het onderhandelingsproces geïnformeerd over de voorgestelde wijzigingen en over het Nederlandse standpunt daaromtrent, zie laatstelijk de brief van 3 april 2018 (Kamerstukken II 2017–2018, 34 361, nr. 13).

In een brief van 11 april 2018 (met kenmerk 34361–13/2018D24141) heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bericht dat de commissie met instemming had geconstateerd dat elementen uit het oorspronkelijke voorstel van het Europees parlement waartegen in de Tweede Kamer bezwaren leefden grotendeels zijn geschrapt of zo ingrijpend zijn gewijzigd dat zij Nederland niet raken. Gelet daarop kon, aldus de brief, een Kamermeerderheid dan ook instemmen met het bereikte compromis, met inbegrip van de voorgestelde regeling omtrent de kiesdrempel.

Het Besluit heeft geen gevolgen voor de Nederlandse wet- en regelgeving (zie hieronder bijvoorbeeld punten 1 en 3).

II. Artikelsgewijze toelichting

Het Besluit bestaat uit twee artikelen. Artikel 2 is hierboven reeds besproken. Artikel 1 wordt hieronder nader toegelicht.

In artikel 1 van het Besluit wordt per punt aangegeven welke artikelen van de Akte zijn gewijzigd en welke artikelen aan de Akte zijn toegevoegd. Deze artikelen worden hieronder puntsgewijs toegelicht. Voor een volledig

overzicht zijn in de bijlage bij deze toelichtende nota de gewijzigde en de toegevoegde artikelen in een tabel opgenomen.

Punt 1

Artikel 1 van de Akte wordt vervangen. Het eerste lid bevat een terminologische aanpassing. Aan het eerste lid is toegevoegd dat de leden van het Europees parlement worden gekozen als *vertegenwoordigers van de burgers van de Unie*. Dit betreft geen wijziging van de Akte in materiële zin. In artikel 14, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie is immers reeds bepaald dat het Europees parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie. De Kieswet hoeft er niet voor te worden aangepast.

Het tweede en derde lid van artikel 1 zijn niet gewijzigd.

Punt 2

Artikel 3 van de Akte wordt vervangen. Dit artikel wordt gewijzigd doordat twee nieuwe leden aan het artikel worden toegevoegd.

In het nieuwe tweede lid wordt geregeld dat lidstaten die gebruik maken van het lijstenstelsel, een minimumdrempel bepalen voor de verdeling van de zetels voor kiesdistricten met meer dan 35 zetels. Deze drempel bedraagt minimaal 2% en maximaal 5% van de in het betrokken kiesdistrict, met inbegrip van lidstaten met één kiesdistrict, uitgebrachte geldige stemmen. De «formule» in dit nieuwe lid treft materieel gezien alleen de lidstaten Spanje en Duitsland. Voor Nederland heeft het nieuwe tweede lid geen gevolgen. Door het minimumaantal zetels op 35 te stellen, en niet zoals eerder in de onderhandelingen was voorgesteld op 32 zetels, is voor Nederland een toekomstbestendige oplossing gevonden. Alleen omdat verzekerd is dat er geen gevolgen zijn, heeft Nederland met het nieuwe derde lid ingestemd.

Het nieuwe derde lid van dit artikel regelt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om aan de verplichting als bedoeld in lid 2 te voldoen, en wel tijdig met het oog op de verkiezingen voor het Europees parlement die plaatsvinden na de eerste verkiezingen na de inwerking-treding van het Besluit.

Punt 3

Er wordt voorzien in een toevoeging van twee nieuwe artikelen na artikel 3.

Artikel 3 bis is nieuw en regelt dat indien de nationale bepalingen voorzien in een uiterste datum voor de kandidaatstelling voor verkiezing voor de leden van het Europees parlement, die datum ten minste drie weken vóór de datum dient te liggen die de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de Akte bepaalt voor het houden van verkiezingen voor het Europees parlement.

Dit nieuwe artikel beoogt het gelijktrekken van de campagneperiode in de lidstaten. Op grond van de Kieswet vindt de kandidaatstelling in Nederland plaats op de 44e dag (iets meer dan zes weken) voor de stemming (artikel Y8, tweede lid Kieswet). De Kieswet behoeft derhalve niet te worden aangepast.

Artikel 3 ter is eveneens nieuw en stelt dat de lidstaten mogen toestaan dat op stembiljetten de naam of het logo van de Europese politieke partij

wordt vermeld waarmee de nationale politieke partij of kandidaat is verbonden.

De Kieswet staat toe (artikel G1, artikel Y10) dat politieke partijen bij de registratie van de aanduiding ook vermelden aan welke Europese familie in het Europees parlement zij verbonden zijn. In dat geval wordt dat ook op het stembiljet vermeld. Op grond van «de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten en centrale stemopneming» kunnen politieke partijen een logo registreren dat wordt weergegeven op het stembiljet dat gebruikt wordt voor de kiezers die vanuit het buitenland stemmen.

