

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2011:BQ8870                                                                                                                                                                                                                                       |
| Datum uitspraak  | 22 juni 2011                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 9 juli 2009 heeft de Kiesraad een verzoek van de EKP om de door haar aan de Staat betaalde waarborgsom ter zake van de kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement op 4 juni 2009 terug te geven, afgewezen. |

Volledige tekst

201011803/1/H2.

Datum uitspraak: 22 juni 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging LPF Leeuwarden (lees: de Europese Klokkenluiderspartij), gevestigd te Leeuwarden,  
appellante (hierna: de EKP),

tegen de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 1 november 2010 in zaak nr. 09/2397 in het geding tussen:

de EKP

en

de Kiesraad.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2009 heeft de Kiesraad een verzoek van de EKP om de door haar aan de Staat betaalde waarborgsom ter zake van de kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement op 4 juni 2009 terug te geven, afgewezen.

Bij besluit van 13 augustus 2009 heeft de Kiesraad het door de EKP daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 november 2010, verzonden op 2 november 2010, heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, het door de EKP daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 13 augustus 2009 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de EKP bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 december

2010, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 4 januari 2011.

De Kiesraad heeft een verweerschrift ingediend.

De EKP heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 maart 2011, waar de EKP, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de Kiesraad, vertegenwoordigd door mr. F. Arichi en mr. R. Hoorweg, beiden werkzaam bij de Kiesraad, bijgestaan door mr. M. Bakker, secretaris-directeur van de Kiesraad, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel H 12, eerste lid, van de Kieswet, zoals deze luidde ten tijde van belang, moet, indien het de verkiezing van leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreft, voor elke lijstengroep, elk niet van een groep deel uitmakend stel gelijklopende lijsten en elke op zichzelf staande lijst, een waarborgsom van € 11.250,00 aan de Staat worden betaald.

Ingevolge het tweede lid geldt de in het eerste lid bedoelde verplichting tot betaling niet voor een kandidatenlijst van een politieke groepering, indien de aanduiding daarvan was geplaatst boven een kandidatenlijst waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer een of meer zetels zijn toegekend.

Ingevolge het vijfde lid wordt, na de vaststelling van de uitslag van de verkiezing door het centraal stembureau, de waarborgsom teruggegeven aan degene die de betaling heeft verricht, tenzij het stemcijfer van de lijstengroep, het niet van een groep deel uitmakende stel gelijklopende lijsten of de op zichzelf staande lijst lager is dan 75% van de kiesdeler, bedoeld in artikel P 5. In dat geval vervalt de waarborgsom aan de Staat.

Ingevolge artikel Y 2, voor zover hier van belang, worden de leden van het Europees Parlement, voor zover deze afdeling niet anders bepaalt, gekozen met overeenkomstige toepassing van de bij of krachtens afdeling II gestelde bepalingen inzake de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR) verbindt iedere staat die partij is bij dit verdrag zich de in dit verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan een ieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, welstand, geboorte of enige andere omstandigheid.

Ingevolge artikel 25, aanhef en onder b, heeft elke burger het recht en dient deze in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen, te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd.

Ingevolge artikel 26 zijn allen gelijk voor de wet en hebben zij zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Ingevolge artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) moet het genot van de rechten en vrijheden die in dit verdrag zijn vermeld, worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Ingevolge artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM verbinden de Hoge Verdragsluitende Partijen zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM moet het genot van elk in de wet neergelegd recht worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status

Ingevolge het tweede lid mag niemand worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op, met name, een van de in het eerste lid vermelde gronden.

Ingevolge artikel 12 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-verdrag) is binnen de werkingssfeer van dit verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden. De Raad kan, volgens de procedure van artikel 251, regelingen treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties.

Ingevolge artikel 19, tweede lid, 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, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, onverminderd artikel 190, vierde lid, en de bepalingen ter uitvoering daarvan. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement vastgestelde nadere regelingen; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde lidstaat.

2.2. Bij besluit van 9 juli 2009, zoals gehandhaafd bij het besluit op bezwaar van 13 augustus 2009, heeft de Kiesraad het verzoek van de EKP onder verwijzing naar artikel H 12, vijfde lid, gelezen in verband met artikel Y 2, van de Kieswet afgewezen, omdat de EKP niet een stemcijfer van tenminste 75% van de kiesdeler heeft behaald bij de afgelopen verkiezingen van de leden van het Europees Parlement.

