

Fiche: Richtlijn kiesrecht Europees Parlement

Titel: Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 93/109 van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees parlement ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn.

Datum Raadsdocument: 10-01-2007
Nr Raadsdocument: 5204/07
Nr. Commissiedocument: COM(2006) 791
Eerstverantwoordelijk ministerie: BZK i.o.m. BZ, FIN, JUST en VNG

Behandelingstraject in Brussel:

Raadswerkgroep fundamentele rechten op 12 februari, 19 maart en 13 april 2007. Op 23 mei Coreper en op 18/19 juni 2007 behandeling in de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Doelstelling van het voorstel is voorkomen van dubbele en onterechte kandidaturen en dubbel stemmen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Daartoe stelt de Commissie voor de huidige Richtlijn aan te passen op de volgende punten:

1. Nu moet een kandidaat een verklaring van een bevoegde instantie in de lidstaat van herkomst overleggen dat hij zijn kiesgerechtigheid niet is verloren. Voorgesteld wordt om dit te vervangen door een verklaring van de kandidaat zelf dat hij het kiesrecht niet is verloren. Deze verklaring moet vervolgens door de lidstaat van verblijf bij een aan te wijzen instantie in de lidstaat van herkomst worden geverifieerd.
2. In de huidige richtlijn is er een systeem van gegevensuitwisseling van burgers die zich registreren voorafgaande aan de verkiezingen. Dit wordt vervangen door een eigen verklaring van de burger dat hij niet dubbel zal stemmen in combinatie met een steekproefsgewijze controle achteraf van de bevoegde instanties in de lidstaten op dubbele kandidaturen en dubbel stemmen.
3. Het afgeven van valse verklaringen moet door de lidstaten strafbaar worden gesteld.

Rechtsbasis van het voorstel:

Artikel 19, 2^e lid EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Eenparigheid van stemmen en raadplegingsprocedure van het Europees Parlement.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Positief

Het betreft een wijziging van de richtlijn met betrekking tot de verkiezingen voor het Europees Parlement teneinde onterechte en dubbele kandidaturen en dubbel stemmen te voorkomen. Hiervoor is samenwerking op Europees niveau noodzakelijk.

Proportionaliteit: Positief

Door meer het accent te leggen op de individuele verklaring van de betrokken kandidaat of potentiële kiezer ligt in het voorstel tot wijziging meer verantwoordelijkheid bij de individuele lidstaten. De huidige gegevensuitwisseling gaat gepaard met een grote mate van bureaucratie en blijkt in de praktijk

niet effectief om dubbel stemmen te voorkomen. Het nieuwe systeem is minder bureaucratisch. Vragen kunnen wel worden gesteld bij de effectiviteit van de steekproefgewijze controle achteraf. Dezelfde problemen die de huidige gegevensuitwisseling bemoeilijkten zullen daarbij terugkomen.

Verder wordt het voorstel dat het afgeven van valse verklaringen strafbaar moet worden gesteld door de lidstaat van verblijf als proportioneel beschouwd. Nederland kent al een strafbepaling met betrekking tot dubbel stemmen voor het Europees Parlement (artikel Z 8a Kieswet).

Nederland plaatst voorts een kanttekening bij het voorstel dat de verklaring uit de lidstaat van herkomst dat een kandidaat zijn kiesrecht niet heeft verloren, wordt vervangen door een eigen verklaring van de kandidaat. Door deze voorgestelde wijziging wordt kandidaatstelling in de lidstaat van verblijf, vanwege het verlagen van de drempel tot deelname, in theorie makkelijker. Echter, het risico is aanwezig dat de verplichte controle van deze verklaring door de lidstaat van verblijf bij een instantie van de lidstaat van herkomst, problematisch zal blijken. Ook in dit geval kan het strafbaar stellen van het afleggen van een valse verklaring voldoende afschrikwekkend zijn.

Consequenties voor de EU-begroting: Geen. De uitvoering van de richtlijn is de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Alleen het opstellen van een evaluatieverslag als bedoeld in artikel 16 is een taak van de Commissie. In de praktijk stelt de Commissie altijd al een dergelijk verslag op na de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Dit voorstel betekent een lastenverlichting voor de burger: bij verkiezingen voor het Europees Parlement hoeven kandidaten niet langer een verklaring uit de lidstaat van herkomst te overleggen dat zij het kiesrecht niet hebben verloren. Tegelijkertijd betekent het voorstel een lastenverzwaring voor de Kiesraad omdat deze als verantwoordelijke voor de kandidaatstelling nu in het land van herkomst moet verifiëren of de kandidaat daar niet uitgesloten is van het kiesrecht. Gezien het geringe aantal kandidaten dat zich verkiesbaar stelt in een ander land dan het land van herkomst zijn de hiermee verband houdende kosten naar verwachting zeer gering.

