

TOEDELING 26^E ZETEL EUROPEES PARLEMENT IS NOG ONBESLIST

D.J. ELZINGA

Augustus 2009

1. Vóór, maar vooral na de verkiezing van de leden van het Europees Parlement is er debat gevoerd over de vraag aan welke groepering de 26^e Nederlandse zetel moet worden toegedeeld. Deze 26^e zetel komt beschikbaar na het in werking treden van het Verdrag van Lissabon. In het debat over de toedeling van de zetel zijn reeds enige stellingen betrokken. De vraag is welke de waarde is van deze stellingname's. Afhankelijk van het stelsel dat men kiest, gaat de laatste zetel ofwel naar de Partij voor de Dieren, dan wel naar de PVV. In theorie is het zelfs mogelijk dat de zetel nog aan een andere partij toevalt. Staatssecretaris Bijleveld heeft, namens het kabinet laten weten, voorstander te zijn van het stelsel waarbij de laatste zetel aan de PVV wordt toegewezen. In dit advies wordt nagegaan wat de waarde is van deze mededeling. Kan de PVV daar rechten aan ontlenu? Is er nog een vrije beslissing om de zetel op een andere wijze toe te delen? Onder de punten 2 t/m 4 volgt eerst een analyse van de feitelijke gang van zaken, terwijl onder punt 5 en volgende conclusies worden getrokken.
2. In een brief van 17 maart 2009 vraagt de staatssecretaris aan de Kiesraad advies over de toedeling van de 26^e zetel. Op 19 maart 2009 stuurt de Kiesraad een advies aan de staatssecretaris. De Kiesraad onderzoekt daarin diverse opties en wijst een aantal af, vooral omdat deze te nauw verbonden zijn met de vaststelling van de uitslag voor de 25 zetels. In haar aanvraagbrief had de staatssecretaris gesuggereerd om de 26^e zetel aan te merken als restzetel ten opzichte van de 25 zetels en deze restzetel vervolgens volgens een te kiezen methodiek toe te delen. De Kiesraad onderschrijft deze keuze, vooral omdat op die manier 'bestaande rechten van kandidaten en lijsten worden gerespecteerd' (p. 3). Wel constateert de Kiesraad meteen dat deze methodiek leidt tot een – overigens vrij beperkte – verslechtering van de evenredige samenstelling van het Nederlandse deel van het Europese parlement. 'De beperkte verstoring van de evenredigheid zou met name kunnen optreden, indien een partij bij de eerste toedeling van zetels op 11 juni 2009 net buiten de boot is gevallen, omdat zij geen volle zetel bemachtigt – en dus ook niet in aanmerking komt voor een restzetel – terwijl diezelfde politieke groepering wel een zetel bemachtigt zou hebben, indien er van meet af aan 26 zetels te vergeven waren geweest.' Om die reden stelt de Kiesraad voor om voor de restzetel ook in aanmerking te laten komen die lijsten die tenminste 75% van de kiesdeler hebben behaald. Deze systematiek is bekend, want ze wordt ook toegepast bij gemeenteraden die bestaan uit minder dan 19 raadszetels (art. P8, tweede lid van de Kieswet). Vervolgens gaat de Kiesraad in op de noodzakelijke wettelijke voorzieningen. De noodzaak de Kieswet te wijzigen, dan wel een afzonderlijke wet te vervaardigen, hangt samen met de noodzaak aanvullende en afwijkende voorzieningen te treffen op de hoofdstukken P, V, W en Y van de Kieswet. Zonder een dergelijke aangepaste wettelijke grondslag is toewijzing van de 26^e zetel niet mogelijk. De conclusie van de Kiesraad luidt als volgt: 'De Kiesraad is van oordeel dat uw keuze voor toewijzing van de

mogelijke extra zetel in het Europees Parlement als ware het een restzetel, een verantwoorde keuze is. Ter voorkoming van een – zij het beperkte – inbreuk op de evenredigheid die van uw voorstel zou uitgaan, geeft hij wel in overweging om een nuancering aan te brengen door te regelen dat voor deze extra zetel ook die partijen in aanmerking kunnen komen die bij de verkiezing ten minste 75% van de kiesdeler hebben behaald. Verder heeft de Kiesraad in zijn advies aanbevelingen gedaan voor de inrichting van de besluitvorming en de noodzakelijke wijzigingen van en aanvullingen van de Kieswet.’

