

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 26 april 1996

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 gestelde vragen door de regering tijdig beantwoord zullen zijn, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel tot uitvoering van richtlijn 94/80/EG. Zij vragen waarom het niet is gelukt om te voldoen aan de eis van artikel 14 van de richtlijn, namelijk implementatie voor 1 januari 1996. Zij vragen dit vooral omdat de richtlijn inzake het kiesrecht voor het Europese Parlement zoveel sneller in de Nederlandse wetgeving werd opgenomen (binnen twee maanden). Zoals de regering ook zelf in de memorie van toelichting aangeeft, is de onderhavige regeling eenvoudiger van opzet dan de richtlijn voor de Europese verkiezingen (onder andere op het punt van de informatie-uitwisseling). Hebben Raad en/of Commissie de Nederlandse regering op de opgelopen vertraging gewezen en zo ja, hoe is hierop door ons land gereageerd?

Deze leden zijn met de vertraging des te meer ongelukkig, omdat de regering zich in de discussie over uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders tot provinciale staten en Tweede Kamer evenmin erg voortvarend heeft betoond. Is de regering niet bang de indruk te wekken dat zij het onderwerp van het kiesrecht voor niet-Nederlanders onvoldoende prioriteit geeft? Welke gevolgen heeft de vertraging (gehad) voor herindelingsverkiezingen en kan de regering garanderen dat er geen enkele consequentie is voor de reguliere raadsverkiezingen van maart 1998?

Waarom wordt in de memorie van toelichting over het kiesrecht voor «vreemdelingen» gesproken? Is het niet beter om consequent van niet-Nederlanders te spreken, want waarom zou iemand die «vreemd» is aan de Nederlandse samenleving het kiesrecht moeten toekomen?

De leden van de PvdA-fractie zijn nog niet overtuigd van de redenen om bij het kiesrecht onderscheid te maken tussen EU-onderdanen en andere

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), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

buitenlanders. De regering kent grote waarde toe aan het ontstaan van het burgerschap van de Europese Unie; daardoor is alles, zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, «in een ander daglicht komen te staan». Nog in het parlementaire jaar 1984/85 werd welbewust geen onderscheid gemaakt tussen EU-onderdanen en andere buitenlanders; het burgerschap is toch niet zomaar uit de lucht komen vallen? In datzelfde jaar werd het standpunt herbevestigd dat niet het land van herkomst, maar de mate van betrokkenheid bij de gemeente richtsnoer moet zijn voor de wetgever. Gaat de regering er nu vanuit dat de betrokkenheid van EU-onderdanen bij een gemeente groter is dan die van andere buitenlanders?

De leden stellen zich de vraag of de kiesrechtuitzondering voor stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen tot in alle rangen moet worden gemaakt. Kan niet specifieker worden getoetst of toekenning van het kiesrecht met hun onafhankelijke positie in strijd zou zijn? De betreffende leden waarderen het dat de regering de wijziging van artikel B 3, derde lid, van de Kieswet en artikel 10, derde lid, van de Gemeentewet ook van toepassing verklaart op onderdanen van derde landen.

«Het hier te lande geworven niet-Nederlandse personeel dat duurzaam in Nederland verblijft, verkrijgt derhalve het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden, mits aan de overige voorwaarden voor kiesgerechtigheid wordt voldaan.» Waar doelt het woord «duurzaam» op; gelden bovenop de eis van vijf jaar onafgebroken verblijf en een geldige verblijfsvergunning nog extra voorwaarden?

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering inzicht heeft in de kosten van de «uitgebreide voorlichting» die voorafgaande aan de raadsverkiezingen van maart 1998 van gemeenten wordt verlangd. Zullen gemeenten deze zelf moeten dragen?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vragen wat de reden is voor de vertraging in de implementatie van de richtlijn.

Laten de nadere regelingen van artikel 8 B, eerste lid, EG-Verdrag ruimte voor een wachtperiode voordat niet-Nederlanders het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen uitoefenen?

«Toenemend verkeer van personen binnen de Europese Unie moet niet tot verlies van burgerschapsrechten leiden», aldus de regering. Verbindt de regering aan deze uitspraak gevolgen voor het kiesrecht van EU-onderdanen op provinciaal en nationaal niveau?

De leden van de CDA-fractie vragen waarom geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om Unie-onderdanen die in eigen land uit de verkiesbaarheid zijn ontzet, dat recht ook in Nederland te ontzeggen. Is er nog sprake van gelijke behandeling van gelijke gevallen als een Nederlander die wegens een bepaald misdrijf uit het kiesrecht is ontzet niet verkiesbaar is, en een niet-Nederlander die om een soortgelijk misdrijf het kiesrecht heeft verloren wel?

Voorts vragen deze leden of een incompatibiliteitsregeling voor niet-Nederlanders niet wenselijk is, omdat het blijven vervullen van een openbare functie in het land van herkomst het functioneren als lid van een Nederlandse gemeenteraad ernstig kan belemmeren.

Bij de parlementaire behandeling van artikel 130 van de Grondwet en bij die van de daarop gebaseerde invoering van het kiesrecht voor niet-Nederlanders heeft de regering het standpunt ingenomen, dat bij verlening van het kiesrecht aan niet-Nederlanders geen onderscheid gemaakt diende te worden tussen enerzijds EU-onderdanen en anderzijds andere buitenlanders. De regering verklaart nu, dat dit standpunt door het ontstaan van het burgerschap van de Unie in een ander daglicht is komen te staan (memorie van toelichting, blz. 5). Kan de regering uitvoeriger motiveren waarom de eis van een minimumperiode van verblijf van vijf jaar voor niet-EU-onderdanen gehandhaafd dient te blijven? «De

ingezetenen van een gemeente genieten immers van dezelfde dienstverlening als de onderdanen, hebben hetzelfde belang bij een goed bestuur, nemen persoonlijk en via de belastingen die zij betalen deel aan het leven van de gemeente; hun uitsluiting kan een beperking betekenen van de gemeentelijke democratie.» (Europees Parlement, advies Commissie institutionele zaken, 6 oktober 1994, PE 209.490). Kan de regering aangeven, welke redenen er zijn om deze overweging wel toe te passen op EU-onderdanen en eerst na een wachtperiode op andere niet-Nederlanders?

Vindt de uitzondering van de verkiesbaarheid van leden van diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen behalve in de verdragen van Wenen ook een basis in de richtlijn?, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en de Gemeentewet. Dit neemt niet weg dat zij nog een paar vragen willen stellen.

Ingevolge het wetsvoorstel zullen uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen niet het actieve en passieve kiesrecht verwerven. De reden die daarvoor wordt gegeven is dat dat op gespannen voet staat met de onafhankelijkheid van deze personen ten opzichte van de ontvangende staat. Maar ook deze personen, die soms vele jaren in Nederland wonen, kunnen actief zijn op lokaal niveau en actief deelnemen aan het sociale en culturele leven en Mitsdien een sterke band met de lokale gemeenschap hebben. Op welke wijze komt de onafhankelijkheid van deze personen in het geding, als zij het actieve en passieve kiesrecht op lokaal niveau krijgen? Het lijkt de leden van de VVD-fractie, dat die onafhankelijkheid wel in het geding is bij verkiezingen voor Provinciale Staten en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, maar niet zozeer bij (deel-) gemeenteraadsverkiezingen, omdat bij deze laatste verkiezingen geen landszaken en buitenlandse aangelegenheden aan de orde zijn. En waarom uitgezonden stafleden die reeds lange tijd in Nederland verblijven dat kiesrecht onthouden, terwijl een EU-onderdaan die nog niet zo lang in Nederland is dat kiesrecht wel toekennen? De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader op het bovenstaande in te gaan.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de andere landen van de Europese Unie op dezelfde wijze uitvoering zullen geven dan wel hebben gegeven aan de implementatie van de richtlijn als het om uitgezonden stafleden gaat of hanteren deze landen andere regels?

Worden onder uitgezonden stafleden van diplomatieke vertegenwoordigingen in dit wetsvoorstel ook verstaan diplomaten van internationale organisaties?

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Wetsvoorstel 24 664 brengt slechts op enkele punten een inhoudelijke wijziging aan in de huidige wettelijke regeling van kiesrecht voor vreemdelingen. Hoewel de implementatie van de onderhavige richtlijn voor Nederland voornamelijk technisch van aard is, achten de leden van de fractie van D66 het van belang de meer inhoudelijke wijzigingen nader te bezien.

De leden van de fractie van D66 zijn verheugd dat door de implementatie van de onderhavige richtlijn de eis van een minimumperiode van vijf jaar voorafgaand aan het bezit van het kiesrecht in elk geval voor EU-onderdanen komt te vervallen. Bij deze leden roept deze wijziging echter de vraag op of er nog reden is de termijn van vijf jaar voor vreemdelingen die niet-EU-onderdaan zijn te handhaven. De regering rechtvaardigt de gemaakte keuze, waarbij aan derdelanders de eis van vijf jaar verblijf wordt gesteld terwijl die voor EU-onderdanen en Neder-

landers niet wordt gesteld, met het argument dat deze goed aansluit bij de totstandkoming van een burgerschap van de Unie, waardoor steeds minder onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders en andere EU-onderdanen.

De leden van de fractie van D66 vinden de termijn van vijf jaar voor derdelanders lang, zeker gezien het geheel wegvallen van een termijn voor EU-onderdanen. Belangrijke doelstelling van de uitbreiding van het lokaal kiesrecht voor niet-Nederlanders is toch de politieke integratie van niet-Nederlandse minderheden. De voorgestelde wetswijziging is ten gunste van een selecte groep niet-Nederlanders, de EU-onderdanen, terwijl juist het kiesrecht voor de groep minderheden, voor wie de integratie nog belangrijker is, niet wordt bevorderd.

Is de regering bereid te onderzoeken of deze termijn van vijf jaar aanpassing behoeft? Graag een nadere motivering van de regering op dit punt.

De leden van de fractie van D66 vinden de voorgestelde beperking van de kiesrechtuitzondering, die eruit bestaat dat onder de kiesrechtuitzondering voor niet-Nederlanders alleen uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen vallen, terecht. Hierdoor zal het hier te lande geworven niet-Nederlandse personeel het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraden krijgen. Echter deze leden vinden de criteria voor uitzonderingen zijn onduidelijk. Wie vallen onder het begrip «uitgezonden stafleden»? Enkel degenen die een diplomatieke of consulaire taak verrichten? Of ook een Franse chauffeur die voor zijn nieuwe betrekking naar Nederland verhuist? Wat betekent «hier te lande geworven»?

De verruiming van de kiesrechtuitzondering, in die zin dat de uitzondering ook zal gelden voor uitgezonden stafleden van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen die een andere nationaliteit hebben dan de zendstaat, vinden deze leden op zich een consequente keuze van de regering.

Echter ook hier speelt voor de leden van de fractie van D66 weer de vraag wie onder het begrip «uitgezonden stafleden» moeten worden verstaan. De argumentering die de regering hanteert om te komen tot deze verruiming lijkt te wijzen op een enge interpretatie van dit begrip. Aangezien de richtlijn zelf niet voorziet in een uitzonderingsmogelijkheid voor EU-onderdanen in dienst van een andere staat, baseert de regering deze uitzondering namelijk op volkenrechtelijke verdragen. De (d.m.v. privileges gegarandeerde) onafhankelijkheid van personen met een consulaire of diplomatieke taak staat op gespannen voet met het toekennen van kiesrecht op lokaal niveau. Met deze redenering lijkt de regering de uitzondering van het kiesrecht uitsluitend te willen doen gelden voor personen met een consulaire of diplomatieke taak. Valt dan ook het niet-hier te lande geworven personeel zonder specifieke diplomatieke of consulaire taak onder deze uitzondering? Graag uitleg van de regering hierover.

Ten slotte hebben de leden van de fractie van D66 opgemerkt dat deze laatstgenoemde wijziging zowel op EU-onderdanen als op onderdanen van derde-landen ziet. De regering kiest hier duidelijk voor een gelijk-trekking van beide categorieën niet-Nederlandse ingezetenen. Wat is de reden van de regering om op dit punt de EU-onderdanen gelijk te stellen aan derde-landers, terwijl het verschil in vereisten voor lokaal kiesrecht op het punt van verblijfstermijn zo ver uiteenloopt?

