

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 juni 1996

Het verheugt de ondergetekenden dat de diverse fracties het voorstel van wet tot goedkeuring van het onderhavige verdrag in het algemeen met instemming hebben begroet. De nota heeft enige tijd op zich laten wachten in verband met een wijzigingsvoorstel van de Kieswet op grond van EG-regelgeving.

Hieronder zal op de diverse, in het verslag gestelde vragen worden ingegaan, waarbij in voorkomende gevallen wordt uitgegaan van het wijzigingsvoorstel.

HOOFDSTUK 3. KONINKRIJKSPOSITIE

De leden van de fractie van het GPV vragen naar de betekenis van het «anderszins raken» van de Nederlandse Antillen in de zin van artikel 24 van het Statuut. Hiermee wordt bedoeld dat de regering van de Nederlandse Antillen, geen medegelding van het verdrag voor hun land wensend, wel een zodanig belang aan het verdrag hecht dat zij de Staten van de Nederlandse Antillen de gelegenheid wilde geven om met de regering van gedachten te wisselen over het verdrag. Verdragen die de Nederlandse Antillen (of Aruba) raken, worden immers op grond van artikel 2, tweede lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen aan de Staten van dat land overgelegd, zoals ook in het onderhavige geval is gebeurd.

HOOFDSTUK 4. ARTIKELEN

Artikel 4

De leden van de fractie van D66 zouden graag van de regering vernemen op welke wijze de regering lokale besturen zal stimuleren om met geschikte instrumenten daadwerkelijk uitvoering te geven aan deze doelstellingen. Voorts vragen deze leden op welke wijze, met welke concrete middelen, zij de inspraak daadwerkelijk bevordert.

Zoals reeds in de toelichtende nota is aangegeven, verplicht artikel 150 van de Gemeentewet de gemeenteraad tot de vaststelling van een

verordening 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 in ieder geval een regeling te bevatten over de wijze waarop de beleidsvoornemens waarop inspraak mogelijk zal zijn, worden bekend gemaakt. Voor de beantwoording van deze vragen moet tevens mede in ogenschouw worden genomen de verplichtingen die de artikelen 5 en 8 van het verdrag met zich brengen en hetgeen daarover in de toelichtende nota is opgemerkt. Uiteengezet is dat gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur een verfijningsuitkering ontvangen. Een van de criteria die worden gehanteerd om daarvoor in aanmerking te komen is het aantal inwoners in de gemeente behorende tot zogenaamde minderheidsgroepen. De concrete invulling van de verplichting op grond van artikel 150 Gemeentewet en de besteding van de hiervoor genoemde middelen staat ter beoordeling van de gemeente. In de toelichtende nota is bij artikel 8 aangegeven op welke wijze daar thans reeds vorm aan wordt gegeven.

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.

Dergelijke specifieke klachten van buitenlandse ingezetenen zijn ons niet bekend. In dit verband wijzen wij erop dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij met eventuele klachten daarover omgaan. Voorts vragen deze leden 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.

Het inspraakartikel verplicht tot het regelen van inspraak voor ingezetenen en natuurlijke en rechtspersonen die een belang in de gemeente hebben. Het benoemt niet expliciet concrete categorieën ingezetenen die bij inspraakprocedures betrokken moeten worden. Vanzelfsprekend zullen beleidsvoornemens die buitenlandse ingezetenen raken op grond van dit artikel aan inspraak van die ingezetenen moeten worden onderworpen.

Artikel 6

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat het actief en passief kiesrecht van niet-Nederlanders ten dele verloren zal gaan bij de instelling van nieuwe provincies, waarnaar een deel van de gemeentelijke taken en bevoegdheden zal worden overgedragen. Naar de mening van de leden van de fractie is dit niet de bedoeling van het verdrag. Om dit probleem te ondervangen zou het kiesrecht voor niet-Nederlanders moeten worden uitgebreid tot provinciale staten. De leden van de fractie van D66 merken eveneens op dat de vorming van de stadsprovincies een stap terug betekent voor migranten, indien zij niet kiesgerechtigd zijn voor het bestuur van de stadsprovincie. De leden van deze fractie vragen of de regering haar voorlopig standpunt terzake van uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders tot de stadsprovincies kan weergeven, mede in relatie tot de gewijzigde Wet op het Nederlanderschap.

Hoewel wij op dit moment ons nader beraden op de wijzigingen die in het binnenlands bestuur wenselijk zijn, blijft beantwoording van de vragen die refereren aan een versterkte vorm van provinciaal bestuur relevant. Niet is immers uitgesloten dat op enige termijn taken tussen gemeenten en provincies zullen worden herverdeeld. Besluitvorming terzake vindt uiteraard niet bij de behandeling van dit verdrag plaats.

Het onderhavige verdrag ziet uitsluitend op deelname van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau. Het verdrag geeft geen inhoudelijke criteria voor dat niveau. Het begrip plaatselijk niveau in het verdrag is met andere woorden een formeel begrip. Taken en bevoegd-

heden van het plaatselijk niveau verschillen van verdragspartij tot verdragspartij.

Overheveling van gemeentelijke taken naar een ander niveau, brengt dan ook niet de verplichting voor verdragspartijen met zich, rechten van buitenlanders tot dat niveau uit te breiden, noch geeft het verdrag als zodanig aanleiding om dat te doen. Mogelijk zou dit anders zijn indien er niet een volwaardige lokale bestuurslaag zou blijven bestaan. Van een ontwikkeling in die richting is echter geen sprake.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen voorts naar artikel 8 B van het EG-Verdrag. Dit artikel ziet op het recht van onderdanen van de lid-staten van de Europese Unie om te stemmen voor de gemeenteraadsverkiezingen in het land van verblijf. De leden van de fractie van de PvdA veronderstellen dat dit artikel Nederland mogelijk verplicht om bij overheveling van taken van het gemeentelijk naar het provinciaal niveau onderdanen van de lid-staten van de Europese Unie het kiesrecht voor het provinciale niveau toe te kennen. Wat de taken en bevoegdheden van de gemeenteraden zijn, doet echter voor de toepassing van artikel 8 B van het EG-Verdrag niet ter zake. Evenals in het verdrag dat thans ter goedkeuring voorligt is ook in het Verdrag van Maastricht sprake van een formeel begrip. De lid-staten geven zelf aan welke organen onder het bereik van artikel 8 B vallen. Aan het vereiste dat niet-Nederlandse onderdanen van de lid-staten van de Europese Unie die in Nederland verblijven onder dezelfde voorwaarden als Nederlandse ingezetenen kiesgerechtigd zijn voor het gemeentelijk niveau wordt nog steeds voldaan, ook indien er verschuivingen optreden in gemeentelijke taken en bevoegdheden. Er zal zoals hiervoor is aangegeven geen sprake zijn van het ontbreken van een volwaardige gemeentelijk bestuurslaag.

In de toelichtende nota is opgemerkt dat de ontwikkeling naar provincies nieuwe-stijl wellicht een reden kan zijn om het standpunt inzake het kiesrecht voor niet-Nederlanders te heroverwegen. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom deze ontwikkeling een reden voor heroverweging kan zijn.

In het concept van de provincies-nieuwe-stijl zou een deel van de gemeentelijke taken en bevoegdheden, waarop niet-Nederlandse ingezetenen van de gemeenten die deel zouden gaan uitmaken van de stadsprovincies thans invloed kunnen uitoefenen, worden overgedragen aan het bestuur van de nieuwe provincies. Van een aantasting van de rechten van niet-Nederlanders is geen sprake omdat zij kiesgerechtigd zijn en blijven voor de gemeenteraad.

Desalniettemin lag het voor de hand om bij invoering van de stadsprovincies de mogelijkheden van beïnvloeding van het provinciebestuur door niet-Nederlanders onder ogen te zien, omdat bij overdracht van taken en bevoegdheden van gemeenten naar provincies niet-Nederlanders geen invloed meer kunnen uitoefenen op die taken en bevoegdheden door middel van het kiesrecht.

De regering heeft nog geen standpunt over uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders tot het provinciale niveau. Zij is voornemens om na de behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap de discussie over uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders te hervatten. In het wetsvoorstel is bepaald dat degene die de Nederlandse nationaliteit verkrijgt niet langer verplicht is om zo mogelijk afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Reden voor dit voorstel was verlaging van de drempel voor hier verblijvende niet-Nederlanders om Nederlander te worden, dit ter bevordering van de integratie. Indien men de Nederlandse nationaliteit verkrijgt, krijgt men uiteraard de rechten die een Nederlander heeft, waaronder het kiesrecht.

Voor uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders is een wijziging van de Grondwet nodig, zoals de leden van de fracties van GPV en PvdA terecht opmerken. Indien het kiesrecht voor niet-Nederlanders

wordt uitgebreid tot provinciale staten dan zal dat met het oog op de rechtsgelijkheid voor alle provinciale staten moeten gelden.

De leden van de fractie van de VVD willen vervolgens weten welke landen in Europa momenteel het actief en passief kiesrecht toekennen aan vreemdelingen.

Op grond 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 passieve en actieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (PbEG L368), dienen alle lid-staten van de Europese Unie het kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen aan onderdanen van de lid-staten van de Europese Unie die verblijven in de desbetreffende lid-staat en niet de nationaliteit hebben van de lid-staat onder dezelfde voorwaarden als aan de eigen onderdanen toe te kennen. Afgezien hiervan geldt nog het volgende. Zweden, Denemarken en Noorwegen kennen het actief en passief kiesrecht toe aan in Zweden, Denemarken en in Noorwegen verblijvende vreemdelingen voor het lokaal en regionaal niveau. Niet-Ierse ingezetenen hebben in Ierland reeds ruim dertig jaar actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad. Groot-Brittannië kent het actief en passief kiesrecht voor lokaal en landelijk niveau toe aan ingezetenen uit de landen van de Commonwealth en Ierland. Portugal kent het actief en passief kiesrecht voor verkiezingen op lokaal en landelijk niveau op basis van wederkerigheid toe aan onderdanen van Portugees sprekende landen. In Spanje kan op basis van wederkerigheid het actief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen worden toegekend aan buitenlanders.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering overweegt de Kieswet aan te passen in die zin dat voorwaarde voor toekenning van het kiesrecht voor niet-Nederlanders een legaal, ononderbroken verblijf van ten minste vijf jaren in Nederland wordt. Thans stelt de Kieswet als voorwaarde voor toekenning van het kiesrecht het vereiste van een ononderbroken verblijf van ten minste vijf jaren, waarbij men op de dag van kandidaatstelling legaal in Nederland moet verblijven. De regering is inderdaad voornemens de Kieswet op dit punt aan te passen in het kader van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid. Het is de bedoeling dat voorwaarde voor toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlanders die geen onderdaan van één der lid-staten van de Europese Unie zijn een ononderbroken legaal verblijf van ten minste vijf jaren, zal worden.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts nog of het wel rechtvaardig is dat diplomaten en personen in dienst van een internationale organisatie niet kiesgerechtigd zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen en of ook andere partijen bij het onderhavige verdrag overwegen een verklaring ten aanzien van het kiesrecht van deze personen af te leggen. Bij de toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlanders voor de gemeenteraadsverkiezingen is destijds overwogen dat vreemdelingen in dienst van een andere staat en vreemdelingen in dienst van een volkenrechtelijke organisatie op grond van de aard van het verblijf moesten worden uitgezonderd. Vreemdelingen in dienst van een andere staat, zo werd overwogen, verblijven slechts in Nederland om de belangen van hun eigen staat te behartigen. Er bestaat dus een bijzondere binding tussen deze personen en de staat waarvan zij de nationaliteit bezitten. Inmiddels is een wetsvoorstel ingediend ter implementatie van richtlijn nr. 94/80/EG, betreffende de toekenning van het kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen aan burgers van de Unie in de Lid-Staat van verblijf, waarin de kiesrechtuitzondering voor niet-Nederlandse ingezetenen in dienst van een andere staat enerzijds wordt beperkt en anderzijds wordt verruimd en aan niet-Nederlanders die in Nederland werkzaam zijn

bij een internationale organisatie het kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen wordt toegekend (Kamerstukken II 1995/96, 24 664). (Onderdanen van een lid-staat van de Europese Unie in dienst van een internationale organisatie waren overigens al kiesgerechtigd.) De beperking voor de kiesrechtuitzondering voor niet-Nederlanders in dienst van een andere staat bestaat hieruit dat in het wetsvoorstel hieronder alleen vallen de uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen. Dit betekent dat niet-Nederlanders die duurzaam in Nederland verblijven en gaan werken bij een diplomatieke en consulaire vertegenwoordiging maar niet als staflid worden uitgezonden, in beginsel kiesgerechtigd zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen (uiteraard mits zij overigens voldoen aan de voorwaarden voor verkrijging van het kiesrecht).

De verruiming van de uitzondering bestaat hieruit, dat in het wetsvoorstel onder de uitzondering ook alle uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen vallen die een andere nationaliteit hebben dan de nationaliteit van de zendstaat. Met de positie van uitgezonden stafleden die in Nederland de belangen van de staat van uitzending behartigen, laat zich deelname aan Nederlandse verkiezingen – ook op plaatselijk niveau – moeilijk verenigen. Dit ligt anders bij niet-Nederlanders in dienst van een internationale organisatie. Die verblijven hier immers niet voor de behartiging van de belangen van een andere staat, maar zijn veelal op grond van hun deskundigheid werkzaam bij een internationale organisatie. De verklaring die bij de bekrachtiging van het verdrag zal worden afgelegd is aangepast aan de wijzigingen in het bovengenoemde wetsvoorstel. Bij deze nota is de tekst van de aangepaste verklaring met toelichting bijgevoegd.

Zweden, Noorwegen en Italië hebben het verdrag bekrachtigd, waarbij Italië in overeenstemming met artikel 1 van het verdrag heeft aangegeven onderdeel C niet toe te passen. Dit betekent dat Italië zich niet verbindt het actief en passief kiesrecht aan vreemdelingen toe te kennen. Noorwegen en Zweden hebben terzake van het kiesrecht van diplomaten en vreemdelingen in dienst van een internationale organisatie geen verklaring afgelegd.

De leden van de fractie van het GPV vragen of het verdrag consequenties heeft voor het denken over en de ontwikkeling van een wettelijke referendumregeling. Zij vragen met name of het in het systeem van de Grondwet niet logisch is dit actieve en passieve kiesrecht van buitenlandse ingezetenen dan ook te beperken tot het lokaal bestuur.

Het verdrag ziet uitsluitend op de deelname van buitenlanders op het lokaal niveau. Het verdrag sluit niet uit dat aan vreemdelingen ook rechten op andere niveaus worden toegekend. Los hiervan staat het de regering voor ogen dat degenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezingen van de gemeenteraad, provinciale staten, onderscheidenlijk de Tweede Kamer, dat ook zullen zijn voor referenda op gemeentelijk, provinciaal, onderscheidenlijk landelijk niveau. Dit betekent dat niet-Nederlanders wel kiesgerechtigd zullen zijn voor gemeentelijke referenda, maar niet voor provinciale of landelijke referenda.

Artikel 9

De leden van de fractie van de VVD vragen of artikel 9 betekent dat Nederland, na bekrachtiging en inwerkingtreding van onderhavig verdrag, niet meer de mogelijkheid heeft om 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.

Het vijfde lid van artikel 9 regelt slechts dat wanneer nationale regelingen buitenlandse ingezetenen meer rechten toekennen dan het

verdrag, de nationale regelingen van toepassing zijn. Het verdrag beoogt derhalve een minimumvoorziening te bieden. Artikel 6 van het verdrag verplicht tot het verschaffen van kiesrecht op lokaal niveau aan vreemdelingen die vijf jaar legaal verblijf hebben gehouden in de betrokken staat. Zolang de eisen die de betrokken staat aan het kiesrecht voor vreemdelingen stelt, in overeenstemming zijn met het verdrag, voldoet de verdragspartij aan deze verplichting. Het is dus mogelijk om na bekrachtiging en inwerkingtreding van dit verdrag de meer stringente eis te stellen dat vreemdelingen vijf jaar legaal verblijf hebben gehouden in Nederland.

Bijlage I

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering het standpunt dat personen in dienst van een volkenrechtelijke organisatie van het kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen zijn uitgesloten te heroverwegen.

In reactie hierop zij verwezen naar hetgeen over deze categorie personen onder artikel 6 is gesteld.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

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

Tekst van de af te leggen 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 in Nederland verblijvende personen die door andere staten zijn uitgezonden als leden van diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen, 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 in Nederland verblijvende onderdanen van lid-staten van de Europese Unie die geen Nederlander zijn, onder dezelfde voorwaarden als aan Nederlanders. Aan de overige hier verblijvende niet-Nederlanders wordt dit kiesrecht toegekend indien zij gedurende vijf jaar voorafgaande aan de verkiezingen in Nederland hebben verbleven en op de dag van kandidaatstelling legaal in Nederland verblijven. Dit laatste betekent dat zij hun verblijfstitel ontleen aan de Vreemdelingenwet of aan een zogenaamde zetelovereenkomst tussen Nederland en een internationale organisatie. De Nederlandse wetgeving kent het actief en passief kiesrecht niet toe aan die personen die uitgezonden zijn door een andere staat als leden van diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen alsmede hun niet-Nederlandse echtgenoten of levensgezellen en kinderen, voor zover dezen met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren.

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 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 ook niet onder de doelstelling en de reikwijdte van het verdrag vallen. Om alle twijfels hieromtrent uit te sluiten wordt deze interpretatieve verklaring afgelegd.