3. De staatssecretaris schrijft op 6 april 2009 een brief aan de Tweede Kamer, waarin wordt aangekondigd dat na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voorzieningen zullen worden getroffen om de 26^e zetel toe te delen. ‘Een wetsvoorstel zal worden ingediend zodra het Verdrag van Lissabon in werking treedt’ (31 700 VII, nr. 76, p.1). De daarop volgende passage luidt als volgt: ‘Vóór de aanstaande Europese Parlementsverkiezing op 4 juni 2009 wil ik u evenwel informeren over de wijze waarop het kabinet voornemens is de toewijzing van de extra zetel te regelen, teneinde duidelijkheid te scheppen over de gevolgen van de extra zetel voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag in juni.’ Cruciaal in dit verband zijn ten slotte de laatste passages uit de brief: ‘Op basis van de uitslag van de verkiezing van 4 juni 2009 zal de extra zetel als restzetel worden aangemerkt. Deze restzetel gaat naar de partij die daarvoor op grond van de verkiezingsuitslag van juni 2009 volgens de bepalingen van de Kieswet als eerstvolgende in aanmerking komt. Daarbij blijft de kiesdeler gehandhaafd op 25 zetels. Dit betekent dat de extra zetel alleen kan toevallen aan de partijen die in juni 2009 al minimaal één zetel hebben gehaald. Met deze regeling wordt voorkomen dat een in juni 2009 gekozen lid van het Europees Parlement zijn of haar zetel tijdens de zittingsperiode moet inleveren. Ik heb over deze wijze van verdelen advies gevraagd aan de Kiesraad. De Kiesraad onderschrijft in zijn advies van 19 maart de verdeling van de extra zetel als restzetel op basis van de oorspronkelijke kiesdeler gebaseerd op 25 zetels.’
4. Na de vaststelling van de verkiezingsuitslag op 11 juni ontstaat discussie over de vraag welke groepering de 26^e zetel gaat krijgen. Is dat de PVV op basis van de toezeggingen/voornemens van het kabinet? Is dat de Partij voor de Dieren, indien alsnog het voorstel van de Kiesraad wordt overgenomen? En kunnen ook eventueel andere partijen nog in aanmerking komen? De Tweede Kamer vraagt in een brief van 12 juni nadere toelichting aan de staatssecretaris. De staatssecretaris geeft antwoord in een brief van 18 juni (31 700 VII, nr. 90). De staatssecretaris schrijft dat het kabinet vooral voor de verkiezing duidelijkheid wilde scheppen over de te kiezen regeling, teneinde met de Tweede Kamer te kunnen overleggen. ‘Een dergelijk overleg zou dan een objectief karakter kunnen hebben en niet beïnvloed zijn door de concrete uitslag van de verkiezing’ (p. 1). Vervolgens schrijft de staatssecretaris nu wel over het verfijningsvoorstel van de Kiesraad en besluit deze passage als volgt: ‘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 reden hiervoor is dat het kabinet het wenselijk vindt dat de extra zetel alleen kan toevallen aan de partijen die bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement minimaal één zetel hebben gehaald.’ De staatssecretaris meldt dat ze vast wil houden aan de gemaakte keuze. Ten slotte wordt beschreven waarom de noodzakelijke

wetgeving pas kan worden ingediend na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon: pas dan is er op Europees niveau een grondslag voor het treffen van wettelijke voorzieningen.

