

Factsheet inzake het ECER-DIE seminar van 14 mei 2019 over de EP-verkiezingen

Inhoudsopgave:

- De samenstelling van het Europees Parlement
- De procedure van de verkiezingen
- Het actief kiesrecht
- Het passief kiesrecht
- De kandidaatstelling
- De situatie in Nederland
- Rechtspraak van het EU-Hof
- Brexit
- ‘Spitzenkandidaten’
- Garanderen van vrije en eerlijke verkiezingen

Samenstelling van het Europees Parlement

Het huidige Europees Parlement bestaat uit 751 leden: 750 parlementsleden en één voorzitter, ([artikel 14, lid 2 EU-Verdrag](#)). De parlementsleden zijn verdeeld over verschillende fracties. De fracties zijn samengesteld op basis van een gemeenschappelijke politieke overtuiging, en niet op basis van land van herkomst. Er zijn 25 leden nodig om een fractie te vormen. Daarnaast moet binnen een fractie minimaal een vierde van de lidstaten vertegenwoordigd zijn. Het is ook mogelijk om geen lid te zijn van een fractie. In dat geval valt een Parlements lid binnen de groep niet-ingeschrevenen. Het huidige Europees Parlement bestaat uit acht fracties. ([meer informatie over fracties in het EP](#)) Iedere fractie kan aanspraak maken op financiële ondersteuning uit de algemene begroting van de Unie. ([verordening 1141/2014 van het Europees Parlement de Raad betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen](#)) Deze financiering is bedoeld om de partijen te onderhouden en om tijdens de verkiezingen campagne te voeren.

In het Europees Parlement heeft ieder land een bepaald aantal zetels. Het aantal zetels van een lidstaat hangt af van de grootte van het land. Er is sprake van “degressieve evenredigheid”: de verhouding tussen de bevolking en het aantal

zetels van elke lidstaat vóór afronding op hele getallen varieert naargelang van de respectieve bevolkingsomvang. Dit heeft tot gevolg dat een lid van het Europees Parlement uit een lidstaat met een grotere bevolking meer burgers vertegenwoordigt dan een lid uit een lidstaat met een kleinere bevolking. Dit heeft ook tot gevolg dat hoe groter de bevolking van een lidstaat is, hoe groter het aantal zetels is waarop deze lidstaat recht heeft (artikel 1 [Besluit 2018/937](#) van de Europese Raad). Zo heeft Duitsland (82 miljoen inwoners, 16 %) de meeste zetels, namelijk 96, terwijl Luxemburg (0,12 %) en Malta (0,09%) er elk 6 hebben. In het huidige Europees Parlement heeft Nederland 26 zetels. Door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU zal het aantal zetels voor sommige lidstaten wijzigen (zie hieronder: Brexit).

De procedure van de verkiezingen

De procedure is gebaseerd op [artikel 223 van het EU-Werkingsverdrag](#). Deze bepaling is uitgewerkt in de [Akte betreffende de verkiezing van des vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen](#). Deze Akte schrijft voor dat alle lidstaten iedere vijf jaar Europese verkiezingen organiseren volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De artikelen 10 en 11 van de Akte bepalen verder dat de Europese verkiezingen in alle lidstaten binnen dezelfde periode plaatsvinden. De lidstaten mogen zelf de exacte datum en tijd bepalen. Zo is in Nederland vastgelegd dat de Europese verkiezingen altijd op een donderdag gehouden worden. ([Artikel Y8 Kieswet](#)). De vormgeving van deze verkiezingen is in grote mate aan de lidstaten zelf. Zo kan er gekozen worden voor een lijstenstelsel, of voor een stelsel van één overdraagbare stem. Verder mogen de lidstaten eventueel een minimumdrempel voor de verdeling van de zetels vaststellen. Daarnaast is het ook mogelijk om het uitbrengen van voorkeursstemmen toe te staan. Een lidstaat mag de uitslag van de verkiezingen pas officieel bekendmaken na sluiting van de stembussen in alle lidstaten. Dat geldt ook voor gemeenten en voorzitters van stembureaus wat betreft hun stembusuitslagen.