De leden van de SGP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Het wetsvoorstel bevat een uitwerking van de EG-richtlijn van 19 december 1994, waarin voor burgers van EU-lidstaten die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten de mogelijkheid wordt gecreëerd om aan de verkiezingen deel te nemen van primaire

lokale lichamen, waaronder in Nederland de gemeenteraden en deelgemeenteraden worden begrepen. De aan het woord zijnde leden hebben met deze richtlijn – en dus ook met de aan de orde zijnde implementatie – grote moeite. Zij zien verkiezingen – zowel actief als passief – bij uitstel als een recht, dat toekomt aan burgers van een bepaalde soevereine staat. Dat zijn immers diegenen bij uitstek die belang hebben bij vertegenwoordiging en bij het vertegenwoordigen. Het «wegwerken van de nationaliteitsvoorwaarde», zoals dit verwoord wordt in de overwegingen van de bovenbedoelde EG-richtlijn, en daarmee het bevorderen van de Europese burgerschapszin kan dan ook niet de instemming van deze leden wegdragen. Met deze invalshoek in gedachten zouden de leden van de SGP-fractie het voorliggende wetsvoorstel willen beoordelen.

Deze leden merken in de eerste plaats op, dat zij het onwenselijk vinden, dat artikel 5 van de richtlijn bij de implementatie buiten beschouwing is gelaten. Het ultieme gevolg van deze keuze kan zijn, dat aan burgers die niet de nationaliteit van het land van verblijf bezitten, maar in het land van herkomst ingevolge een «strafrechtelijke of individuele civielrechtelijke beslissing» zijn uitgesloten van het passieve kiesrecht, in de lidstaat van verblijf – i.c. Nederland – niets in de weg staat van dit recht gebruik te maken. Bovendien kan in de geschetste situatie naar de mening van deze leden strijdig zijn met het non-discriminatiebeginsel. Aan burgers met een andere nationaliteit dan het land van verblijf wordt een recht toegekend dat aan eigen burgers – wellicht op grond van veroordeling wegens eenzelfde feit – wordt onthouden. Aldus ontstaat de innerlijke tegenstrijdigheid, dat met betrekking tot het passieve kiesrecht de nationaliteitsvoorwaarde wordt losgelaten, terwijl met betrekking tot de beperkende voorwaarden, die overigens verweven zijn of verband houden met het passieve kiesrecht, de nationaliteitsvoorwaarde ten volle blijft gehandhaafd. De door de regering voorgestane stimulering van de Europese burgerschapszin zou naar de mening van deze leden echter niet alleen moeten inhouden een delen in de rechten van de lidstaat van verblijf, maar ook het dragen van de consequenties van opgelegde verplichtingen of veroordelingen in de lidstaat van herkomst. Zij zijn van oordeel dat hieraan in de memorie van toelichting meer aandacht besteed had moeten worden. Daarom vragen deze leden de regering in de beantwoording hierop uitgebreid in te gaan, temeer daar de geconstateerde problematiek raakt aan de kern van het implementatiewetsvoorstel.

Een tweede punt dat de leden van de SGP-fractie willen aanroeren betreft de door de richtlijn ingegeven afschaffing van de eis van een minimale verblijfsperiode van 5 jaar, voorafgaand aan het bezit van het kiesrecht voor EU-onderdanen. Het kiesrecht is onlosmakelijk verbonden aan de belangen die door de bezitters van dat recht daarmee worden gediend. In dat verband vinden de leden van de SGP-fractie het vijf jaren-criterium een gelukkige voorwaarde voor niet-Nederlander om deel te nemen aan de verkiezingen. Het is een periode waarin een zekere sociale en maatschappelijke acclimatisering kan plaatshebben. Ook met betrekking tot burgers van de EU, die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten is een dergelijke periode naar de mening van deze leden onontbeerlijk om tot een juiste uitoefening van het kiesrecht, actief en passief, te kunnen komen. Deze leden vragen de regering wat de inzet van Nederland bij de totstandkoming van de richtlijn op dit punt is geweest. Is bijvoorbeeld een vermindering van het aantal jaren ook als optie naar voren gebracht?

De leden van de SP-fractie zijn geen voorstander van de implementatie van deze EG-richtlijn, en vragen of wat de consequenties zijn als Nederland niet tot implementatie overgaat.

De leden van de SP-fractie vragen wat de mogelijkheden zijn om voorwaarden te stellen aan Unie-onderdanen met betrekking tot de eis

van een minimumperiode van verblijf. Geldt dit inderdaad alleen als die voorwaarde ook aan nationalen wordt gesteld?

Deze leden zijn niet voor afschaffing van de eis van een minimumperiode van een verblijf van 5 jaar voorafgaand aan het bezit van het kiesrecht voor EU-onderdanen.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes