

Vergaderjaar 1995–1996

24 664

Wijziging van de Kieswet en de Gemeentewet ter uitvoering van richtlijn nr. 94/80/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 mei 1996

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel. Het heeft mij verheugd dat de leden van de fracties die een inbreng in het verslag hebben gehad, in het algemeen konden instemmen met wijze waarop de richtlijn in de Kieswet en Gemeentewet wordt geïmplementeerd.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen waarom het niet gelukt was om de richtlijn voor 1 januari 1996 te implementeren. Geconstateerd kan worden dat er formeel inderdaad sprake is van een overschrijding van de implementatietermijn van 1 januari 1996. Materieel heeft deze overschrijding echter geen betekenis, omdat er dit jaar geen reguliere gemeenteraadsverkiezingen gehouden worden. Wel zal de implementatie voltooid dienen te zijn vóór de kandidaatstelling voor de herindelingsverkiezingen die naar verwachting in november van dit jaar in verschillende gemeenten zullen plaatsvinden. De wetsvoorstellen met betrekking tot deze herindelingen liggen thans voor behandeling in de Tweede c.q. Eerste Kamer. Met het oog op de herindelingsverkiezingen is het van belang dat onderhavig wetsvoorstel zo mogelijk voor het zomerreces, doch uiterlijk op 17 september 1996, door beide kamers aanvaard zal zijn. Aangezien het om een gebonden uitvoering van EG-regelgeving gaat, ga ik er van uit dat een aanvaarding door beide kamers binnen deze termijn haalbaar moet zijn. De leden van de fractie van de PvdA wezen er op dat de richtlijn inzake het kiesrecht voor het Europees Parlement binnen twee maanden in de Nederlandse wetgeving was opgenomen. Dat de implementatie van de richtlijn 93/109 van 6 december 1993 inzake de verkiezingen voor het Europees Parlement reeds bij wet van 26 januari 1994 in de Kieswet was geïmplementeerd, had te maken met de noodzaak tot implementatie op zeer korte termijn in verband met de geringe tijd tussen de vaststelling van de richtlijn in december 1993 en de dag van kandidaatstelling voor de verkiezingen voor het Europees Parlement eind april 1994. Gezien de termijn tussen de vaststelling van de thans te implementeren richtlijn van december 1994 en de eerstvolgende

gemeenteraadsverkiezingen in november 1996 bestond er ten aanzien van de onderhavige richtlijn geen materiële noodzaak tot een implementatie op zeer korte termijn.

De leden van de PvdA-fractie informeerden of door de Raad of de Commissie op de opgelopen vertraging is gewezen en zo ja, hoe daarop door de Nederlandse regering is gereageerd. De Commissie heeft de Nederlandse regering inderdaad gewezen op de niet-tijdige implementatie van de richtlijn. De regering heeft daarop in de hiervoor beschreven zin geantwoord dat de overschrijding alleen formele betekenis heeft en geen materiële. Tevens heeft de regering geantwoord dat de Nederlandse regering zal bevorderen dat de benodigde aanpassingen van de regelgeving zo spoedig mogelijk tot stand gebracht zullen worden. Ten slotte is de Commissie meegedeeld dat aangenomen mag worden dat het wetsvoorstel spoedig door beide kamers aanvaard zal worden, aangezien het om een gebonden uitvoering van EG-regelgeving gaat.