Het actief kiesrecht

Stemrecht van niet-onderdanen in de lidstaat van verblijf

Elke burger van de Unie die in een lidstaat verblijft waarvan hij geen onderdaan is, heeft het recht ([artikel 22 VWEU](#)) aan de verkiezingen van het Europees Parlement deel te nemen in de lidstaat van verblijf onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van dat land. Toch verschillen de kiesstelsels van de lidstaten nog sterk ten aanzien van het begrip verblijf. Sommige landen eisen dat de kiezer zijn woonplaats of gebruikelijke plaats van verblijf heeft op het grondgebied waar wordt gestemd (Estland, Finland, Frankrijk, Polen, Roemenië en Slovenië), dat hij

daar gewoonlijk verblijft (Cyprus, Denemarken, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Slowakije, Zweden en het VK) of dat hij daar is ingeschreven in het bevolkingsregister (België en Tsjechië). EU-burgers mogen alleen stemmen in Luxemburg, op Cyprus of in Tsjechië wanneer zij gedurende een minimale periode in één van deze landen verbleven hebben.

Stemrecht van niet in hun land van herkomst verblijvende onderdanen

Bijna alle lidstaten bieden de mogelijkheid om tijdens de Europese verkiezingen vanuit het buitenland te stemmen. In België, Bulgarije en Griekenland kunnen niet in het land verblijvende onderdanen alleen stemmen als zij in een andere lidstaat van de Unie verblijven, terwijl Denemarken en Italië het stemrecht van in een derde land verblijvende onderdanen voorbehouden aan bepaalde categorieën (diplomaten en militairen). Duitsland verleent burgers die ten minste drie maanden in een ander EU-land hebben gewoond het stemrecht bij verkiezingen voor het Europees Parlement, mits zij in het Duitse kiesregister zijn geregistreerd. In Malta, Ierland en Slowakije is het stemrecht voorbehouden aan burgers van de Europese Unie die woonachtig zijn op het nationale grondgebied.

Het gegeven dat sommigen als niet-onderdaan in hun lidstaat van verblijf en als elders verblijvende onderdaan in hun land van herkomst kunnen stemmen, kan aanleiding geven tot misbruik (dubbel stemmen, wat in sommige lidstaten een strafbaar feit is). Handhaving blijft echter moeilijk te realiseren, omdat de verkiezingsautoriteiten in de lidstaten de gegevens niet op elkaar afstemmen. Uit de recente gebeurtenissen is gebleken dat online communicatie potentiële risico's meebrengt voor verkiezingsprocessen en democratie (door manipulatie van persoonsgegevens in de context van verkiezingen). Als maatregel om mogelijk illegaal gebruik van persoonsgegevens tegen te gaan heeft de Commissie voorgesteld de integriteit van het Europees democratisch proces te beschermen door te voorzien in financiële sancties in situaties waarin Europese politieke partijen gebruik zouden kunnen maken van inbreuken op de regels betreffende gegevensbescherming om het resultaat van de Europese verkiezingen te beïnvloeden ([COM\(2018\)0636](#)).

Het passief kiesrecht

Op grond van [artikel 22, lid 2](#) van het EU-Werkingsverdrag heeft iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft (artikel 3 van [Richtlijn 93/109 van de Raad](#)). Het passief kiesrecht in iedere andere lidstaat van verblijf is een vorm van toepassing van het non-discriminatiebeginsel tussen onderdanen en niet-onderdanen. Het is daarmee een logisch gevolg van het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en

te verblijven. Afgezien van de algemene eis dat kandidaten de nationaliteit van een lidstaat van de Unie moeten bezitten, verschillen de voorwaarden voor het passief kiesrecht van lidstaat tot lidstaat. Niemand mag in meer dan één lidstaat kandidaat zijn bij dezelfde verkiezing (artikel 4 van [Richtlijn 93/109 van de Raad](#)). In de meeste lidstaten is de minimumleeftijd om te kunnen worden verkozen 18 jaar. Uitzonderingen zijn: België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Estland, Ierland, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije (21), Roemenië (23), en Italië en Griekenland (25 jaar).