Punt 4

Ingevolge dit punt wordt een *artikel 4 bis* aan de Akte toegevoegd. Dit nieuwe artikel biedt de lidstaten de mogelijkheid om bij de verkiezingen voor het Europees parlement vervroegd te stemmen, per brief te stemmen en elektronisch en via internet te stemmen. In het artikel is bepaald dat als de lidstaten van deze mogelijkheid gebruik maken, de lidstaten voldoende maatregelen moeten treffen om met name de betrouwbaarheid van de resultaten, het stemgeheim en de bescherming van persoonsgegevens te garanderen overeenkomstig de toepasselijke wetgeving van de Unie.

Het betreft een «kan-bepaling» en heeft daarmee geen verbindend karakter. De mogelijkheid om per brief te stemmen kent de Kieswet reeds voor de Nederlanders die vanuit het buitenland mogen stemmen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in haar brief van 15 juni 2018¹ uiteengezet wat de vernieuwingsagenda is van het kabinet ten aanzien van de verkiezingen en het vernieuwingsproces, waaronder het voornemen om in de toekomst experimenten mogelijk te maken met vervroegd stemmen («early voting») en de invoering van een nieuw stembiljet dat elektronisch kan worden geteld. De Minister van BZK heeft in de betreffende brief ook vermeld dat de voorgenoemde vernieuwingen wetgeving vergen.

Punt 5

Artikel 9 wordt vervangen. Het wordt aangevuld met een tweede lid. Deze bepaling bevat de verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen zodat op dubbel stemmen bij verkiezingen voor het Europees parlement doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties staan. Het voorkomen van dubbelstemmen is uiteraard belangrijk. De lidstaten kunnen zelf invulling geven aan de genoemde verplichting. Nederland heeft dubbelstemmen bij de Europese verkiezingen al strafbaar gesteld (artikel Z8a Kieswet). Voor Nederland heeft de wijziging van artikel 9 daarom geen gevolgen.

Punt 6

Ingevolge dit punt worden twee nieuwe artikelen toegevoegd. In het nieuwe *artikel 9 bis* staat dat de lidstaten in overeenstemming met hun nationale verkiezingsprocedures de nodige maatregelen kunnen nemen om ervoor te zorgen dat hun burgers die in derde landen verblijven, hun stem kunnen uitbrengen bij verkiezingen voor het Europees parlement. In de Kieswet is reeds geregeld dat Nederlanders die in het buitenland wonen (en 18 jaar of ouder zijn en niet zijn ontzet uit het kiesrecht) mogen stemmen voor de verkiezing van de leden van het Europees parlement (artikelen D2 en Y5a van de Kieswet). Ook dit nieuwe artikel in de Kiesakte heeft derhalve geen gevolgen voor Nederland.

¹ Kamerstukken II 2017–2018, 31 142, nr. 83.

Nieuw is ook *artikel 9 ter*, waarin twee zaken worden geregeld. Allereerst betreft dat het aanwijzen door de lidstaten van een contactinstantie die verantwoordelijk is voor de uitwisseling van gegevens over kiezers en kandidaten met haar tegenhangers in de overige lidstaten. Ten tweede is nu geregeld dat de lidstaten ten laatste zes weken voor de eerste dag van de verkiezingsperiode bedoeld in artikel 10, lid 1, van de Kiesakte een begin maken met de toezending aan die tegenhangers van de gegevens vermeld in Richtlijn 93/109/EG van de Raad met betrekking tot burgers van de Unie die, in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, zijn ingeschreven op de kiezerslijst of zich kandidaat hebben gesteld. Nederland hanteert bij het uitwisselen van gegevens met de andere lidstaten reeds een vast aanspreekpunt, in casu het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De termijn van zes weken voor het starten van de uitwisseling is werkbaar. De dag van kandidaatstelling is conform de Kieswet ook ruim zes weken voor de dag van een stemming.

III. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het Besluit geen ieder verbindende bepalingen in de zin van artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. De onderhavige wijziging van de Akte omvat namelijk uitsluitend instructienormen voor de overheid (te weten: het aanwijzen van een contactinstantie, het bepalen van sancties bij dubbel stemmen, het bepalen van de hoogte van een minimum-kiesdrempel binnen een bepaalde bandbreedte) en kan-bepalingen (met betrekking tot de toekenning van het kiesrecht buiten de Europese Unie, het vervroegd, per brief en elektronisch en via internet stemmen, het toestaan van logo's op de stembiljetten en het bepalen van de uiterste datum van kandidaatstelling).

IV. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft zal de onderhavige wijziging van de Akte, evenals de Akte zelf, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

BIJ DE TOELICHTENDE NOTA INZAKE BESLUIT VAN DE RAAD VAN 13 JULI 2018

Tekst van de Akte zoals die luidt na inwerkingtreding van het Besluit tot wijziging van de Akte.

Voor een goed begrip zijn hierna opgenomen: de huidige tekst van de artikelen 1, 3 en 9 van de Akte, de gewijzigde tekst van deze artikelen en de tekst van de toegevoegde artikelen 3 bis, 3 ter, 4 bis, 9 bis en 9 ter.

| Huidige tekst Kiesakte | Tekst na inwerkingtreding Besluit |
|--|---|
| <p>Artikel 1</p> <p>1. In alle lidstaten worden de leden van het Europees parlement volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, hetzij volgens het lijststelsel, hetzij volgens het stelsel van één overdraagbare stem, gekozen.</p> <p>2. De lidstaten kunnen het uitbrengen van voorkeurstemmen toestaan, overeenkomstig de bepalingen die zij vastleggen.</p> <p>3. De leden van het Europees parlement worden gekozen door middel van rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen.</p> | <p>Artikel 1</p> <p>1. In alle lidstaten worden de leden van het Europees parlement als vertegenwoordigers van de burgers van de Unie gekozen volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, hetzij volgens het lijststelsel, hetzij volgens het stelsel van één overdraagbare stem.</p> <p>2. De lidstaten kunnen het uitbrengen van voorkeurstemmen toestaan, overeenkomstig de bepalingen die zij vastleggen.</p> <p>3. De leden van het Europees parlement worden gekozen door middel van rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen.</p> |
| <p>Artikel 3</p> <p>De lidstaten kunnen bepalen dat er een minimumdrempel voor de verdeling van de zetels wordt vastgesteld. Die drempel mag niet hoger dan 5% van de op nationaal niveau uitgebrachte stemmen zijn.</p> | <p>Artikel 3</p> <p>1. De lidstaten kunnen bepalen dat er een minimumdrempel voor de verdeling van de zetels wordt vastgesteld. Deze drempel mag maximaal 5% van de op nationaal niveau uitgebrachte geldige stemmen bedragen.</p> <p>2. Lidstaten waar gebruik wordt gemaakt van het lijststelsel bepalen een minimumdrempel voor de verdeling van de zetels voor kiesdistricten met meer dan 35 zetels. Deze drempel bedraagt minimaal 2% en maximaal 5% van de in het betrokken kiesdistrict, met inbegrip van lidstaten met één kiesdistrict, uitgebrachte geldige stemmen.</p> <p>3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om aan de verplichting als bedoeld in lid 2 te voldoen, en wel tijdig met het oog op de verkiezingen voor het Europees parlement die plaatsvinden na de eerste verkiezingen na de inwerkingtreding van Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad.</p> |
| - | <p><i>Artikel 3 bis</i></p> <p>Indien de nationale bepalingen voorzien in een uiterste datum voor de kandidaatstelling voor verkiezing voor de leden van het Europees parlement, valt die datum ten minste drie weken vóór de datum die de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 10, lid 1, bepaalt voor het houden van verkiezingen voor het Europees parlement</p> |
| - | <p><i>Artikel 3 ter</i></p> <p>De lidstaten mogen toestaan dat op stembiljetten de naam of het logo van de Europese politieke partij waarmee de nationale politieke partij of kandidaat is verbonden, worden vermeld.</p> |

| Huidige tekst Kiesakte | Tekst na inwerkingtreding Besluit |
|---|--|
| - | <p><i>Artikel 4 bis</i> De lidstaten kunnen voorzien in de mogelijkheid om bij de verkiezingen voor het Europees parlement vervroegd te stemmen, per brief te stemmen en elektronisch en via internet te stemmen. Als zij dat doen, nemen zij voldoende maatregelen om met name de betrouwbaarheid van de resultaten, het stemgeheim en de bescherming van persoonsgegevens te garanderen overeenkomstig de toepasselijke wetgeving van de Unie.</p> |
| Artikel 9 Bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement in het Europees parlement mag niemand meer dan eenmaal zijn stem uitbrengen. | <p><i>Artikel 9</i> 1. Bij de verkiezing van de leden van het Europees parlement mag niemand meer dan eenmaal zijn stem uitbrengen. 2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op dubbel stemmen bij verkiezingen voor het Europees parlement doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties staan.</p> |
| - | <p><i>Artikel 9 bis</i> In overeenstemming met hun nationale verkiezingsprocedures kunnen de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat hun burgers die in derde landen verblijven, hun stem kunnen uitbrengen bij verkiezingen voor het Europees parlement.</p> |
| - | <p><i>Artikel 9 ter</i> 1. Elke lidstaat wijst een contactinstantie aan die verantwoordelijk is voor de uitwisseling van gegevens over kiezers en kandidaten met haar tegenhangers in de overige lidstaten. 2. Onverminderd de nationale bepalingen betreffende de inschrijving van kiezers op de kiezerslijsten en de indiening van kandidaatstellingen maakt de in lid 1 bedoelde instantie, in overeenstemming met de toepasselijke Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, ten laatste zes weken voor de eerste dag van de verkiezingsperiode bedoeld in artikel 10, lid 1, een begin met de toezending aan die tegenhangers van de gegevens vermeld in Richtlijn 93/109/EG van de Raad* met betrekking tot burgers van de Unie die, in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, zijn ingeschreven op de kiezerslijst of zich kandidaat hebben gesteld.</p> |