De leden van de fractie van de PvdA waren des te meer ongelukkig met de vertraging, omdat de regering zich naar hun oordeel in de discussie over uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders tot de provinciale staten en Tweede Kamer evenmin voortvarend zou hebben betoond. Zij vroegen of de regering niet bang was de indruk te wekken dat zij het onderwerp van het kiesrecht voor niet-Nederlanders onvoldoende prioriteit geeft. Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Zoals uit het voorgaande moge zijn gebleken, kan de implementatie van de richtlijn immers tijdig zijn afgerond vóór het moment waarop de richtlijn daadwerkelijk betekenis heeft, namelijk het moment waarop de eerste voorbereidingshandelingen voor de komende herindelingsverkiezingen moeten worden verricht. Ten slotte vroegen de leden van de fractie van de PvdA welke gevolgen de vertraging heeft (gehad) voor herindelingsverkiezingen en of de regering kan garanderen dat er geen enkele consequentie is voor de reguliere raadsverkiezingen in 1998. Tot op heden heeft – zo moge ook uit het antwoord op de voorgaande vraag zijn gebleken – de te late implementatie geen consequenties gehad voor herindelingsverkiezingen. Ten aanzien van de reguliere verkiezingen van maart 1998 ga ik ervan uit dat de richtlijn dan in ieder geval geïmplementeerd zal zijn in de nationale wetgeving.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag waarom in de memorie van toelichting over het kiesrecht van «vreemdelingen» wordt gesproken en vroegen zich af of het niet beter is om consequent van «niet-Nederlanders» te spreken. De termen «vreemdelingen» en «niet-Nederlanders» worden in de memorie van toelichting door elkaar heen gebruikt. Blijkens artikel 1 van de Vreemdelingenwet zijn beide termen als synoniemen te beschouwen. Met de leden van de PvdA fractie ben ik echter van mening dat gebruik van de term «niet-Nederlanders» in het kader van onderhavig wetsvoorstel de voorkeur verdient, zodat ook in deze nota consequent deze term gehanteerd wordt.

2. Vervallen van de vijf-jaarstermijn voor Unie-onderdanen

De leden van de fractie van het CDA stelden de vraag in hoeverre artikel 8 B, eerste lid, van het EG-Verdrag ruimte laat om aan Unie-onderdanen eisen te stellen met betrekking tot de duur van het verblijf. Genoemd artikel bepaalt dat Unie-onderdanen die in een lid-staat verblijven waarvan zij geen onderdaan zijn, in deze lid-staat onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen actief en passief kiesrecht hebben voor de gemeenteraadsverkiezingen. Aangezien de Nederlandse wetgeving niet de voorwaarde voor de eigen onderdanen kent dat zij om voor het kiesrecht in aanmerking te komen een bepaalde minimumperiode in Nederland dienen te verblijven, kan deze voorwaarde ook niet ten aanzien van onderdanen van andere EU-landen worden gesteld.

Artikel 8 B, eerste lid, van het EG- Verdrag biedt derhalve op dit punt geen enkele ruimte.

De leden van de SGP-fractie vonden de vijf-jaarstermijn een gelukkige voorwaarde voor een niet-Nederlander om deel te nemen aan de verkiezingen en vroegen of de Nederlandse regering bij de totstand-koming van de richtlijn bijvoorbeeld een vermindering van de duur van het verblijf als optie naar voren heeft gebracht. De leden van de fractie van de SP vroegen wat de mogelijkheden zijn om voorwaarden te stellen aan Unie-onderdanen met betrekking tot de minimumperiode van verblijf. Zoals uit het voorgaande naar voren komt, vloeit het laten vervallen van de vijfjaarstermijn rechtstreeks voort uit het EG-Verdrag. Bij de vaststelling van de onderhavige richtlijn bestond er derhalve geen ruimte om voor Unie-onderdanen een wachtperiode op te nemen. De mogelijkheid om in de nationale wetgeving van een lid-staat een wachtperiode op te nemen, bestaat slechts indien een dergelijke wachtperiode ook voor de eigen onderdanen geldt.

De leden van de SP-fractie waren geen voorstander van het afschaffen van de vijf-jaarstermijn voor Unie-onderdanen en vroegen wat de consequenties zijn als Nederland niet tot implementatie overgaat. Het niet-implementeren van de onderhavige richtlijn is echter volstrekt niet aan de orde. Door toe te treden tot de EEG, heeft Nederland zich verplicht om mee te werken aan de realisering van het beleid van de Europese Gemeenschap. Op Nederland rust ingevolge artikel 5 jo. artikel 189 van het EG-Verdrag dan ook de verplichting om Europese richtlijnen in de nationale wetgeving om te zetten. Dit geldt ook voor de onderhavige richtlijn.

3. Onderscheid EU-onderdanen en overige niet-Nederlanders

De leden van de fracties van de PvdA, CDA en D66 vroegen de regering nader in te gaan op het onderscheid tussen EU-onderdanen en andere niet-Nederlanders bij het verlenen van kiesrecht voor de gemeenteraads-verkiezingen. De leden van de fractie van de PvdA waren nog niet overtuigd van de redenen om bij het kiesrecht onderscheid te maken tussen EU-onderdanen en andere buitenlanders. Zij vroegen of de regering ervan uitgaat dat de betrokkenheid van EU-onderdanen bij een gemeente groter is dan die van andere buitenlanders. De leden van de fractie van het CDA verzochten de regering uitvoeriger te motiveren waarom de eis van een minimumperiode van verblijf voor niet-EU-onderdanen gehandhaafd dient te blijven. Bij de leden van de fractie van D66 riep het laten vervallen voor EU-onderdanen van de minimumperiode van vijf jaar de vraag op of er nog reden is deze termijn voor niet-EU-onderdanen te handhaven. Deze leden waren van mening dat de termijn van vijf jaar voor derdelanders lang is. Zij vroegen of de regering bereid is te onderzoeken of deze termijn van vijf jaar aanpassing behoeft. Naar aanleiding van de gestelde vragen merk ik in de eerste plaats op dat de richtlijn ten doel heeft het kiesrecht voor de gemeenteraden aan EU-onderdanen toe te kennen onder dezelfde voorwaarden als aan de eigen onderdanen. In artikel 1, tweede lid, van de richtlijn wordt uitdrukkelijk bepaald dat de bepalingen van de richtlijn de bepalingen van elke lid-staat met betrekking tot het actief en passief kiesrecht van onderdanen van derdelanden onverlet laat. De richtlijn is derhalve nadrukkelijk niet van toepassing op onderdanen van derdelanden. Een discussie over het laten vervallen van de vijf-jaarstermijn voor zogenaamde «derdelanders» valt dan ook in principe buiten het bestek van de implementatie. Niettemin zal ik graag op het gemaakte onderscheid en de gestelde vragen ingaan.

Bij de parlementaire behandeling van artikel 130 van de Grondwet en de

daarop gevolgd invoering van het actief en passief kiesrecht in de Kieswet en de Gemeentewet, heeft het toenmalige kabinet zich op het standpunt gesteld dat de toekenning van het kiesrecht voor de gemeenteraden niet beperkt dient te blijven tot onderdanen van lidstaten van de EG. Onderhavig wetsvoorstel doet niet af aan dit standpunt. Zowel EU-onderdanen als andere niet-Nederlanders zijn op basis van het wetsvoorstel immers (onder voorwaarden) kiesgerechtigd voor de gemeenteraadsverkiezingen. Voor EU-onderdanen is in het wetsvoorstel echter als uitvloeisel van de richtlijn de wachtperiode van vijf jaar komen te vervallen. Bij de parlementaire behandeling van artikel 130 van de Grondwet is door het toenmalige kabinet reeds onderkend dat onderdanen van de EG een bijzondere positie innemen ten opzichte van andere niet-Nederlanders. Geconstateerd werd dat onderdanen van de EG op grond van verdragsregels rechten genieten die andere niet-Nederlanders niet hebben en dat EG-onderdanen in zekere zin in mindere mate als niet-Nederlanders aan te merken zijn dan de onderdanen van landen die niet deel uitmaken van de Europese Gemeenschap (Kamerstukken II, 1976/77, 13 991, nr. 6, pag. 3). Het voorgaande was, zoals bekend, geen reden voor het kabinet om het kiesrecht voor de gemeenteraad te beperken tot EG-onderdanen, omdat een grote betrokkenheid bij de gemeente waar men woonachtig was als aanknopingspunt voor de toekenning van het kiesrecht werd gezien en deze betrokkenheid niet in de eerste plaats bepaald zou worden door het land van herkomst van de betrokken personen.

De bijzondere positie van EU-onderdanen ten opzichte van andere niet-Nederlanders is bij het Verdrag van Maastricht versterkt door de introductie van het burgerschap van de Unie. Op grond van dit burgerschap van de Unie genieten EU-burgers speciale rechten die niet voor onderdanen van andere landen gelden. Zo heeft iedere EU-burger in beginsel het recht vrij op het grondgebied van de lid-staten te reizen en te verblijven en geniet een EU-burger in een land waar de eigen lid-staat niet vertegenwoordigd is, bescherming van diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lid-staat. Onderdeel van het burgerschap van de Unie is voorts de toekenning aan EU-onderdanen van het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen. Achterliggende gedachte hierbij is dat de voortschrijdende Europese integratie ook in democratisch opzicht gestalte moet krijgen. Het toenemend verkeer van Unie-onderdanen moet niet tot een verlies van burgerschapsrechten leiden. Op grond van de specifieke positie van de Unie-onderdanen, ben ik van oordeel dat het vervallen van de vijf-jaarstermijn voor deze groep niet-Nederlanders geen consequenties dient te hebben voor het kiesrecht van andere niet-Nederlanders. De rechten van andere niet-Nederlanders worden door de voorgestelde regeling niet beperkt. Voor de Unie-onderdanen wordt het slechts «makkelijker» gemaakt om aan de verkiezingen deel te nemen.

Een andere reden om de vijf-jaarstermijn niet te laten vervallen voor derdelanders, is dat voor derdelanders na een periode van vijf jaar meer zekerheid bestaat dat het verblijf in Nederland van langere duur zal zijn, mede doordat de gronden voor verblijfsbeëindiging beperkter zijn. Bij de invoering van het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de gemeenteraadsverkiezingen was dit voor het toenmalige kabinet een belangrijke overweging om voor niet-Nederlanders een wachtperiode van vijf jaar als voorwaarde te stellen. Deze onzekerheid geldt, gelet op de vrijheid van verblijf van Unie-onderdanen op het grondgebied van de lid-staten, in veel mindere mate voor EU-onderdanen.

Een laatste reden om het vervallen van de vijf-jaarstermijn niet over te nemen voor niet-Nederlanders uit derdelanden, is dat binnen de Europese Unie op grond van de richtlijn op basis van wederkerigheid kiesrecht voor de gemeenteraden wordt toegekend aan onderdanen van andere lid-staten. Een dergelijke wederkerigheid geldt niet ten opzichte van

onderdanen van derdelanden. Het gaat mijns inziens te ver de onderdanen van deze landen terstond na vestiging in Nederland kiesrecht voor de gemeenteraden toe te kennen, terwijl de Nederlanders die in deze landen zijn gevestigd geen kiesrecht hebben voor het vertegenwoordigend orgaan op lokaal niveau. Bij de parlementaire behandeling van artikel 130 Grondwet werd de wederkerigheid afgewezen als criterium voor het kiesrecht. In de wederkerigheid kan naar mijn mening echter wel aanleiding gevonden worden om de voorwaarden waaronder kiesrecht wordt verleend te versoepelen. Overigens ga ik er niet vanuit dat de betrokkenheid van EU-onderdanen bij een gemeente groter is dan die van andere buitenlanders en dat zij een groter belang hebben bij een goed bestuur. Louter vanuit dit gezichtspunt bestaat er dan ook geen reden voor een onderscheid. Andere argumenten zoals hiervoor genoemd liggen hier echter aan ten grondslag.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de regering aan haar uitspraak «Toenemend verkeer van personen binnen de Europese Unie moet niet tot verlies van burgerschapsrechten leiden» gevolgen verbindt voor het kiesrecht van EU-onderdanen op provinciaal en nationaal niveau. In het EG-Verdrag zoals dat luidt sinds het Verdrag van Maastricht is alleen een regeling opgenomen omtrent het kiesrecht op lokaal niveau en het kiesrecht voor het Europees Parlement en niet voor het regionale en nationale niveau. Ook bestaat er in EU-verband geen voornemen om Unie-onderdanen over en weer kiesrecht toe te kennen voor regionale en nationale verkiezingen. Het kabinet is, zoals toegezegd, voornemens om de discussie over het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de provinciale staten weer op te nemen na de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Kamerstukken II, 1996/96, 24 400 VII, nr. 34). Hierbij kan tevens bezien worden of bij een eventuele toekenning van het kiesrecht voor de provinciale staten een onderscheid gemaakt dient te worden tussen Unie-onderdanen en derdelanders. Het kabinet zal in ieder geval geen gevolgen verbinden aan zijn hiervoor geciteerde uitspraak voor het kiesrecht op nationaal niveau.