Voor de decentrale overheden (gemeenten) betekent het voorstel hoogst waarschijnlijk een lastenverlichting. De gegevensuitwisseling vooraf om dubbelstemmen te voorkomen vervalt namelijk en wordt vervangen door een steekproefsgewijze controle achteraf. Het staat de lidstaat vrij om zelf deze controle in te richten zodat als uitgangspunt kan worden genomen dat deze controle in elk geval geen grotere omvang zal hebben dan de individuele gegevensuitwisseling op basis van de huidige richtlijn. Er kan in dat geval vanuit worden gegaan dat de administratieve, personele en financiële lasten niet zullen toenemen. Afhankelijk van de nader te bepalen inrichting van de steekproefsgewijze controle kan mogelijk een verschuiving van lasten van de gemeenten naar de rijksoverheid plaatsvinden.

Een onzekere factor is echter dat de lidstaten ook hun medewerking moeten verlenen in het kader van de steekproefsgewijze controle op dubbele kandidatuur en dubbel stemmen van andere lidstaten. Het valt vooraf immers niet in te schatten welke invulling de andere lidstaten zullen geven aan deze verplichte controle achteraf.

Ter indicatie van de potentiële omvang van de controles: Bij dubbel kandidatuur gaat het slechts om een gering aantal personen (bij de EP-verkiezingen in 2004 hadden zich circa 32 personen verkiesbaar gesteld in een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst). In Nederland betrof dit 2 personen. Bij dubbel stemmen is de potentiële doelgroep vele malen groter. In 2004 hebben circa 1 miljoen mensen hun stem uitgebracht in de lidstaat van verblijf. Hoeveel dat er in Nederland waren, is niet bekend. Met de toetreding tot de Europese gemeenschap van de Oost-Europese landen en het opheffen van beperkingen op de vrijheid van verkeer voor deze burgers zal dat aantal mogelijk substantieel toenemen.

Vervolgtraject financiële afspraken:

Het Commissievoorstel verplicht lidstaten sancties in te stellen en hierover voorlichtingscampagnes te voeren. De kosten hiervan zullen in principe worden meegenomen in de reguliere opkomstbevorderende campagnes van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dus ten laste komen van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

De Kiesraad is in Nederland verantwoordelijk voor de kandidaatstelling voor leden van het Europees Parlement. Het zal dus de Kiesraad zijn die verantwoordelijk zal zijn voor de controle op de eigen verklaring van de kandidaat dat hij/zij niet uit het kiesrecht is ontzet in de lidstaat van herkomst. De huidige wetgeving biedt overigens geen ruimte aan de Kiesraad voor een dergelijke controle, aanpassing zal dus noodzakelijk zijn. Daarnaast zal er een regeling moeten komen waarin vastligt wat de consequenties zijn voor de betreffende kandidatuur ingeval de gegevens niet tijdig beschikbaar zijn. Nu leidt het ontbreken van de verklaring van de bevoegde instantie in de lidstaat van herkomst namelijk tot uitsluiting (artikel Y 35a Kieswet).

Het voorstel voor wijziging van de richtlijn zal indien aangenomen ook op andere punten moeten leiden tot aanpassing van de Kieswet onder meer door het schrappen van de bepalingen die zien op het verstrekken van de verklaring van de lidstaat van herkomst over de uitsluiting van het kiesrecht en de uitwisseling van gegevens over registratie van kiezers (o.a. de artikelen Y 32, Y 35, Y 35a, Y 36, Y 38).

Voor wat betreft de controle achteraf op dubbel stemmen zal nauw moeten worden samengewerkt met gemeenten. Hierbij zijn momenteel de volgende problemen te voorzien:

1. Het onderzoek naar stembescheiden (oproepingskaarten etc) om dubbel stemmen daadwerkelijk vast te kunnen stellen, is problematisch omdat deze bescheiden worden vernietigd, drie maanden na de verkiezingen, tenzij de officier van justitie in het kader van een strafrechtelijk onderzoek deze heeft opgevraagd. De termijn om het onderzoek uit te kunnen voeren, is dus beperkt. Concreet kan het betekenen dat de gemeenten niet in staat zullen zijn aan de lidstaat van herkomst betreffende gegevens te verstrekken omdat die reeds zijn vernietigd.
2. Door de introductie van het stemmen in een willekeurig stemlokaal is het lastig vast te stellen of een kiezer daadwerkelijk heeft gestemd omdat hij/zij immers in elk stemlokaal in de gemeente kan hebben gestemd. Voor een enkel verzoek moeten derhalve alle pakken met stembescheiden van de gehele gemeente worden doorzocht.