De kandidaatstelling

In sommige lidstaten (Nederland, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Griekenland, en Zweden) mogen uitsluitend politieke partijen en organisaties lijsten met kandidaten indienen. In alle andere lidstaten mag men zich kandidaat stellen als men beschikt over een bepaald aantal handtekeningen of kiezers. In sommige gevallen moet een borgsom worden betaald.

Partijen die voor het eerst meedoen aan de Europese verkiezingen, of bij de vorige verkiezing geen zetel hebben gehaald, moeten voldoende ondersteuningsverklaringen inleveren. Dit zijn schriftelijke verklaringen van personen die deelname van de partij aan de verkiezing ondersteunen. Deze partijen moeten ook een waarborgsom betalen. Alle kandidaten moeten een verklaring inleveren dat zij niet ook in een andere lidstaat kandidaat zijn.

Onverenigbare functies voor een kandidaat

Volgens [artikel 7 van de Akte](#) is het lidmaatschap van het Europees Parlement onder andere onverenigbaar met het lidmaatschap van de regering van een lidstaat, het lidmaatschap van de Commissie, de functie van rechter, advocaat-generaal of griffier bij het Hof van Justitie of het Gerecht, de functie van directielid van de Europese Centrale Bank, de Rekenkamer, en meer algemener, de functie van ambtenaar of ander personeelslid in actieve dienst van de Europese instellingen.

Verder is het sinds 1997 ook niet meer mogelijk om tegelijkertijd lid van een nationaal parlement en lid van het Europees Parlement te zijn ([Zie voor een vergeefs beroep tegen deze regel ook zaak T-410/14 R, Wilders tegen Parlement](#)).

De situatie in Nederland

De regels voor de Europese verkiezingen in Nederland worden bepaald door Afdeling V van de [Kieswet](#). Iedereen die op de dag van de kandidaatstelling Nederlander, en op de dag van de stemming ouder dan 18, en niet uitgesloten van het kiesrecht is, heeft stemrecht tijdens de verkiezingen. Verder mogen ook

niet-Nederlanders die onderdanen zijn van andere lidstaten van de Unie in Nederland stemmen, mits zij hun werkelijke woonplaats in het Europese deel van Nederland hebben op de dag van de kandidaatstelling. Nederlanders die hun werkelijke woonplaats in een andere lidstaat hebben, kunnen alleen in Nederland stemmen wanneer zij hiervoor een aanvraag doen. Deze aanvraag bevat een verklaring dat zij niet ook zullen deelnemen aan de verkiezingen in de andere lidstaat. In Nederland wordt gebruikt gemaakt van kandidatenlijsten, die voor het hele land hetzelfde zijn. Er is geen kiesdrempel. Het is mogelijk om verkozen te worden met voorkeursstemmen, indien een kandidaat een aantal stemmen gelijk aan 10% van de kiesdeler heeft gehaald. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de Europese verkiezingen. Verder heeft de Kiesraad een belangrijke rol bij de kandidaatstelling en de vaststelling van de verkiezingsuitslag. De Kiesraad stelt de officiële uitslag circa een week na de verkiezingen vast in een openbare zitting. De Kiesraad wijst ook de zetels toe aan de verschillende kandidaten. Wanneer een zetel tijdens de zittingsduur van het Parlement vrijkomt door ontslagneming, dan wordt de vrijgekomen zetel toegewezen aan de eerstvolgende niet-gekozen kandidaat op dezelfde lijst.

Rechtspraak van het EU-Hof

Het EU-Hof heeft zich verschillende keren uitgelaten over kwesties rondom de Europese verkiezingen. Deze procedures hadden zowel betrekking op de toelating van kandidaten tot het Parlement als op het stemrecht van burgers. [Klik hier voor rechtspraak over de Akte betreffende de verkiezingen, onder meer over de toelating van kandidaten.](#)

Hieronder zal enkel worden ingegaan op de rechtspraak over het stemrecht van burgers bij de Europees Parlementsverkiezingen.