4. Kiesrecht niet-Nederlanders in dienst van een andere staat en in dienst van een internationale organisatie

De leden van de fractie van de PvdA stelden zich de vraag of de kiesrechtuitzondering voor stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen tot in alle rangen moet worden gemaakt en vroegen of niet specifiek kan worden getoetst of toekenning van het kiesrecht met hun onafhankelijke positie in strijd zou zijn. Een dergelijke specifieke toetsing acht ik niet goed mogelijk, aangezien de verdeling van de werkzaamheden binnen buitenlandse vertegenwoordigingen zal verschillen naar gelang de omvang en het inzicht van de afzonderlijke vertegenwoordigingen. Gekozen is derhalve voor een in de praktijk hanteerbaar criterium dat zoveel mogelijk recht doet aan het doel waarvoor zij wordt gesteld, te weten de uitsluiting van het kiesrecht van niet-Nederlanders die wegens hun beroepsuitoefening niet geacht worden om in hun gastland politiek te bedrijven.

De leden van de fractie van de PvdA stelden de vraag waar het woord «duurzaam» op doelt, hiermee oog hebbend op de opmerking in de memorie van toelichting dat het hier te lande geworven niet-Nederlandse personeel van ambassades en consulaten dat duurzaam in Nederland verblijft, kiesrecht krijgt voor de gemeenteraden. De aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband of er bovenop de eis van vijf jaar onafgebroken verblijf en een geldige verblijfsvergunning nog extra voorwaarden gelden. De term «duurzaam» duidt er op dat van het niet-Nederlandse personeel van een ambassade of consulaat dat lokaal is geworven wordt

aangenomen dat zij, anders dan de uitgezonden stafleden, duurzaam in Nederland zullen verblijven. Bovenop de door de leden van de PvdA genoemde eisen, die overigens na de implementatie van de richtlijn alleen voor derdelanders zullen gelden en niet langer voor Unie-onderdanen, gelden er ten aanzien van deze categorie personen derhalve geen extra voorwaarden voor kiesgerechtigdheid. Voor Unie-onderdanen die in Nederland zijn geworven voor een functie bij een ambassade of consulaat geldt, zoals uit het EG-Verdrag en de richtlijn voortvloeit, na de implementatie in het geheel geen minimum-verblijfsperiode.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de uitzondering van de verkiesbaarheid van leden van diplomatieke vertegenwoordigingen behalve in de verdragen van Wenen ook een basis in de richtlijn vinden. Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Zoals reeds in de memorie van toelichting is vermeld, is in de richtlijn zelf geen uitzondering opgenomen voor EU-onderdanen die in dienst zijn van een andere staat. De bevoegdheid tot het maken van de kiesrechtuitzondering wordt ontleend aan het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek Verkeer en het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen.

De leden van de fractie van de VVD wezen er op dat ook uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen soms vele jaren in Nederland wonen en hier actief kunnen zijn op lokaal niveau en actief deelnemen aan het sociale en culturele leven en mitsdien een sterke band met de lokale gemeenschap hebben. De aan het woord zijnde leden vroegen op welke wijze de onafhankelijkheid van deze personen in het geding komt als zij het actieve en passieve kiesrecht op lokaal niveau verkrijgen. In de memorie van toelichting heb ik aangegeven op welke gronden uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen worden uitgezonderd van het kiesrecht. Hoewel geen onderzoek is ingesteld naar het verloop van stafleden van in Nederland gevestigde vertegenwoordigingen, mag worden aangenomen dat als regel, uitzonderingen daargelaten, binnen een tijdvak van drie tot vijf jaar overplaatsing van betrokkenen aan de orde is. Om deze reden en wegens het feit dat elke verdere specificering van de kiesrechtuitzondering naar bijvoorbeeld functie en duur van verblijf in Nederland in de praktijk verschillend zou kunnen uitwerken voor de vertegenwoordigingen, heb ik de voorkeur gegeven aan een algemene kiesrechtuitzondering.

De leden van de fractie van de VVD stelden voorts de vraag of onder uitgezonden stafleden van diplomatieke vertegenwoordigingen ook medewerkers van internationale organisaties verstaan dienen te worden. Deze vraag dient ontkennend beantwoord te worden. Voor niet-Nederlanders werkzaam bij een internationale organisatie is thans geen specifieke bepaling in de Kieswet opgenomen. Of deze personen kiesrecht hebben op lokaal niveau hangt af van de aard van hun verblijfsstatus. Uit de huidige artikelen B 3, tweede lid, onder b van de Kieswet en artikel 10, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet vloeit namelijk voort dat alleen niet-Nederlanders die hun verblijfsstatus (mede) ontleen aan de Vreemdelingenwet, het EG-Verdrag of het Benelux-Verdrag, kiesrecht op lokaal niveau hebben. Dit betekent dat niet-Nederlanders die hun verblijfsstatus uitsluitend ontleen aan een zogenaamde «zetelovereenkomst» tussen een internationale organisatie en de Nederlandse staat, op grond van de aard van hun verblijfsstatus geen kiesrecht hebben, terwijl bij een internationale organisatie werkzame EU-onderdanen – die hun verblijfsstatus zowel aan het EG-Verdrag als aan de zetelovereenkomst ontleen – dit wel hebben.

Bij de invoering van het kiesrecht voor niet-Nederlanders is door het toenmalige kabinet nadrukkelijk het standpunt ingenomen dat niet-Nederlanders in dienst van een internationale organisatie niet in

aanmerking dienden te komen voor het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden. Overwogen werd dat deze groep personen hier verblijft op grond van een verdrag dat – vergelijkbaar met de tewerkstelling van diplomaten – immuniteiten en andere privileges regelt. De toegekende privileges en immuniteiten zouden vooral gericht zijn op het onbelemmerd functioneren van de personen die er werkzaam zijn. Het toekennen van kiesrecht op lokaal niveau aan deze personen zou met die onafhankelijkheid op gespannen voet staan. De bedoeling van de wetgever was hierbij om zowel de bij een internationale organisatie werkzame EG-onderdanen als de derdelanders uit te zonderen van het kiesrecht. In het arrest *Estermach en Morits* (389 en 390/7) besliste het Hof van Justitie van de EG echter dat een gemeenschapsonderdaan die in een andere lid-staat dan zijn land van herkomst werkt, zijn hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 48 van het EG-Verdrag niet verliest doordat hij een functie bij een internationale organisatie vervult, ook al zijn de voorwaarden van zijn toelating en verblijf in het land van tewerkstelling speciaal geregeld in een internationale overeenkomst tussen die organisatie en de staat waar zij haar zetel heeft. Mitsdien moet naar het oordeel van het Hof een onderdaan van een lid-staat die in een andere lid-staat een functie vervult die door een bijzonder internationaal-rechtelijke statuut wordt beheerst, worden aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 48, eerste en tweede lid, van het EG-Verdrag, zodat hij derhalve de door die bepalingen voorziene rechten en voorrechten geniet.

