

Vergaderjaar 1995–1996

24 173 (R 1538)

Goedkeuring van 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)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 10 oktober 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

HOOFDSTUK 1. TOTSTANDKOMING VAN HET VERDRAG

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de toelichtende nota bij het verdrag. Deze leden hebben begrepen dat twee overwegingen een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het verdrag. De overweging dat buitenlandse ingezetenen op plaatselijk niveau dezelfde plichten hebben als iedere burger van het desbetreffende land en de overweging dat bevordering van de integratie wordt bereikt doordat de mogelijkheden om deel te nemen aan plaatselijke openbare aangelegenheden worden verruimd.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het op 5 februari 1992 te Straatsburg tot stand gekomen verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbaar leven op plaatselijk niveau (Trb. 1994, 264). Het is toe te juichen wanneer in alle lid-staten van de Raad van Europa wordt bereikt dat op gelijke wijze rechten worden toegekend aan buitenlandse ingezetenen die blijvend deel uitmaken van de samenleving.

Gelet op het feit dat in Nederland het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen reeds lang praktijk is, en via tal van stimuleringsprogramma's de integratie van buitenlandse ingezetenen wordt bevorderd, zijn deze leden van oordeel dat het verdrag kan worden goedgekeurd zonder noodzaak nadere maatregelen te overwegen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel met betrekking tot de goedkeuring van het verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Brinkman (CDA), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Nijpels-Hezemans (GN), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Mulder-van Dam (CDA), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+) en Van Oven (PvdA).

plaatselijk niveau. Dat neemt niet weg dat zij nog een aantal vragen willen stellen en een aantal opmerkingen willen maken.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat goedkeuring van het onderhavige verdrag in de lijn ligt van het Nederlandse beleid. Het verdrag geeft een internationale dimensie aan het nationale belang van bevordering van deelneming van buitenlanders aan het nationale leven op plaatselijk niveau.

De leden van de GPV-fractie zijn verheugd dat de lid-staten van de Raad van Europa, met het verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau, de rechten en plichten van buitenlandse ingezetenen uitdrukkelijk erkennen. Deze leden hechten veel waarde aan de aldus verdragsrechtelijk gecreëerde mogelijkheden tot verdere integratie van deze ingezetenen in het openbare leven op lokaal niveau. De genoemde leden stellen vast dat uit het verdrag geen nieuwe verplichtingen voor Nederland voortvloeien omdat de Nederlandse rechtsorde geheel voldoet aan de verplichtingen van het verdrag.

HOOFDSTUK 3. KONINKRIJKSPOSITIE

De leden van de GPV-fractie kunnen er voorts mee instemmen dat de verdragsverplichtingen niet gelden voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze leden vragen wat het betekent dat, naar de mening van de regering van de Nederlandse Antillen, het verdrag de Nederlandse Antillen wel anderszins raakt in de zin van artikel 24 van het Statuut.

HOOFDSTUK 4. ARTIKELEN

Artikel 4

De leden van de fractie van D66 onderschrijven het belang van adequate voorlichting over beleidsvoornemens aan buitenlandse ingezetenen. Deze leden zouden graag van de regering vernemen op welke wijze de regering de lokale besturen zal stimuleren met geschikte instrumenten daadwerkelijk uitvoering te geven aan deze doelstelling.

Artikel 5

Inspraak is voor ingezetenen een zeer directe manier van deelneming aan de lokale besluitvorming. Het is met name voor buitenlandse ingezetenen van belang dat faciliteiten aanwezig zijn om inspraak te verwezenlijken. Vertegenwoordigers in inspraakorganen, commissies, instellingen, raden en dergelijke vervullen voor buitenlandse ingezetenen een spreekbuisfunctie. De overheid kan bijdragen aan vergroting van deze betrokkenheid van buitenlandse ingezetenen door faciliterend en stimulerend op te treden. De leden van de fractie van D66 vragen de regering op welke wijze, met welke concrete middelen, zij de inspraak daadwerkelijk bevordert.

De leden van de GPV-fractie vragen of er klachten bekend zijn van buitenlandse ingezetenen over de wijze waarop hun gemeente hen betreft bij de voorbereiding van plaatselijke besluitvorming. Welke omstandigheden worden bedoeld als de regering in de toelichting schrijft dat buitenlandse ingezetenen op grond van het inspraakartikel onder omstandigheden bij de inspraak moeten worden betrokken? Gelden daarvoor speciale criteria, zo vragen deze leden.