In de Eman zaak ([C-300/04: Eman en Sevinger/College van burgemeester en wethouders van Den Haag](#)) ging het over de vraag of Nederland onderdanen die op Aruba wonen (en daarmee dus buiten het Europese grondgebied), mag uitsluiten van het kiesrecht voor de Europese Parlementsverkiezingen. Het EU-Hof oordeelde dat de lidstaten de aspecten van de verkiezingsprocedure die niet op EU-niveau geregeld zijn, zelf mogen bepalen. Zij moeten hierbij echter wel de algemene beginselen van het EU-recht in acht nemen, onder de controle van het EU-Hof. Zodoende mag Nederland zelf vaststellen aan wie het actief en passief kiesrecht toekent. Het EU-recht belet een lidstaat dan ook niet om eigen onderdanen die niet op zijn grondgebied wonen het kiesrecht bij de Europese verkiezingen te ontzeggen. De lidstaten moeten hierbij wel het beginsel van gelijke behandeling en het verbod op discriminatie naleven. In het geval van Nederlanders die op Aruba wonen oordeelde het Hof dat Nederland niet voldoende aangetoond had dat het verschil in behandeling tussen de

Nederlanders die in een derde land wonen en de Nederlanders die op Aruba wonen, objectief gerechtvaardigd is. Hierdoor rees de vraag of er geen schending was van het beginsel van gelijke behandeling. In reactie op de uitspraak van het Hof, is de [Wet van 30 oktober 2008](#) aangenomen. Deze wet verleent het kiesrecht voor de verkiezing van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn.

In een recentere Franse zaak ([C-650/13: Delvigne](#)) ging het om de vraag of een Franse wet die een algemeen, onbepaald en automatisch verbod op de uitoefening van burgerlijke rechten (waaronder het kiesrecht) oplegt aan mensen die veroordeeld zijn wegens een ernstig misdrijf, in strijd is met EU-recht. De Fransman in kwestie beriep zich op artikel 39 van het EU-Handvest, dat iedere burger van de Unie actief en passief kiesrecht bij de Europese parlementsverkiezingen geeft. Het EU-Hof oordeelde dat het Handvest inderdaad van toepassing was op deze situatie, aangezien het binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Dit komt doordat het EU-verdrag een verplichting oplegt aan de lidstaten om te verzekeren dat de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen worden verkozen ([Artikel 14, lid 3 EU-Verdrag](#)). Hieruit volgt dat kwesties betreffende de Europese Parlementsverkiezingen binnen het toepassingsbereik van het Handvest vallen. Het EU-Hof geeft verder aan dat uitsluiting van de Europese verkiezingen een beperking van het recht om te stemmen inhoudt. Deze beperking is echter evenredig aangezien de Franse wet de aard en de ernst van het strafbare feit, en de duur van de straf in aanmerking neemt. Als gevolg hiervan is er geen sprake van een schending van het recht om te stemmen bij de Europese verkiezingen. Uit deze uitspraak volgt dat het mogelijk is om het stemrecht voor de Europese Parlementsverkiezingen in specifieke gevallen te ontzeggen aan EU-burgers.

Brexit

Zoals gezegd bestaat het huidige Europees Parlement uit 751 leden. Dit is echter inclusief 73 leden van het Verenigd Koninkrijk. In verband met het aanstaande vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op 29 maart 2019, dat wil zeggen vóór de verkiezingen, zal het aantal te verdelen zetels aangepast worden. De nieuwe regels zijn door de Europese Raad vastgesteld in [Besluit 2018/937](#), en houden in dat 27 van de 73 Britse zetels herverdeeld zullen worden over andere landen. Als alternatief voor deze herverdeling heeft het Europees Parlement ook het idee van transnationale 'pan-Europese' lijsten besproken. 27 van de Britse zetels zouden dan gereserveerd worden voor kandidaten van deze Europese lijsten. In de praktijk zou dit betekenen dat men tijdens de verkiezingen twee keer zou kunnen stemmen, een keer op de kandidaten op de nationale kieslijsten, en een keer op de kandidaten op de Europese kieslijst. De kandidaten op de Europese lijst zouden in iedere lidstaat verkiesbaar zijn, waardoor het

mogelijk zou worden om kandidaat te zijn in meerdere lidstaten. Uiteindelijk heeft het Europees Parlement dit idee echter verworpen in de plenaire stemming van 7 februari 2018. De 27 zetels zullen dus worden verdeeld over een aantal lidstaten. De overige 46 zetels zullen in reserve blijven voor het geval van een toekomstige uitbreiding van de Unie. In de praktijk betekent dit dat Nederland er drie zetels bij zal krijgen, van 26 naar 29 zetels, en dat het totale aantal zetels in het Europees Parlement na de verkiezingen 705 zal worden. Wanneer de terugtrekking van het VK pas na de EP-verkiezingen plaatsvindt, kan een nieuwe situatie ontstaan die aangepaste regels vergt.

