

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 oktober 1995 en het nader rapport d.d. 20 maart 1996, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 1995, no. 95.005841, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Kieswet en de Gemeentewet ter uitvoering van de 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.

Blijkens de mededeling van de wnd. Directeur van Uw kabinet van 21 juli 1995, nr. 95.005841, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 oktober 1995, nr. W04.95.0428, bied ik U hierbij aan. In verband met het advies merk ik het volgende op.

1. Zowel bij de parlementaire behandeling van artikel 130 van de Grondwet als bij die van de daarop gebaseerde invoering van het kiesrecht voor niet-Nederlanders (respectievelijk Kamerstukken II 1976/77, 13 991, nr. 6, blz. 3, en Kamerstukken II 1984/85, 18 619, nr. 3, blz. 6–8) heeft de regering het standpunt ingenomen dat bij de verlening van het kiesrecht aan niet-Nederlanders geen onderscheid gemaakt diende te worden tussen enerzijds onderdanen van lid-staten van de Europese Unie en anderzijds andere buitenlanders. In het wetsvoorstel wordt dit standpunt evenwel verlaten waar het betreft de voorwaarde van de minimale verblijfsduur, welke voor onderdanen van lid-staten van de Europese Unie komt te vervallen.

Vooral gezien het destijds principiële beleden standpunt van de regering kan naar de mening van de Raad van State in de memorie van toelichting een motivering van deze wijziging niet achterwege blijven.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Aan de wens van de Raad is tegemoetgekomen door in paragraaf 4, derde alinea, van de memorie van toelichting nader te motiveren waarom voor wat betreft het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de gemeenteraden thans een

onderscheid tussen enerzijds EU-onderdanen en anderzijds andere buitenlanders gerechtvaardigd is.

2. Blijkens de memorie van toelichting, paragraaf 4, zijn bij de invoering van het kiesrecht voor buitenlanders destijds bepaalde weloverwogen keuzen gemaakt. De richtlijn vormt, aldus de toelichting, onvoldoende aanleiding om die keuzen thans ter discussie te stellen. De Raad merkt op dat als gevolg hiervan het niet overnemen van bepaalde onderdelen van de richtlijn niet wordt gemotiveerd. Dit is het geval waar het betreft artikel 5 van de richtlijn, inzake de ontzetting uit het kiesrecht, en artikel 6, tweede lid, inzake bepaalde incompatibiliteiten. Naar de mening van de Raad zou het de doorzichtigheid van het wetsvoorstel ten goede komen, indien de keuze voor het niet overnemen van deze artikelen in de toelichting alsnog wordt gemotiveerd.

2. Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting nader te motiveren waarom in het wetsvoorstel niet gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die artikel 5, eerste lid, en artikel 6, tweede lid, bieden, is opgevolgd door middel van aan aanvulling op paragraaf 4, eerste alinea, van de memorie van toelichting.

3. Hoewel de richtlijn erop is gericht het onderscheid tussen Nederlandse kiezers en die van burgers van andere EU-lid-staten voor zover het betreft het kiesrecht voor de gemeenteraden weg te nemen, blijft in één opzicht dit onderscheid gehandhaafd, namelijk waar het betreft het niet kiesgerechtigd zijn van hen die in dienst zijn van de staat waarvan zij de nationaliteit bezitten. In dit opzicht worden blijkens het wetsvoorstel burgers van de lid-staten nog steeds gelijkgesteld met andere buitenlanders.

Dat voor deze groep burgers van lid-staten deze uitsluiting gehandhaafd blijft, wordt in het geheel niet gemotiveerd. De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel in dit opzicht motivering niet kan missen.

3. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad met betrekking tot de uitzondering van het kiesrecht voor EU-onderdanen die in Nederland in dienst van hun staat van herkomst werkzaam zijn, zijn de voorgestelde artikelen B 3, derde lid, van de Kieswet en 10, derde lid, van de Gemeentewet na voorlegging aan de Raad gewijzigd. Met de aan de Raad voorgelegde artikelen B 3, derde lid, van de Kieswet en 10, derde lid, van de Gemeentewet was geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van de huidige redactie van de artikelen beoogd. Het gewijzigde voorstel bevat wel een inhoudelijke wijziging ten opzichte van de huidige regeling met betrekking tot het kiesrecht van niet-Nederlanders die in dienst van hun land van herkomst in Nederland werkzaam zijn.

In het gewijzigde wetsvoorstel heeft de kiesrechtuitzondering alleen betrekking op door andere staten uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen. Het duurzaam in Nederland verblijvende niet-Nederlandse personeel van ambassades en consulaten dat lokaal in Nederland is geworven, verkrijgt daarentegen kiesrecht voor de gemeenteraden. De uitzondering voor uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen wordt voorts in die zin uitgebreid dat daar ook onder vallen door andere staten uitgezonden stafleden met een andere nationaliteit dan de zendstaat.

Aan de memorie van toelichting is een nieuwe paragraaf toegevoegd met betrekking tot de kiesrechtuitzondering voor niet-Nederlanders die in dienst zijn van een andere staat. Hierin wordt nader gemotiveerd waarom de uitzondering van het kiesrecht voor EU-onderdanen die als stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen door hun staat van herkomst zijn uitgezonden, gehandhaafd blijft, en voor de EU-onderdanen die duurzaam in Nederland verblijven en lokaal als medewerker van een ambassade en consulaat geworven zijn, komt te vervallen. Tevens wordt nader gemotiveerd waarom de voorgestelde regeling met betrekking tot EU-onderdanen in dienst van een andere staat is overgenomen voor in Nederland verblijvende onderdanen uit derde-landen.

4. Blijkens de transponeringstabel (bijlage bij het wetsvoorstel) is artikel 11 van de richtlijn geïmplementeerd in de artikelen H 1 en J 7 van de Kieswet. De vraag rijst of deze implementatie voldoende is, nu de richtlijn de eis stelt dat

kiezers en verkiesbare personen tijdig en op passende wijze in kennis worden gesteld van de voorwaarden en nadere bepalingen die gelden voor de uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht. Naar de mening van het college is het vereiste uit de richtlijn veelomvattender dan alleen het voldoen aan de minimale voorwaarden, te weten het toezenden van de oproepkaart (artikel J 7) of het vermelden op de kandidatenlijst (artikel H 1). Denkbaar is bijvoorbeeld dat bij de oproepkaart bestemd voor onderdanen van lid-staten een voorlichtingsbrochure wordt meegezonden.

In de toelichting dient te worden aangegeven op welke wijze (naast de Kieswet) verder aan de informatie-eis uit de richtlijn zal worden voldaan.

4. In de memorie van toelichting is een nieuwe paragraaf opgenomen betreffende de voorlichting aan de in Nederland verblijvende EU-onderdanen met betrekking tot het kiesrecht voor de gemeenteraden.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Aan de redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 3 oktober 1995, no. W04.95.0428, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de artikelen I en II, onder A, tweede lid, «In het gestelde onder b wordt geschrapt» vervangen door: In onderdeel b vervalt (aanwijzingen 52 en 232 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Voor de volledigheid in de transponeringstabel (bijlage bij het wetsvoorstel) aangeven dat artikel 4, tweede lid, van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel B3 van de Kieswet.
- Behalve de richtlijn ook de bij de richtlijn behorende bijlage opnemen bij de memorie van toelichting.