5. Deze feitelijke gang van zaken overziende, moet in de eerste plaats 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 ingaat op het belangrijkste inhoudelijke voorstel van de Kiesraad. De Kiesraad accordeerde de keuze van de staatssecretaris voor de restzetelfiguur en schetste de procedurele kant van het vervolgtraject. Het voorstel om ook lijsten tot de verdeling toe te laten die 75 % van de kiesdeler hadden behaald, vormde naar inhoud gemeten de kern van het advies. Van een dergelijk advies kan uiteraard worden afgeweken, maar dan ligt het wel erg voor de hand om dit gemotiveerd te doen en wel zodanig dat in het (objectieve) overleg met de Tweede Kamer alle pro's en contra's van dat advies en de afwijking daarvan kunnen worden gewogen en beoordeeld. Uiteraard is er ook een eigen verantwoordelijkheid voor Tweede Kamerleden om zich te verdiepen in aangeleverde adviezen en bestaat er geen plicht voor de regering om alle aspecten van aangeleverde adviezen te bespreken, in dit geval was het weglaten van een reactie op het voorstel van de Kiesraad opmerkelijk, temeer ook omdat overigens aan het slot van de brief van 6 april wordt gemeld dat de Kiesraad de benadering van de staatssecretaris had geaccordeerd.
6. In de brief van 18 juni komt de staatssecretaris op dit punt terug. Erkend wordt dat een expliciete reactie op het voorstel van de Kiesraad achterwege is gebleven, maar volgens de staatssecretaris zou in de brief van 6 april wel het argument zijn genoemd waarom niet is gekozen voor de 75%-variant. Letterlijk: 'De reden hiervoor is dat het kabinet het wenselijk vindt dat de extra zetel alleen kan toevallen aan de partijen die bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement minimaal één zetel hebben gehaald.' Dit is een merkwaardige passage, want het is niet een argument, maar een vaststelling. Dat het kabinet dit wenselijk vindt, is wel duidelijk; geheel onduidelijk is echter waarom het kabinet dit wenselijk vindt. Noch in de brief van 6 april, noch in die van 18 juni is een inhoudelijke overweging aan te treffen waarom de kabinetskeuze beter of meer verdedigbaar zou zijn dan het voorstel van de Kiesraad. Een en ander heeft in ieder geval tot gevolg gehad dat in de schriftelijke stukken, afkomstig van de staatssecretaris, niet alle argumenten pro en contra zijn aangeleverd om in een enigszins objectieve sfeer met de Kamer van gedachten te wisselen over de te kiezen systematiek. Het resultaat daarvan is dat meer druk dan noodzakelijk is komen te liggen op het wettelijke vervolgtraject.
7. Strikt formeel heeft de keuze van het kabinet, zoals neergelegd in de brief van de staatssecretaris van 6 april, geen enkele juridische betekenis. De toedeling van de 26^e zetel kan pas plaats vinden nadat het Verdrag van Lissabon in werking is getreden. Pas na die in werking treding kan in Nederland een begin worden gemaakt met de noodzakelijke wettelijke voorzieningen, in de zin van aanvullingen en afwijkingen van de Kieswet, een en ander in een afzonderlijke wet of als overgangsbepalingen in de Kieswet zelf. Het kabinet heeft weliswaar bij brief van 6 april een indicatie gegeven voor de inhoud van die voorstellen. Dit betekent echter in geen enkel opzicht dat er nu een politiek of juridisch besluit is genomen over de verdelingssystematiek. Aangenomen mag

worden dat het kabinet – zoals ook is verwoord in de brief van 18 juni – blijft bij zijn eerdere standpunt. Voor de Staten-Generaal is er geen enkele binding, ook geen politiek besluit. Er heeft geen overleg plaatsgevonden waarbij voor de verkiezingen in een enigszins objectieve sfeer alle pro's en contra's zijn gewisseld. De miscommunicatie, veroorzaakt door de brieven van de staatssecretaris, heeft er mede toe bijgedragen dat de besluitvorming over de verdelingssystematiek in volle omvang is verplaatst naar de behandeling van de wetsvoorstellen van de regering. De toedeling van de 26^e zetel van het Europees Parlement is dan ook nog geheel onbeslist. Het staat de Staten-Generaal geheel vrij de voorstellen van de regering over te nemen, te amenderen of te verwerpen. Bij de behandeling van de voorstellen ligt het voor de hand dat de suggestie van de Kiesraad voor de 75%-variant in volle omvang wordt meegewogen.