Artikel 6

Artikel 6 noopt niet tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving. De leden van de PvdA-fractie willen hier enkele kanttekeningen bij maken. Niet-Nederlandse ingezetenen die vijf jaar in Nederland verblijven en een geldige verblijfstitel bezitten op grond van de Vreemdelingenwet hebben sinds 1985 het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen. De leden van de PvdA-fractie merken op dat de organisatievorm van het openbaar bestuur momenteel ter discussie staat. Er wordt gesproken over een nieuwe organisatievorm voor de grote steden en de provincies waarin deze steden gelegen zijn. Het is de bedoeling dat de nieuw te vormen provincies enige taken en bevoegdheden van de gemeentes over zullen nemen. Het actief en passief kiesrecht van niet-Nederlanders zal, wanneer een dergelijke reorganisatie wordt doorgevoerd, ten dele verloren gaan. De politieke participatie en invloed van de kiesgerechtigde, in de gemeenten verblijvende buitenlanders zal verminderen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat dit niet de bedoeling is van het te ratificeren verdrag. Om dit probleem te onderwerpen is het nodig om het kiesrecht voor niet-Nederlanders uit te breiden van de bevoegdheid om actief en passief aan de gemeenteraadsverkiezingen deel te nemen tot een actieve en passieve deelname aan de verkiezingen voor de provinciale staten. Hiervoor is een wijziging van de Grondwet geboden. De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar het standpunt van de regering aangaande een dergelijke grondwetsherziening.

Voorts willen zij opmerken dat in artikel 8b van het Verdrag van Maastricht is vermeld dat «iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht (bezit) bij gemeenteraadsverkiezingen in een lid-staat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat (...)». In het geval van de verschuiving van taken en bevoegdheden van enkele gemeenten naar de provincie zouden onderdanen van de Europese Unie die in een desbetreffende Nederlandse gemeente wonen, op grond van het Europese recht een rechtsgang kunnen maken die resulteert in het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de uitleg van het artikel 8b van het Verdrag van Maastricht.

Wanneer het Hof van Justitie schending van het Verdrag constateert wordt de Nederlandse staat verplicht om de Grondwet aan te passen.

De leden van de VVD-fractie zijn geen tegenstander van het actieve en passieve kiesrecht voor vreemdelingen voor plaatselijke verkiezingen, omdat op lokaal niveau de integratie plaatsvindt. Dit is evenwel anders als het gaat om provinciale verkiezingen en verkiezingen voor de Tweede Kamer. Het kiesrecht op nationaal niveau moet voorbehouden blijven aan hen die de Nederlandse nationaliteit hebben.

Hetzelfde geldt voor de verkiezingen voor de provinciale staten. Provinciale staten kiezen immers weer de Eerste Kamer. Tweede en Eerste Kamer samen bepalen hoe de Grondwet luidt, dat wil zeggen hoe de structuur van de Nederlandse samenleving er uit ziet. Verder stellen zij het buitenlands beleid vast. Het moet niet zo zijn, dat niet-Nederlanders mede het Nederlands beleid ten opzichte van hun thuisland kunnen bepalen. Bij verkiezingen op provinciaal en nationaal niveau mag het nationaliteitsprincipe niet worden losgelaten, zo menen de leden van de VVD-fractie. Kan de regering nader aangeven waarom de ontwikkeling naar provincies-nieuwe-stijl een reden zou kunnen zijn om het standpunt inzake het kiesrecht voor niet-Nederlanders te heroverwegen? De leden van de VVD-fractie zien niet in dat door overdracht van gemeentelijke bevoegdheden naar de regio sprake blijft van lokale aangelegenheden. Heeft de heroverweging bij de regering ook betrekking op gewone provincies of alleen op provincies-nieuwe-stijl?

Welke landen in Europa kennen momenteel actief en passief kiesrecht voor vreemdelingen? Zijn er partijen bij dit verdrag die overwegen het kiesrecht voor plaatselijke verkiezingen te beperken tot het actieve kiesrecht? Zo ja, welke landen?

Het bevreemdt de leden van de VVD-fractie dat in Nederland niet de eis wordt gesteld dat vreemdelingen gedurende vijf jaar voorafgaande aan de verkiezingen legaal in Nederland hebben verbleven, zoals het verdrag voorschrijft, maar dat zij vijf jaar in Nederland hebben verbleven en op de dag van de kandidaatstelling legaal in Nederland zijn. Wat staat een aanpassing van de Nederlandse wet aan het onderhavige verdrag, dat strikter is, in de weg? Overweegt de regering de Kieswet aan te passen? Zo nee, waarom niet?

Diplomaten en personen in dienst van een internationale organisatie hebben geen kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen. Deze groeperingen worden evenwel niet expliciet uitgesloten, maar gelet op de doelstellingen van het verdrag worden zij geacht buiten de werking van artikel 6 te vallen, omdat zij uitsluitend in Nederland verblijven om de belangen van een buitenlandse staat dan wel van een internationale organisatie te behartigen. Is dit ook het standpunt van de andere partijen bij het onderhavige verdrag? Overwegen deze partijen ook een verklaring af te geven?

Niet alleen vreemdelingen, maar ook diplomaten en personen in dienst van een internationale organisatie kunnen actief zijn op lokaal niveau en actief deelnemen aan het sociale en culturele leven. Bovendien kunnen diverse personen onder hen een langdurig verblijf in Nederland hebben in verband met bijvoorbeeld administratief werk. Op welke wijze zou deelname aan plaatselijke verkiezingen door de hier genoemde personen internationale repercussies kunnen hebben, zo vragen de leden van de VVD-fractie. En: waarom zouden deze personen wel van het actieve en passieve lokale kiesrecht moeten worden uitgesloten, terwijl nog maar net legaal in Nederland verblijvenden, die soms vele jaren illegaal in Nederland verbleven, wel actief en passief kiesrecht hebben? Is dit wel een rechtvaardige redenering?

In het onderhavige artikel betreft het actief en passief kiesrecht van vreemdelingen voor plaatselijke verkiezingen.

De regering spreekt zich in de memorie van toelichting nog niet duidelijk uit over het kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen bij toekomstige stadsprovincies/provincies-nieuwe-stijl. Zij is van oordeel dat het onderhavige verdrag niet de juiste gelegenheid biedt om het standpunt inzake kiesrecht voor niet-Nederlanders te overwegen.

De leden van de fractie van D66 willen de consequenties van de vorming van provincies nieuwe stijl voor de reikwijdte van onderhavige bepalingen niet onbesproken laten. In de eerste plaats willen deze leden nu reeds te kennen geven dat zij er voorstander van zijn het kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen, onder dezelfde voorwaarden als thans in artikel B3 van de Kieswet, te laten gelden voor stadsprovincies.

Bij de overdracht van gemeentelijke bevoegdheden naar de regio zou het in het kader van onderhavig verdrag een stap terug betekenen indien kiesrecht, participatie en inspraak betreffende dezelfde bevoegdheden niet meer zal bestaan voor migranten.

Met onderhavig verdrag en de huidige reikwijdte in het achterhoofd, moet de kiesrecht kwestie voor niet-Nederlandse ingezetenen bij de totstandkoming van de stadsprovincies worden besproken. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij haar voorlopig standpunt ter zake kan weergeven, mede in relatie tot de gewijzigde Wet op het Nederlanderschap (dubbele nationaliteit).

Het kiesrecht voor buitenlandse ingezetenen voor provinciale verkiezingen zal echter ook in breder kader voor alle provincies besproken moeten worden. Deze leden nemen aan dat dit in het kader van de

breder behandeling van een gewijzigd kiesstelsel aan de orde zal worden gesteld. Graag zouden zij deze veronderstelling bevestigd zien.

De leden van de GPV-fractie steunen de regering in haar opvatting, dat de Grondwet de toekenning van actief en passief kiesrecht aan buitenlandse ingezetenen voor verkiezingen in de provincies nieuwe stijl in de weg staat. Deze leden menen dat er geen aanleiding bestaat de Grondwet op dat punt te wijzigen nu motieven om het kiesrecht niet direct of indirect te laten gelden voor landelijke vertegenwoordigende lichamen nog onverkort van kracht zijn. Het kiesrecht kan naar de mening van deze leden niet zonder meer op één lijn worden gesteld met andere vormen van participatie, omdat het een essentieel kenmerk vormt van het deel uitmaken van een natie en daarmee ook van het bezit van een bepaalde nationaliteit. Dat geldt des te sterker naarmate het gaat om verkiezingen met een nationaal karakter. Wanneer buitenlandse ingezetenen voluit deel willen uitmaken van de Nederlandse maatschappij ligt een naturalisatie in de ogen van de genoemde leden voor de hand.

De leden van de GPV-fractie vragen of het verdrag consequenties heeft voor het denken over en de ontwikkeling van een wettelijke referendum-regeling. Is het in het systeem van de Grondwet niet logisch dit actieve en passieve kiesrecht van buitenlandse ingezetenen dan ook te beperken tot het lokaal bestuur?

Artikel 9

Het vijfde lid van artikel 9 bepaalt dat wanneer nationale regelingen buitenlandse ingezetenen meer rechten toekennen dan het onderhavige verdrag dat dan deze nationale regelingen gelden. De leden van de VVD-fractie vragen of deze bepaling betekent dat Nederland, na ratificatie en inwerkingtreding van het verdrag, niet meer de mogelijkheid heeft de Kieswet aan te passen als het gaat om de eis dat vreemdelingen vijf jaar legaal verblijf in Nederland moeten hebben gehad, voorafgaand aan de verkiezingen, alvorens op lokaal niveau het kiesrecht te kunnen uitoefenen.

Bijlage I

In Bijlage I wordt gesteld dat de regering het onwenselijk acht om personen die in Nederland werkzaam zijn om de belangen van een andere staat (diplomaten), c.q. de belangen van een internationale organisatie te behartigen, actief, c.q. passief kiesrecht voor plaatselijke of andere verkiezingen te verlenen. De leden van de PvdA-fractie willen de regering vragen dit standpunt te heroverwegen met betrekking tot de tweede categorie, namelijk de medewerkers van een internationale organisatie. Deze leden menen dat een werknemer van een internationale organisatie er net zoveel belang bij heeft om het kiesrecht op lokaal niveau uit te oefenen als een werknemer van bijvoorbeeld een multinational bedrijf.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes