

Vergaderjaar 1994–1995 Nr. 273

24 173 (R 1538)

Verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau; Straatsburg, 5 februari 1992

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 mei 1995

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 29 mei 1995.
De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door tenminste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 28 juni 1995.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 5 februari 1992 te Straatsburg tot stand gekomen verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau (Trb. 1994, 264).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd. Het verdrag zal niet voor de Nederlandse Antillen gelden maar raakt dit land wel anderszins in de zin van artikel 24 van het Statuut. Met het oog daarop is aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen verzocht hogergenoemde stukken op 29 mei 1995 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-IZ
S-BB

TOELICHTENDE NOTA

HOOFDSTUK 1. TOTSTANDKOMING VAN HET VERDRAG

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

De laatste decennia is het aantal buitenlanders dat zich blijvend op het grondgebied van de lid-staten van de Raad van Europa vestigt sterk toegenomen. De behoefte aan integratie van buitenlandse ingezetenen in de samenleving van de lid-staten doet zich daardoor steeds meer voelen, met name op lokaal niveau door de lokale overheden.

In het kader van de Raad van Europa hebben de Europese ministers, verantwoordelijk voor het binnenlands bestuur, initiatieven ontplooid met betrekking tot deze problematiek.

In 1981 nam het Comité van Ministers van de Raad van Europa aanbeveling No. R(81) 18 aan. Deze aanbeveling heeft in het algemeen betrekking op deelneming aan het openbare leven op lokaal niveau, waarbij de positie van buitenlandse ingezetenen expliciet wordt betrokken. Gewezen werd op de bijdrage van buitenlandse ingezetenen aan de welvaart en het sociale en culturele leven op lokaal niveau. Ook werden verschillende maatregelen aanbevolen ten behoeve van de bevordering van deelneming van buitenlandse ingezetenen aan het openbare leven op lokaal niveau, zoals het verschaffen van informatie specifiek gericht op buitenlandse ingezetenen en het opzetten van representatieve organisaties voor buitenlandse ingezetenen die zonodig om advies gevraagd kunnen worden met betrekking tot lokale aangelegenheden. Tevens werd een voorzichtige aanzet gegeven tot het verlenen van kiesrecht aan buitenlandse ingezetenen. Inmiddels had een aantal Europese landen reeds constitutionele en wettelijke maatregelen genomen om buitenlandse ingezetenen op lokaal niveau kiesrecht toe te kennen.

Het Comité van Ministers besloot vervolgens in 1981 het «Steering Committee on Local and Regional Authorities» (CDLR) de opdracht te geven een verdrag voor te bereiden dat de deelneming van buitenlandse ingezetenen – niet beperkt tot onderdanen van lid-staten – aan het openbare leven op lokaal niveau bevordert. Deze opdracht heeft geresulteerd in het onderhavige verdrag. Voor meer informatie over de totstandkoming van dit verdrag wordt verwezen naar het bijgevoegde verklarend rapport van de Raad van Europa (Straatsburg, 13 augustus 1991, CDLR (91) 126).¹

HOOFDSTUK 2. HET VERDRAG

Twee overwegingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het verdrag. Allereerst hebben buitenlandse ingezetenen op plaatselijk niveau in het algemeen dezelfde plichten als iedere burger, die de nationaliteit heeft van het desbetreffende land. Tegenover gelijke plichten behoren in beginsel ook gelijke rechten te staan. Bovendien wordt door verruiming van de mogelijkheden om deel te nemen aan de plaatselijke openbare aangelegenheden de integratie bevorderd. Juist op lokaal niveau nemen buitenlanders actief deel aan het openbare leven en is hun bijdrage aan de welvaart het grootst.

Het verdrag bestaat uit drie delen. In Deel I zijn de instrumenten neergelegd die partijen voor deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau noodzakelijk of wenselijk achten. Deel II bevat een bepaling met betrekking tot bevordering van informatie-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

verschaffing aan buitenlandse ingezetenen (artikel 8), een bepaling die aangeeft welke beperkingen op de in het verdrag neergelegde rechten zijn toegestaan (artikel 9) en een meldplicht aan de Secretaris-Generaal met betrekking tot maatregelen die door de lid-staten genomen worden in het kader van dit verdrag (artikel 10). Deel III tenslotte bevat voorschriften inzake de bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding tot het verdrag.

HOOFDSTUK 3. KONINKRIJKSPOSITIE

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben te kennen gegeven geen medegelding van het verdrag te wensen. Uitbreiding van de rechten aan buitenlandse ingezetenen op grond van dit verdrag zou, gelet op de kleinschaligheid van de gemeenschappen aldaar en het relatief grote aantal buitenlanders dat daar verblijft, de leefgemeenschap te zeer ontwrichten. Bovendien verzet de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen zich tegen de toekenning van het kiesrecht aan buitenlandse ingezetenen. De regering van de Nederlandse Antillen is van mening dat het verdrag de Nederlandse Antillen wel anderszins raakt in de zin van artikel 24 van het Statuut.

HOOFDSTUK 4. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Afdeling I

Artikel 1

Artikel 1 betreft de toepassing van het verdrag en eventuele voorbehouden.

Voor wat betreft de mogelijke voorbehouden maakt artikel 1 een onderscheid tussen de hoofdstukken A, B en C. Partijen kunnen een voorbehoud maken ten aanzien van de hoofdstukken B en/of C. In hoofdstuk A zijn fundamentele vrijheden neergelegd zoals recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op de vrijheid van vereniging en vergadering. Deze universele rechten zijn in verschillende verdragen terug te vinden, zoals in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). De mogelijkheid om ten aanzien van deze zo fundamentele rechten een voorbehoud te maken, is uitgesloten. Hoofdstuk B bevat bepalingen met betrekking tot inspraakorganen en procedures ter vergroting van de invloed van buitenlanders op de plaatselijke besluitvorming, terwijl Hoofdstuk C de toekenning van passief en actief kiesrecht aan buitenlandse ingezetenen op plaatselijk niveau betreft. Voor Nederland is er geen reden om een voorbehoud te maken ten aanzien van één van deze hoofdstukken. Zoals hierna uit deze toelichting zal blijken, past het verdrag in zijn geheel goed binnen de Nederlandse rechtsorde. Het schept geen nieuwe verplichtingen; ook niet voor de gemeenten. Er zijn derhalve ook geen extra kosten aan verbonden.

Artikel 2

Artikel 2 definieert het begrip «buitenlandse ingezetene». Onder dit begrip wordt verstaan de persoon die geen onderdaan is van de desbetreffende staat en die legaal op zijn grondgebied verblijft.

Gelet op het feit dat met het verdrag de verbetering van de integratie van vreemdelingen wordt beoogd, kan de bepaling slechts betrekking hebben op personen aan wie een verblijf voor langere duur is toegestaan.

Zo vallen niet-onderdanen die in Nederland verblijven in verband met vakantie vanzelfsprekend niet onder de werking van het verdrag.

Voor de interpretatie van de term «ingezetene» kan aansluiting worden gezocht bij artikel B 4 van de Kieswet. Daarin wordt bepaald dat ingezetenen van Nederland, van de provincie en van een gemeente diegenen zijn die onderscheidenlijk in Nederland, de provincie en in de gemeente werkelijk woonplaats hebben. Of iemand ingezetene is, wordt primair beoordeeld aan de hand van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). Voor de interpretatie van artikel 2 wordt aangesloten bij het in die wet gehanteerde begrip ingezetene.

Voor de precisering van het begrip legaal verblijf kan worden aangesloten bij artikel B 3, tweede lid, onder b, en het derde en vierde lid van artikel B 3 van de Kieswet. Genoemde bepalingen kennen het actief kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen toe aan buitenlandse ingezetenen. Het gaat daarbij om niet-Nederlanders aan wie verblijf op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, op grond van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of op grond van het verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie is toegestaan. Daarbij is bepaald dat – kortgezegd – degenen die nog niet of niet langer op grond van de artikelen 9 of 10 van de Vreemdelingenwet in Nederland verblijven en daarover in procedure zijn, worden gelijkgesteld met degenen aan wie het wel op grond van deze artikelen is toegestaan in Nederland te verblijven. Uitgezonderd zijn personen die in dienst zijn van een vreemde staat waarvan zij de nationaliteit bezitten en de echtgenoten en/of levensgezellen en kinderen die met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren (zie ook de toelichting bij artikel 6).

Aansluiting bij de ruime omschrijving van legaal verblijf van artikel B 3 van de Kieswet is – gelet op de doelstelling van het verdrag – gelet op de doelstelling van het verdrag – op zijn plaats.

Artikel 3

Artikel 3 verplicht verdragspartijen om buitenlandse ingezetenen onder dezelfde voorwaarden als haar eigen onderdanen het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op vrijheid tot vreedzame vergadering en op vrijheid tot vereniging te waarborgen. Deze beginselen zijn een belangrijke voorwaarde voor een ieder, en dus ook voor buitenlanders, om aan het openbare leven, op welk niveau dan ook, deel te nemen

Deze rechten kunnen ingevolge artikel 9, tweede en derde lid, slechts onder de aldaar genoemde omstandigheden bij wettelijk voorschrift worden beperkt.

Artikel 9, tweede lid, van het verdrag geeft het kader aan waarbinnen het recht van vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt: alleen bij wettelijk voorschrift kunnen voorwaarden, beperkingen en sancties worden opgelegd die nodig zijn in een democratische samenleving, ter bescherming van de openbare orde en veiligheid, de territoriale onschendbaarheid, de volksgezondheid, de goede zeden en de bescherming van de goede naam of rechten van anderen, ter voorkoming van verspreiding van vertrouwelijke mededelingen en om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Het derde lid van dit artikel geeft de gronden aan, waarop het recht van vrijheid van vereniging en vergadering mag worden ingeperkt. Beperkingen kunnen alleen opgelegd worden voor zover nodig in een democratische samenleving ten behoeve van de nationale veiligheid, de openbare orde en veiligheid, het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ook voor deze beperkingen is een wettelijke grondslag vereist.

Onze Grondwet regelt genoemde rechten en hun beperkingen respectievelijk in de artikelen 7, 8 en 9. Geen van deze artikelen, noch de daarop gebaseerde regelgeving, maken onderscheid tussen Nederlanders en buitenlanders. Ook inhoudelijk passen de in onderhavig artikel toegekende rechten en hun beperkingen binnen de desbetreffende Nederlandse regelgeving.

Artikel 3 en de daarmee verband houdende tweede en derde leden van artikel 9 komen, behoudens enige redactionele verschillen, overeen met de artikelen 10 en 11 van het EVRM en de artikelen 19, 21 en 22 van het IVBPR, met dien verstande dat de rechten in deze verdragen, evenals in onze Grondwet, aan een ieder worden toegekend. Dat in het onderhavige verdrag rechten en plichten specifiek voor buitenlandse ingezetenen zijn neergelegd, vloeit voort uit het karakter van het verdrag: het beoogt de positie van buitenlandse ingezetenen op lokaal niveau (meer) gelijk te stellen met de positie van Nederlanders.

De toegevoegde waarde van artikel 3 ten opzichte van artikel 10 van het EVRM is dat in het onderhavige verdrag deze rechten expliciet in het kader van politieke rechten op lokaal niveau worden verleend aan buitenlandse ingezetenen. Artikel 16 EVRM bepaalt dat de in artikelen 10, 11 en 14 EVRM neergelegde rechten de verdragsluitende partijen niet belet beperkingen op te leggen aan politieke activiteiten van vreemdelingen. In het onderhavige verdrag zijn deze rechten juist neergelegd ten behoeve van de uitoefening van die politieke rechten.

Artikel 4

De strekking van deze bepaling is te verzekeren dat redelijke pogingen in het werk worden gesteld buitenlandse ingezetenen in de gelegenheid te stellen zich te laten horen bij de voorbereiding van plaatselijke besluitvorming, zodat het bevoegde gezag op lokaal niveau (bijvoorbeeld de gemeenteraad, burgemeester en wethouders) bij de voorbereiding van besluitvorming de opvatting van buitenlandse ingezetenen kan laten meewegen.

Artikel 150 van de nieuwe Gemeentewet (Stb. 1992, 96) verplicht de raad een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en natuurlijke en rechtspersonen, die een belang in de gemeente hebben, bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Deze verordening dient te voldoen aan een aantal wettelijke minimum-randvoorwaarden, zoals de regeling van de wijze waarop de beleidsvoornemens waarop inspraak mogelijk zal zijn, worden bekend gemaakt.

Deze inspraakverordening dient een algemeen kader te bieden voor de inspraak voor het gehele gemeentelijke beleid, ongeacht of het gaat om autonomie of medebewind. De belangrijkste mogelijkheden zijn het spreekrecht bij vergaderingen van de raad en commissies, schriftelijke en mondelinge enquêtes, hoorzittingen en het indienen van bezwaren tegen ontwerpen-besluiten, overleg en facultatieve referenda. In de memorie van toelichting bij de inspraakbepaling uit de nieuwe Gemeentewet (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr 3, blz. 133) wordt aangegeven dat in gemeenten waar minderheidsgroepen wonen het gemeentebestuur voorwaarden zal moeten scheppen dat ook aan deze minderheidsgroepen reële inspraakmogelijkheden worden geboden ten aanzien van beleidsvoornemens die hen raken. Bijzondere voorzieningen voor buitenlandse ingezetenen op het gebied van tolken, bekendmaking in andere talen en eventueel door gebruik te maken van andere media dan de in die gemeente gebruikelijke dag- en weekbladen, liggen daarbij voor de hand.

Wellicht ten overvloede zij er nog op gewezen dat ook belangenorganisaties van buitenlandse ingezetenen op grond van het inspraakartikel onder omstandigheden bij de inspraak moeten worden betrokken,

namelijk voor zover het aangelegenheden betreft waarbij deze organisaties een belang hebben.

Artikel 5

De strekking van artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van het verdrag is dat zich op plaatselijk niveau geen belemmeringen mogen voordoen voor lokale overheden om representatieve organisaties voor buitenlandse ingezetenen op te zetten teneinde de onder i tot en met iii van deze bepaling genoemde doeleinden te bereiken.

Onderdeel b heeft betrekking op het stimuleren en vergemakkelijken van de totstandkoming van dergelijke inspraakorganen of andere passende instellingen. Naast het instellen van structurele inspraakorganen kan daarbij ook gedacht worden aan vertegenwoordiging van buitenlandse ingezetenen in lokale commissies. Voorts kunnen buitenlandse ingezetenen vertegenwoordigd zijn in bijvoorbeeld gemeentelijke welzijnsinstellingen, wijkraden en dergelijke. In de praktijk komt dit ook al voor, vooral in gemeenten met een relatief groot aantal buitenlandse ingezetenen.

Bij de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds over de gemeenten wordt rekening gehouden met de sociale structuur in de gemeente. Gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur ontvangen door middel van een daarop toegespitste verfijning in de verdeelsleutel extra middelen. Eén van de criteria die daarbij wordt gehanteerd is het aantal inwoners in de gemeente behorende tot zogenaamde minderheidsgroepen (meer dan 1% van het aantal inwoners en tenminste 250). Op jaarbasis gaat het om een totaalbedrag van ongeveer f 65.000.000,-. Veel gemeenten wenden deze in principe vrij besteedbare middelen aan voor een op de lokale omstandigheden afgestemd minderhedenbeleid en verlenen subsidies aan instellingen die de belangen van minderheden behartigen. Voor een deel komen deze gelden dus ook ten goede aan de categorie buitenlandse ingezetenen.

Het tweede lid verplicht partijen erop toe te zien dat vertegenwoordigers van buitenlandse ingezetenen in inspraakorganen en andere instellingen kunnen worden gekozen door de buitenlandse ingezetenen. In de praktijk is het gebruikelijk dat vertegenwoordigers van belangengroepen zelf bepalen wie hen in bepaalde organen vertegenwoordigt. Dit komt dan bijvoorbeeld tot uitdrukking bij de instelling van (gemeentelijke) commissies, waarin onder meer is bepaald dat een of meer vertegenwoordigers worden aangewezen door bepaalde belangenorganisaties. De concrete wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven is geheel overgelaten aan de betrokken organisatie of organisaties.

Artikel 6

Artikel 6, eerste lid, van het verdrag verplicht verdragspartijen aan vreemdelingen het actief en passief kiesrecht toe te kennen voor plaatselijke verkiezingen. Deze bepaling in samenhang met artikel 9, vijfde lid, van het verdrag bepaalt voorts dat bij de toekenning als voorwaarde kan worden gesteld dat de vreemdeling voldoet aan dezelfde vereisten als die, welke aan onderdanen worden gesteld, en dat de vreemdeling gedurende een periode van vijf jaar legaal verblijf heeft gehouden in de betrokken staat.

In Nederland hebben niet-Nederlandse ingezetenen die vijf jaar in Nederland verblijven en een geldige verblijfstitel bezitten op grond van de Vreemdelingenwet, sinds 1985 het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen. Artikel 6 noopt dan ook niet tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving.

Voor alle volledigheid wordt erop gewezen dat «plaatselijke overheid» door een verklaring op grond van artikel 15 van het verdrag voor Nederland uitsluitend de gemeenten betreft (zie deze toelichting onder artikel 15 en de concept-verklaring in de bijlage).

Naar aanleiding van de beoogde interpretatieve verklaring bij artikel 6 wees de Vereniging voor Nederlandse gemeenten in haar advies d.d. 7 januari 1994 op het voorontwerp van Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam, waarbij een groot aantal gemeentelijke taken wordt overgeheveld naar de nieuw te vormen provincies. Gelet op deze voorgenomen wet en de onderwerpen waarop het onderhavige verdrag ziet, acht de VNG het wenselijk dat de werkingssfeer van het verdrag wordt uitgebreid tot de toekomstige provincies nieuwe stijl en haar organen.

Er zijn thans grondwettelijke belemmeringen om aan niet-Nederlandse ingezetenen het kiesrecht voor provinciale verkiezingen toe te kennen. Ten aanzien van het vraagstuk van het kiesrecht voor migranten op het provinciale niveau merk ik op dat de regering indertijd niet heeft gekozen voor grondwetsherziening op dit punt. Wel is voor migranten dubbele nationaliteit mogelijk gemaakt. Daardoor is de drempel voor migranten om de Nederlandse nationaliteit – en daarmee ook het kiesrecht op provinciaal en nationaal niveau – te verwerven zeer verlaagd. De stijging van het aantal naturalisaties bevestigt dat ook.

De ontwikkeling naar provincies-nieuwe-stijl kan wellicht een reden zijn om het standpunt inzake het kiesrecht voor niet-Nederlanders te heroverwegen.

Het onderhavige verdrag biedt daar evenwel niet de juiste gelegenheid voor. In de Contourennota Integratie Etnische Minderheden (Kamerstukken II, 1993/94, 23 684, nr. 2) wordt het belang van participatie en inspraak van minderheden op het regionale niveau sterk benadrukt. Aldaar is aangegeven dat voorkomen moet worden dat door de overdracht van gemeentelijke bevoegdheden naar de regio het nu bestaande kiesrecht en daarmee de participatie en inspraak van migranten zou worden aangetast. Deze nota en de komende behandeling van de voor instelling van de provincie Rotterdam noodzakelijke wetgeving bieden daartoe wellicht een geschikter kader.

Voorts zij erop gewezen dat op grond van artikel 87 van de Gemeentewet ook deelgemeenteraden kunnen worden ingesteld, die rechtstreeks worden gekozen. Deelgemeenteraden zijn in juridische zin commissies van de gemeenteraad en vallen derhalve ook onder het begrip «gemeente» waartoe «plaatselijke overheden» ingevolge de verklaring zijn beperkt. De Gemeentewet kent een bepaling ten aanzien van de verkiezingen voor deelgemeenteraden. Artikel 87 bepaalt dat deelgemeenteraden (meer precies commissies op basis van de Gemeentewet die als een algemeen vertegenwoordigend orgaan moeten worden aangemerkt) worden gekozen door de ingezetenen van het betreffende deel van de gemeenten die kiesgerechtigd zijn voor gemeenteraadsverkiezingen.

Sommige voorwaarden waaraan vreemdelingen volgens de Kieswet en de Gemeentewet moeten voldoen willen zij voor het kiesrecht voor gemeenteraden in aanmerking komen, zijn niet geheel gelijklopend aan de in het verdrag genoemde voorwaarden. Dit hoeft echter niet tot wetswijziging te leiden, omdat de betreffende voorwaarden in de Kieswet en de Gemeentewet gunstiger zijn voor vreemdelingen dan wel omdat onzekerheden door middel van een interpretatieve verklaring kunnen worden weggenomen.

Om als buitenlandse ingezetene het kiesrecht op lokaal niveau uit te kunnen oefenen dient hij of zij vijf jaar onafgebroken verblijf te hebben

gehad in Nederland. De lengte van de termijn komt overeen met de in het verdrag genoemde. De term «gewone verblijfplaats» is gebruikt om te doen uitkomen dat korte afwezigheid in verband met vakanties en dergelijke geen onderbreking vormt van de vereiste periode (zie het verklarend rapport blz. 21, paragraaf 39). Bij het begrip onafgebroken periode van ten minste vijf jaar in artikel B 3, tweede lid, van de Kieswet is ook beoogd alleen aan langere perioden van afwezigheid consequenties te verbinden voor het kiesrecht (zie het gestelde in Kamerstukken II 19984/85, 18 619, nr. 3, blz. 10 en nr. 7, blz 7). De Nederlandse eisen aan het verblijf op dit punt stemmen dus overeen met het bepaalde in dit verdrag.

In Nederland wordt op dit moment niet de eis gesteld dat vreemdelingen gedurende de vijf jaar voorafgaande aan de verkiezingen legaal in Nederland hebben verbleven, maar dat zij vijf jaar in Nederland hebben verbleven – ongeacht of zij over een rechtsgeldige titel beschikten – en dat zij op de dag van kandidaatstelling legaal in Nederland zijn. Op dit punt is de Nederlandse regeling gunstiger dan die van artikel 6 van het verdrag, waarin slechts aan hem die «gedurende de vijf jaar voorafgaande aan de verkiezingen op legale wijze zijn verblijfplaats in de betrokken staat heeft gehad» het kiesrecht wordt verleend. Het is de verdragspartijen toegestaan voorzieningen te bieden die voor de vreemdeling gunstiger zijn dan hetgeen het verdrag biedt (vgl. artikel 9, vijfde lid, van het verdrag en het verklarend rapport blz. 22, paragraaf 43).

Een ander punt van aandacht betreft de positie van personen die in dienst zijn van een vreemde staat waarvan zij de nationaliteit bezitten (alsmede hun levensgezel en hun inwonende kinderen) en die personen die hier verblijven op grond van een verblijfstitel die niet is ontleend aan de Vreemdelingenwet, het EG-verdrag of het Benelux-verdrag, maar bijvoorbeeld aan het NAVO-Statusverdrag. In de praktijk betreft het diplomaten en personen in dienst van een internationale organisatie. Beide groeperingen hebben in Nederland geen kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen, omdat verondersteld wordt dat zij uitsluitend in Nederland zijn om de belangen van hun eigen staat c.q. de belangen van de betreffende internationale organisatie te behartigen. De betreffende groeperingen worden niet expliciet uitgesloten van de werking van het onderhavige verdrag. Gelet op de doelstellingen van het verdrag moeten genoemde groeperingen geacht worden buiten de werking van artikel 6 te vallen. Wij wijzen met name op de laatste overweging van de preambule, waarin uitdrukkelijk de «noodzaak hun integratie in de plaatselijke gemeenschap te verbeteren» naar voren wordt gebracht als reden voor de sluiting van het verdrag. Juist de noodzaak tot integratie ontbreekt bij de genoemde groeperingen. De regering is voornemens een interpretatieve verklaring van die strekking af te leggen. De ontwerp-tekst van deze verklaring is als bijlage bij deze toelichting opgenomen.

Artikel 6, tweede lid, opent de mogelijkheid om de toepassing van het eerste lid te beperken tot het actieve kiesrecht. Nederland zal van deze mogelijkheid uiteraard geen gebruik maken, nu vreemdelingen die in Nederland verblijven op gelijke voet het actief en het passief kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen is toegekend.

Artikel 7

Ingevolge artikel 7 kan een partij bij het verdrag bepalen dat aan de voorwaarden voor verblijf is voldaan bij een kortere periode van verblijf dan de in artikel 6 genoemde. Deze mogelijkheid, waarvan men overigens mag aannemen dat zij ook zou bestaan bij afwezigheid van deze bepaling, is op dit moment voor Nederland niet van belang omdat de perioden van

verblijf in het verdrag en in de Nederlandse wetgeving overeenkomen. Het is echter niet uitgesloten dat de thans geldende periode van verblijf aan een op grond van artikel 8b van het op 7 februari 1992 te Maastricht tot stand gekomen verdrag betreffende de Europese Unie (Trb. 1992, 74) tot stand te brengen EG-richtlijn moet worden aangepast. De concept-richtlijn over kiesrecht voor vreemdelingen die tot dusver voorwerp van bespreking vormde, en die gebaseerd is op artikel 235 van het EG-verdrag (concept van 27 november 1989, COM (89) 524 def./2) gaat uit van de eis dat een periode van verblijf maximaal één mandaatsperiode beslaat. In Nederland is dat vier jaar. Indien die keuze wederom zal worden gemaakt, is op dit punt wijziging van de Kieswet en de Gemeentewet noodzakelijk. Artikel 7 laat er geen twijfel over bestaan dat een dergelijke verkorting van de vereiste periode van verblijf geen schending van het onderhavige verdrag oplevert.

Afdeling II

Artikel 8

Zoals uit het toelichtend rapport blijkt is het de bedoeling van dit artikel om een actief informatiebeleid gericht op buitenlandse ingezetenen te bewerkstelligen. Deze groep heeft immers specifieke problemen met betrekking tot interpretaties van de verstrekte informatie en moet kennis kunnen nemen van haar rechten in een voor hen begrijpelijke taal. De reikwijdte van artikel 8 gaat niet zover dat iedere individuele buitenlander zou moeten worden getraceerd en worden voorzien van relevante informatie.

In gemeenten met veel ingezetenen van buitenlandse afkomst wordt in de regel informatie over het gemeentelijk beleid in vreemde talen verspreid. In gemeentelijke huis aan huisbladen is veelal voorzien in een rubriek ten behoeve van buitenlanders in hun eigen taal.

De rijksoverheid verspreidt via postkantoren, bibliotheken, bureau's voor rechtshulp en dergelijke ook veel informatie in vreemde talen, bijvoorbeeld over rechtsbescherming.

Ten slotte kan gewezen worden op tv-uitzendingen in vreemde talen. Hierin worden buitenlanders geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, en bijvoorbeeld over het tijdstip van gemeenteraadsverkiezingen. Meer in het algemeen kan met betrekking tot verkiezingen worden gezegd dat zowel de lokale als de rijksoverheid een actief beleid voeren waar het erom gaat buitenlandse ingezetenen op hun rechten te wijzen.

Artikel 9

Opgemerkt zij dat de bestaande Nederlandse wetgeving inzake uitzonderingstoestanden geen bevoegdheden kent gericht op het stellen van specifieke beperkingen aan buitenlandse ingezetenen als bedoeld in het eerste lid van dit artikel. Dit zal evenmin het geval zijn als de herziening van deze wetgeving zijn beslag zal hebben gelegen.

Voor wat betreft de toelichting op het tweede en derde lid van dit artikel zij verwezen naar de toelichting bij artikel 3.

Op grond van het vijfde lid kunnen reeds verworven rechten door het onderhavige verdrag niet worden aangepast. Wanneer nationale regelingen buitenlandse ingezetenen meer rechten toekennen dan het onderhavige verdrag gelden deze nationale regelingen.

Artikel 10

Artikel 10 bepaalt dat iedere partij de Secretaris-Generaal van de Raad

van Europa in kennis moet stellen van elke wettelijke bepaling of andere maatregel die de bevoegde autoriteiten op haar grondgebied treffen uit hoofde van de verplichtingen voortvloeiend uit het verdrag. Deze maatregel betekent niet dat iedere gemeentelijke verordening of maatregel voortvloeiend uit verplichtingen op grond van het verdrag van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa ter kennisname moet worden toegezonden. Volstaan kan worden de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa op de hoogte te stellen van wettelijke regelingen en maatregelen op nationaal niveau.

Afdeling III

Artikel 15

Naar het oordeel van de Nederlandse regering dienen de bepalingen van het verdrag alleen van toepassing te zijn op gemeenten. Bij de nederlegging van de akte van aanvaarding zal dit worden aangegeven.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van Mierlo

Ontwerp-tekst van de af te leggen interpretatieve verklaring bij artikel 6, eerste lid, van het verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau

De Nederlandse regering verklaart dat zij artikel 6, eerste lid, van het verdrag, gelezen in samenhang met de doelstelling van het verdrag, aldus interpreteert dat personen die hier op grond van andere verdragen dan het Benelux-verdrag of het EG-verdrag, dan wel op grond van algemene regels van volkenrecht op het grondgebied van Nederland hun verblijfplaats hebben, en in Nederland verblijvende personen die in dienst zijn van een andere staat waarvan zij de nationaliteit bezitten alsmede hun niet-Nederlandse echtgenoten of levensgezellen en kinderen, voor zover dezen met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren, niet onder de werking van artikel 6, eerste lid, van genoemd verdrag vallen.

Toelichting

Artikel 6, eerste lid, van genoemd verdrag bevat een bepaling die ertoe strekt iedere partij bij het verdrag te verplichten om aan elke buitenlandse ingezetene het actieve en passieve kiesrecht toe te kennen voor de plaatselijke verkiezingen, mits hij voldoet aan dezelfde wettelijke vereisten als die van toepassing zijn op onderdanen en hij gedurende vijf jaar voorafgaande aan de verkiezingen op legale wijze zijn gewone verblijfplaats in de betrokken staat heeft gehad.

De Nederlandse wetgeving kent het actief en passief kiesrecht voor plaatselijke verkiezingen toe aan buitenlanders die gedurende vijf jaar voorafgaande aan de verkiezingen in Nederland hebben verbleven en op de dag van kandidaatstelling legaal in Nederland verblijven, waarbij het begrip 'legaal' in de regel wordt geïnterpreteerd als dat zij hun verblijfstitel ontleen aan de Vreemdelingenwet, het Benelux-verdrag of het EG-verdrag. De Nederlandse wetgeving kent het actief en passief kiesrecht niet toe aan die personen die hier op grond van andere verdragen of op grond van algemene regels van volkenrecht verblijven. Personen die in dienst zijn van een andere staat waarvan zij de nationaliteit bezitten, alsmede hun niet-Nederlandse echtgenoten of levensgezellen en kinderen, voor zover dezen met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren, worden in de Nederlandse regelgeving zelfs expliciet van het kiesrecht uitgezonderd. In de ogen van de Regering is het onwenselijk bedoelde personen actief of passief kiesrecht voor plaatselijke of andere verkiezingen te verlenen, omdat zij geacht worden uitsluitend in Nederland te verblijven om de belangen van een buitenlandse staat, dan wel de belangen van een internationale organisatie te behartigen. Bovendien is het alleszins verdedigbaar om te stellen dat genoemde personen, juist omdat zij in Nederland verblijven met het oog op de behartiging van de belangen van een andere staat dan wel een internationale organisatie, ook niet onder de doelstelling en de reikwijdte van het verdrag vallen. Om alle twijfels hieromtrent uit te sluiten wordt deze interpretatieve verklaring afgelegd.

BIJLAGE II

Ontwerp-tekst van de af te leggen verklaring op grond van artikel 15 van het verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau

De Nederlandse regering verklaart op grond van artikel 15 van het verdrag dat zij de werkingssfeer van het begrip plaatselijke overheden in de zin van het verdrag beperkt tot gemeenten en hun organen.

Toelichting

Artikel 15 van het verdrag verklaart het verdrag van toepassing op alle categorieën overheden die op het grondgebied van de verdragstaat bestaan. Om mogelijke verwarring over de toepassing van het verdrag uit te sluiten, is van de mogelijkheid die artikel 15 biedt om de categorieën plaatselijke overheden te specificeren, gebruik gemaakt.