Naast een wijziging van de Kieswet zal mogelijk ook het Kiesbesluit en in elk geval de modellenregeling moeten worden aangepast onder andere voor wat betreft de verklaring van de kandidaat dat hij niet uit het kiesrecht is ontzet.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De implementatietermijn is gesteld op 30 juni 2008. Deze termijn is gesteld met het oog op de eerstvolgende verkiezingen voor het Europese Parlement in juni 2009. Voor wat Nederland betreft zou deze termijn op uiterlijk 1 januari 2009 gesteld kunnen worden: dat is het uiterste moment waarop duidelijkheid moet zijn over het regime waaronder de verkiezingen in juni worden gehouden. Deze periode is ingegeven door de start van de registratieperiode van Nederlandse kiezers in het buitenland en de kandidaatstellingsprocedures van politieke partijen. Indien de Raad er in slaagt de richtlijn in juni 2007 aan te nemen, is de termijn die Nederland heeft om de benodigde wetgeving en lagere regelgeving aan te passen op grond van het voorstel 1 jaar. Dit is een zeer korte periode gezien de benodigde aanpassingen. Wel kunnen de aanpassingen vermoedelijk beperkt blijven tot de Kieswet en daaraan gerelateerde regelgeving, aanpassing van het Wetboek van Strafrecht lijkt niet noodzakelijk omdat de Kieswet ook de mogelijkheid tot het opnemen van strafbepalingen kent. Voor zover nu kan

worden bepaald, zijn de betreffende gedragingen in Nederland reeds strafbaar gesteld of zijn andere sancties (b.v. uitsluiting kandidatuur) van toepassing.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland is verheugd dat de bureaucratische en niet effectieve gegevensuitwisseling tussen lidstaten over burgers die zich als kiezer willen registreren in de lidstaat van verblijf wordt afgeschaft. In de praktijk is de uitvoering van de huidige verplichting tot uitwisseling van informatie ineffectief gebleken. Oorzaak hiervoor is de verschillende registratieperiodes in de lidstaten. Daardoor komt in veel gevallen informatie te laat en kan deze dus niet meer worden verwerkt (in het Nederlandse geval sluit de registratie 43 dagen voor de stemming - dan worden de kiezerslijsten opgesteld en de oproepingskaarten verstuurd - in sommige andere landen is dat al veel eerder of veel later). Daarnaast blijkt het zeer moeilijk om op basis van de informatie die de lidstaat van verblijf verstrekt in de lidstaat van herkomst de juiste persoon te identificeren. In Nederland is daarbij bijvoorbeeld de gemeente van herkomst en het laatste adres noodzakelijk om iemand in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) te kunnen terugvinden. In andere landen hebben kiezers een uniek registratienummer dat noodzakelijk is om hen in het kiesregister terug te vinden. Daarnaast bestaan momenteel problemen met, omzetting in en uit het Griekse alfabet, dubbele achternamen bij Spanjaarden, het ontbreken van vestigingsgegevens in de lidstaat van herkomst en het ontbreken van andere gegevens die voor de lidstaat van herkomst essentieel zijn om de betrokken kiezers te kunnen identificeren in het kiesregister. Bij de verkiezingen in 2004 zijn binnen Europa circa 1 miljoen gegevens uitgewisseld maar slechts een klein deel daarvan kon ook daadwerkelijk verwerkt en gecontroleerd worden. In Nederland heeft de Kiesraad als centraal informatiepunt gefunctioneerd, de daadwerkelijke gegevens moesten echter door de gemeenten worden verstrekt en gecontroleerd. Dit heeft een grote belasting betekend terwijl het resultaat nihil was.

Ook is Nederland van oordeel dat het afschaffen van de verplichting van een kandidaat om een verklaring uit de lidstaat van herkomst te overleggen dat hij/zij niet is uitgesloten van het kiesrecht, het makkelijker zal maken voor kandidaten uit andere lidstaten zich in de lidstaat van verblijf verkiesbaar te stellen. Uitsluiting van het kiesrecht wordt in Nederland overigens zelden opgelegd en betreft dus zeer weinig personen.

Nederland plaatst evenwel een aantal kanttekeningen bij de maatregelen die in de plaats komen van de nu geldende maatregelen. Uit de praktijk van uitwisseling van gegevens tussen lidstaten is gebleken dat zowel de identificatie van de betrokken burgers als de verschillende termijnen die de lidstaten hanteren vaak in de weg staan van het voorkomen van onterechte of dubbele kandidaturen dan wel dubbelstemmen. De nieuwe regeling moet zodanig worden dat kandidaten niet de dupe worden van gebrekkige gegevensuitwisseling. Ook met betrekking tot de voorgestelde steekproefsgewijze controle achteraf moet worden voorkomen dat lidstaten daarmee een even zware en ineffectieve bureaucratische last krijgen opgelegd als nu met het systeem van gegevensuitwisseling voorafgaande aan de verkiezingen.

De eerste Raadswerkgroep over dit voorstel heeft inmiddels plaatsgevonden. Nederland heeft daarbij de afschaffing van het huidige systeem van gegevensuitwisseling toegejuicht maar kritische kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde maatregelen ter vervanging van dit systeem. Vrijwel alle lidstaten maakten tijdens deze eerste bespreking een studievoorbehoud omdat het voorstel pas recent beschikbaar is gesteld. Bij een eerste inventarisatie van de standpunten van de overige lidstaten bleek dat vooral de lidstaten met een decentraal systeem van kiezersregistratie problemen voorzagen met de voorgestelde wijzigingen.

Inzet van Nederland bij de onderhandelingen is het afschaffen van het huidige systeem van gegevensuitwisseling inzake kiezersregistratie. Nederland is van oordeel dat een eigen verklaring van de kiezer dat hij zijn stemrecht slechts één keer zal uitoefenen in combinatie met de strafbaarstelling van dubbel stemmen voldoende garanties biedt. Bij voorkeur dient de steekproefsgewijze controle op dubbelstemmen achteraf te vervallen, omdat deze met dezelfde problemen te kampen zal hebben als de

huidige gegevensuitwisseling, met name het kunnen identificeren van de betrokken kiezers. Een dergelijke controle betekent een zware bureaucratische belasting terwijl de effectiviteit kan worden betwijfeld.

Ook zal een formulering gezocht moeten worden die kan voorkomen dat lidstaten zeer omvangrijk onderzoek doen naar deze problematiek omdat dit voor de andere lidstaten onnodig belastend is gezien het zeer beperkte aantal mensen dat daadwerkelijk een dubbele stem zal willen uitbrengen.

Daarnaast is het wenselijk dat de implementatietermijn wordt verlengd tot 1 januari 2009.

Verder is de verplichting aan de lidstaat van verblijf om de verklaring van kandidaten dat zij het kiesrecht niet hebben verloren te controleren bij de lidstaat van herkomst problematisch. Ten eerste valt niet goed in te zien waarom de bevoegde instantie in de lidstaat van verblijf bij de lidstaat van herkomst deze uitsluiting eenvoudig zou kunnen verifiëren terwijl het voor kandidaten zelf blijkbaar moeilijk is deze verklaring te krijgen. Essentieel is daarom dat er duidelijkheid komt over welke instantie in elk van de lidstaten bevoegd is tot het verifiëren van de verklaring hierover. Bij voorkeur zou in een bijlage van de richtlijn een lijst met bevoegde instanties moeten worden opgenomen.

Tot slot, zal de korte termijn die de bevoegde instanties (in Nederland de Kiesraad) veelal hebben om te beslissen over de geldigheid van de kandidatuur problemen veroorzaken. Indien de periode van 3 dagen voor het herstellen van verzuimen hiervoor zou worden gebruikt zou deze periode opgerekt kunnen worden tot 3 dagen. Ook dit lijkt een onrealistisch korte periode om zekerheid over de eventuele kiesrechtuitsluiting van de kandidaat te verkrijgen. Met betrekking tot de verificatie van de verklaring van de kandidaten zal gestreefd worden naar een regeling die uitgaat van een “presumptio innocentia” clause zodat kandidaten niet de dupe kunnen worden van de niet functionerende verificatieprocedure tussen lidstaten. Bij de eerste onderhandelingen bleek dat veel lidstaten aandrongen op een vaste termijn waarbinnen deze gegevens geleverd moeten worden. Hoewel dit verder gaat dan uit het oogpunt van subsidiariteit strikt noodzakelijk, zou dit de uitvoerbaarheid van de regeling wel ten goede komen.