‘Spitzenkandidaten’

In 2012 heeft het Europees Parlement een resolutie goedgekeurd waarin bij de Europese politieke partijen erop wordt aangedrongen kandidaten voor te dragen voor het voorzitterschap van de Commissie. Het doel hiervan is om de politieke legitimiteit van zowel het Parlement als de Commissie te versterken. Het Parlement heeft aangegeven dat het bereid is om elke kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie te verwerpen die in de aanloop naar de Europese verkiezingen niet als lijsttrekker (‘Spitzenkandidat’) van een Europese politieke partij is aangewezen. Deze opstelling leidde in 2014 tot de benoeming van toenmalig EVP-lid Juncker tot voorzitter van de Europese Commissie. Of deze aanpak ook deze keer zal worden gevolgd is niet zeker. Formeel heeft de Europese Raad het recht van voordracht, waarvan het EP niet op eigen doft kan afwijken ([artikel 17, lid 7 EU-Verdrag](#)).

Garanderen van vrije en eerlijke Europese verkiezingen

De Raad heeft op 19 februari 2019 conclusies aangenomen over het garanderen van vrije en eerlijke Europese verkiezingen. In deze conclusies biedt de Raad op basis van de tot dusver geleerde lessen, een antwoord op velerlei bedreigingen voor het garanderen van vrije en eerlijke Europese verkiezingen. De conclusies sluiten aan op de presentatie in september 2018 van het pakket van de Commissie getiteld "[Vrije en eerlijke Europese verkiezingen garanderen](#)", en op de bekendmaking van het [gezamenlijk actieplan tegen desinformatie](#) door de Commissie en de hoge vertegenwoordiger in december 2018. Deze initiatieven vormen samen een alomvattende aanpak om de Europese verkiezingen van 2019 te beschermen tegen verstoring, zoals desinformatiecampagnes en cyberaanvallen van binnen en buiten de EU.

De Raad benadrukt dat de Unie berust op de waarden eerbied voor de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten. De Raad onderstreept dat een

pan-Europese samenwerking en een alomvattende aanpak noodzakelijke stappen zijn voor het waarborgen van de veiligheid en legitimiteit van de Europese verkiezingen van 2019. Een dergelijke aanpak moet de fundamentele rechten op vrijheid van vereniging op alle niveaus, en op de vrijheid van meningsuiting eerbiedigen, hetgeen de vrijheid omvat een mening te hebben en kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën zonder inmenging van de overheid.

De Europese verkiezingen van 2019 vinden plaats in een context waarin desinformatiecampagnes en kwaadwillige cyberactiviteiten, waaronder aanslagen op de verkiezingsinfrastructuur, steeds vaker kunnen worden gebruikt om zich te mengen in en invloed uit te oefenen op verkiezingsuitslagen. Voor deze alomvattende aanpak moeten dus velerlei actoren, waaronder de Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden, de lidstaten en de particuliere sector, maatregelen nemen ter bescherming van het democratische proces tegen buitenlandse en binnenlandse manipulatie.

Meer informatie:

- [tekst van de Raadsconclusies over het garanderen van vrije en eerlijke Europese verkiezingen.](#)
- [Factsheet: Actieplan tegen desinformatie – verslag over geboekte vooruitgang](#)
- [Gezamenlijk verslag Commissie en Hoge Vertegenwoordiger over de uitvoering van het actieplan tegen desinformatie](#)
- [Persbericht Commissie IP/19/2914](#)
- [Actieplan tegen desinformatie](#)
- [Pakket inzake het garanderen van vrije en eerlijke Europese verkiezingen](#)