Ik ben van oordeel dat de impliciete kiesrechtuitzondering voor derdelanders die werkzaam zijn bij een internationale organisatie (zoals het Internationaal Gerechtshof in Den Haag, het Europees Octrooibureau te Rijswijk en Estec te Noordwijk) niet langer te handhaven is. Anders dan de uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen verblijven niet-Nederlanders die werkzaam zijn bij een internationale organisatie hier in beginsel uitsluitend op grond van hun specifieke deskundigheid. Eveneens anders dan de uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen, zijn de niet-Nederlanders in dienst van een internationale organisatie niet naar Nederland gekomen om de belangen van de staat waardoor zij uitgezonden worden te vertegenwoordigen, maar dienen zij juist het onpartijdige belang van de organisatie na te streven. Ik zie niet in dat het nastreven van dit belang, op gespannen voet zou staan met het toekennen van kiesrecht op lokaal niveau. Daarbij geldt dat niet-Nederlanders werkzaam bij een internationale organisatie doorgaans gedurende langere tijd, vaak hun gehele arbeidscarrière, in Nederland verblijven, dit in tegenstelling tot de uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen, die veelal na een periode van drie tot vijf jaar weer naar een andere standplaats vertrekken. De positie van de uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen is dan ook van geheel andere aard dan de positie van niet-Nederlanders werkzaam bij internationale organisaties.

Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat aan alle niet-Nederlanders die werkzaam zijn bij een internationale organisatie kiesrecht op gemeentelijk niveau toegekend dient te worden. In onderhavig wetsvoorstel wordt dan ook bij nota van wijziging het kiesrecht aan deze groep personen toegekend. Dit betekent dus dat zowel aan de EU-onderdanen, die thans op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie reeds kiesrecht hebben voor de gemeenteraden, als aan de derdelanders, kiesrecht wordt verleend. Vanzelfsprekend zullen de derdelanders wel, in tegenstelling tot hun collega's afkomstig uit één van de lid-staten van de Europese Unie, dienen te voldoen aan het vereiste dat zij op de dag van de kandidaatstelling vijf jaar in Nederland verblijven.

De leden van de fractie van D66 vroegen wie onder het begrip «uitgezonden stafleden» vallen. Zij vroegen of hieronder alleen vallen degenen die een diplomatieke of consulaire taak verrichten. Tevens vroegen zij wat dient te worden verstaan onder «hier te lande geworven», hiermee doelend op de groep medewerkers die in het wetsvoorstel voor kiesrecht voor de gemeenteraden in aanmerking komt. Onder het begrip «uitgezonden stafleden» vallen alle niet-Nederlandse medewerkers van ambassades en consulaten die door de desbetreffende staat zijn uitgezonden. Dit in tegenstelling tot het Nederlandse of niet-Nederlandse personeel dat in Nederland geworven is. Onder de uitgezonden stafleden zullen vooral diplomaten, maar ook zogenaamd technisch en administratief personeel vallen. Onder deze laatste categorie vallen bijvoorbeeld ook secretaresses van ambassades en consulaten, die evenals het eigenlijke diplomatieke en consulaire personeel, regelmatig over de verschillende buitenlandse vertegenwoordigingen rouleren. Tot het lokaal geworven personeel behoort al het personeel dat voorafgaande aan zijn indiensttreding reeds gedurende langere of kortere termijn in Nederland woonachtig was. Gedacht dient hierbij te worden aan het ondersteunende personeel, zoals de niet-uitgezonden administratieve medewerkers, de chauffeurs, de receptionisten, etc.