2.3. De rechtbank heeft overwogen dat het besluit op bezwaar een deugdelijke motivering ontbeert en dient te worden vernietigd, omdat de Kiesraad niet heeft onderzocht of het onderscheid dat in artikel H 12, tweede en vijfde lid, van de Kieswet wordt gemaakt tussen politieke groeperingen, verenigbaar is met het in artikel 26 van het IVBPR neergelegde discriminatieverbod. De rechtbank heeft aanleiding gezien de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten, omdat voor het maken van dit onderscheid redelijke en objectieve gronden bestaan en daarom geen sprake is van een schending van artikel 26 van het IVBPR. Het hoger beroep richt zich tegen de instandlating van de rechtsgevolgen van het bij de aangevallen uitspraak vernietigde besluit op bezwaar.

2.4. De EKP heeft aangevoerd dat de rechtbank voorbij is gegaan aan haar betoog dat de financiering van politieke partijen zoals die in Nederland plaatsvindt op basis van de Wet subsidiëring politieke partijen (hierna: Wspp), in strijd is met diverse internationale verdragen. De aangevallen uitspraak heeft evenwel uitsluitend betrekking op het besluit op bezwaar van de Kiesraad, waarbij het eerdere besluit, om overeenkomstig het bepaalde in de Kieswet de door de EKP betaalde waarborgsom niet terug te betalen, is gehandhaafd. De aangevoerde gronden die betrekking hebben op partijfinanciering op grond van de Wspp zullen daarom buiten beschouwing worden gelaten.

2.5. De EKP betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat artikel H 12, tweede en vijfde lid, van de Kieswet in strijd is met het discriminatieverbod, zoals neergelegd in artikel 26 van het IVBPR, artikel 14 van het EVRM en artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, en daarom buiten toepassing had moeten worden gelaten. Hiertoe voert de EKP aan dat partijen waaraan bij de laatstgehouden verkiezingen een of meer zetels zijn toegekend, geen waarborgsom hoeven te betalen en dat partijen met een stemcijfer hoger dan 75% van de kiesdeler de betaalde waarborgsom terugkrijgen. Aldus worden volgens de EKP partijen die nog geen zetel hadden in het Europees Parlement of geen stemcijfer hebben behaald dat hoger is dan 75% van de kiesdeler, gediscrimineerd.

2.5.1. De partijen waaraan bij de laatstgehouden verkiezingen van de leden van het Europees Parlement een of meer zetels zijn toegekend, hebben, zoals ter zitting door de Kiesraad uitdrukkelijk is verklaard, bij deelname aan die verkiezingen toen zij in dat parlement nog geen zetels hadden, eveneens de in artikel H 12, eerste lid, van de Kieswet bedoelde waarborgsom moeten voldoen. Ter zake van de verplichting tot het betalen van een waarborgsom worden gelijke gevallen derhalve gelijk behandeld. Artikel H 12, tweede lid, van de Kieswet is daarom niet in strijd met het in voornoemde bepalingen neergelegde discriminatieverbod.

Voorts is ook artikel H 12, vijfde lid, van de Kieswet hiermee niet in strijd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 februari 2011 in zaak nr. [201007265/1/H2](#)), is van discriminatie als bedoeld in artikel 26 van het IVBPR geen sprake als er voor het maken van onderscheid in het licht van de doelen van de van toepassing zijnde regeling redelijke en objectieve gronden bestaan. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Kieswet (Kamerstukken II, 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 45 en 46) volgt dat, teneinde het aantal in te dienen kandidatenlijsten enigszins te beperken en daardoor de keuze voor de kiezers overzichtelijk te houden, in de Kieswet is bepaald dat groeperingen die nog niet in de Tweede Kamer, onderscheidenlijk in provinciale staten, zijn vertegenwoordigd, bij de indiening van een kandidatenlijst voor de verkiezingen van de vertegenwoordigende organen een waarborgsom dienen te storten. Daarbij is naar voren gebracht dat een te groot aantal kandidatenlijsten bovendien met zich brengt dat stembiljetten door hun omvang steeds minder hanteerbaar worden, hetgeen ook consequenties heeft voor het stemgeheim, en dat stemmachines in bepaalde gevallen onbruikbaar zullen worden.

Uit het vorenstaande blijkt dat het vervallen van waarborgsommen aan de Staat als bedoeld in artikel H 12, vijfde lid, van de Kieswet, samenhangt met de keuze van de wetgever om het aantal kandidatenlijsten enigszins te beperken en de keuze voor de kiezer overzichtelijk te houden, mede met het oog op de bruikbaarheid van stembiljetten en stemmachines. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen partijen die een stemcijfer van tenminste 75% van de kiesdeler hebben behaald en partijen die dat niet hebben behaald, berust daarmee op een objectieve en redelijke grond. Hetgeen door de EKP is gesteld ten aanzien van de wijze waarop partijen worden gefinancierd, doet aan het redelijke karakter van die grond niet af. De

stelling van de EKP dat stemmachines tegenwoordig niet meer worden gebruikt en stembiljetten door de verruiming in de Kieswet van het maximaal aantal op te voeren kandidaten sowieso minder hanteerbaar zijn geworden, zodat daarin geen redelijke en objectieve grond kan zijn gelegen voor dat onderscheid, leidt evenmin tot een ander oordeel. Met het invoeren van een waarborgsom die vervalt aan de Staat wanneer niet voldoende stemmen worden behaald, heeft de wetgever allereerst beoogd het aantal kandidatenlijsten enigszins te beperken. Dit levert op zichzelf al een redelijke en objectieve grond op. Tenslotte is het onderscheid niet onevenredig in verhouding tot het daarmee te dienen doel. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat geen sprake is van schending van artikel 26 van het IVBPR. Artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij dat verdrag zijn bepalingen van eenzelfde strekking en bieden geen ruimere bescherming dan artikel 26 van het IVBPR, zodat artikel H 12, vijfde lid, van de Kieswet ook met deze bepalingen niet in strijd is.

Het betoog faalt.

2.6. De EKP betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat artikel H 12 van de Kieswet een ongeoorloofde inbreuk maakt op het passief kiesrecht zoals neergelegd in artikel 25, aanhef en onder b, van het IVBPR.

2.6.1. Voor zover de EKP hiermee heeft beoogd te betogen dat artikel H 12 van de Kieswet in strijd is met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM, faalt dit betoog. Het daarin neergelegde passief kiesrecht is niet absoluut. De nationale wetgever mag beperkingen stellen, mits het passief kiesrecht niet in essentie wordt aangetast en de beperkingen een legitiem doel dienen en proportioneel zijn. Artikel H 12 van de Kieswet houdt een beperking in van het passief kiesrecht. Gelet op hetgeen is overwogen onder 2.5.1., dient deze beperking evenwel een objectief en legitiem doel. Voorts is deze beperking proportioneel en wordt het passief kiesrecht in essentie niet aangetast, nu de waarborgsom, gelet op de hoogte ervan, geen wezenlijke belemmering vormt om deel te nemen aan de verkiezingen. De Afdeling verwijst hiervoor naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 28 maart 2006 in zaak nr. 13716/02, Sukhovetskyy tegen Oekraïne ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

Anders dan de EKP aanvoert, is artikel H 12 van de Kieswet evenmin in strijd met artikel 25, aanhef en onder b, van het IVBPR. Gelet op het vorenstaande is van een onredelijke beperking van het passief kiesrecht als bedoeld in die bepaling geen sprake.

Het betoog faalt.

2.7. De EKP betoogt tenslotte dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat artikel H 12 van de Kieswet buiten toepassing had moeten worden gelaten, omdat het in strijd is met de artikelen 18, 20 en 22 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU). De EKP heeft in dit verband de Afdeling verzocht prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).

2.7.1. Het VWEU is per 1 december 2009 in werking getreden. Het besluit op bezwaar dateert van 13 augustus 2009, zodat op dat moment niet de bepalingen van het VWEU, maar de bepalingen van het EG-verdrag van toepassing waren. Bezien zal daarom worden of artikel H 12 van de Kieswet in strijd is met de artikelen 12 en 19, tweede lid, van het EG-verdrag.

Artikel H 12 van de Kieswet geldt voor alle burgers van de Europese Unie, ongeacht hun nationaliteit, die verblijf houden in Nederland en zich kandidaat willen stellen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Deze burgers hebben derhalve passief

kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement onder dezelfde voorwaarden als Nederlandse onderdanen. Artikel H 12 is dan ook niet in strijd met de artikelen 12 en 19, tweede lid, van het EG-verdrag. Voor het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof bestaat geen aanleiding.

Het betoog faalt.

2.8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M. van Meurs-Heuvel, ambtenaar van staat.

w.g. Van Dijk w.g. Van Meurs-Heuvel  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 juni 2011

47-686.