5. Het niet-overnemen van optionele eisen ten aanzien van het passief kiesrecht

De leden van de fracties van het CDA en SGP vroegen de regering waarom artikel 5, eerste lid, van de richtlijn niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Dit artikel biedt de lid-staten de mogelijkheid om Unie-onderdanen het passief kiesrecht in de lid-staat van verblijf te ontzeggen, indien zij in de staat waarvan zij onderdaan zijn uit dit recht zijn ontzet. Van deze optie is in onderhavig wetsvoorstel geen gebruik gemaakt, omdat de huidige regeling voor het kiesrecht van niet-Nederlanders een dergelijke uitsluiting evenmin kent. Uitgangspunt bij de implementatie is om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de huidige regeling van het kiesrecht voor niet-Nederlanders. Een ander reden om geen gebruik van artikel 5, eerste lid, te maken is, dat ik het niet wenselijk acht dat wettelijke regelingen van andere landen bepalend zijn voor het kiesrecht ten aanzien van een Nederlands vertegenwoordigend orgaan. Bij de Grondwetsherziening van 1983 is in Nederland met name met een beroep op het grondrechtelijk karakter van het kiesrecht het aantal uitsluitingsgronden in artikel 54 zeer beperkt gehouden¹. In het licht daarvan ligt het niet voor de hand om regelingen van andere lid-staten, die wellicht ruimere mogelijkheden tot ontzetting uit het kiesrecht kennen, bepalend te laten zijn voor het kiesrecht van Unie-onderdanen ten aanzien van de gemeenteraden in Nederland. Vanzelfsprekend gelden de Nederlandse kiesrechtuitsluitingsgronden zowel voor Nederlanders als voor andere Unie-onderdanen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of niet een incomptabiliteitsregeling voor niet-Nederlanders wenselijk is, omdat het blijven vervullen van een openbare functie in het land van herkomst naar hun mening het functioneren als lid van een Nederlandse gemeenteraad ernstig kan belemmeren. Artikel 6, tweede lid, van de richtlijn biedt de mogelijkheid om voor Unie-onderdanen het lidmaatschap van de gemeenteraad onverenigbaar te verklaren met in andere lid-staten uitgeoefende functies welke gelijkwaardig zijn aan die welke in de lid-staat van verblijf een onverenigbaarheid tot gevolg hebben. In onderhavig wetsvoorstel is deze optie niet benut. Ik zie niet goed in dat de uitoefening van een openbare functie in andere lid-staten de onafhankelijke uitoefening van het lidmaatschap van de gemeenteraad in gevaar kan brengen. Van een onverenigbaarheid van functies kan naar mijn mening dan ook geen sprake zijn. Een ander feit is dat de uitoefening van een openbare functie in een ander land door de hieraan verbonden werkzaamheden de

¹ In de eerste plaats is thans van het kiesrecht uitgesloten degene «die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht». Ontzetting van het kiesrecht is alleen mogelijk ten aanzien van strafbare gedragingen die naar hun wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel inhouden. Gedacht moet hierbij worden aan aanslagen tegen de Koning, diens echtgenoot, de Staat, etc. Ontzetting van het kiesrecht op deze grond zal slechts in uitzonderingssituaties plaatsvinden. Mij zijn geen gevallen bekend waarin na 1983 door de rechter ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf is opgelegd. De tweede uitsluitingsgrond betreft de uitsluiting van personen die wegens een geestelijke stoornis onder curatele zijn gesteld.

feitelijke invulling van het lidmaatschap kan belemmeren. Dit geldt echter eveneens voor andere zware functies die een gemeenteraadslid naast zijn lidmaatschap kan vervullen.

6. Voorlichting

De leden van de PvdA stelden de vraag of de regering inzicht heeft in de kosten van de voorlichting die voorafgaande aan de raadsverkiezingen van maart 1998 van de gemeenten wordt verlangd en informeerden of de gemeenten deze zelf moeten dragen. Thans is nog onduidelijk hoe de voorlichting exact zal worden vormgegeven. Het valt dus ook niet aan te geven hoe hoog de kosten voor de gemeenten zullen uitvallen. De kosten zullen, zoals ook bij eerdere voorlichtingscampagnes het geval is geweest, wel door de gemeenten zelf gedragen moeten worden. De gemeenten zijn immers zelf verantwoordelijk voor de verkiezingen en dus ook voor de voorlichting.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm