

Zitting 1975-1976

13 991

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies van de Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 juni 1976

No. 5

Bij Kabinetsmissive van 13 april 1976, no. 114, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn.

Het wetsontwerp strekt ertoe de grondwettelijke beletselen voor het toekennen van actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden aan ingezetenen die geen Nederlander zijn weg te nemen.

Evenals zulks het geval bleek te zijn in de Staatscommissie en ook in de Kiesraad worden in de Raad van State zowel op principiële gronden als op overwegingen van opportuniteit en praktijk, verschillende standpunten ingenomen aangaande de wenselijkheid van deze verruiming van de rechten van ingezetenen-niet-Nederlanders. De verschillen spitsen zich toe met betrekking tot het passieve kiesrecht. Nu te dien aanzien van een zo sterke verbondenheid met de Nederlandse samenleving zal moeten blijken, dringt zich de vraag op waarom het criterium van het bezitten van de Nederlandse nationaliteit wordt losgelaten. Daarbij komt dat voor vreemdelingen na enkele jaren verblijf in Nederland de mogelijkheid van naturalisatie open staat.

De Raad meent overigens de bezwaren, welke tegen de voorgestelde bepaling zijn aangevoerd, niet te moeten herhalen. Het college volstaat met de volgende opmerkingen.

Het zal bepaald niet eenvoudig zijn deugdelijke en praktisch hanteerbare criteria te vinden voor het verlenen van passief en actief kiesrecht aan de individuele ingezetenen-niet-Nederlander.

De memorie van toelichting zal meer inzicht moeten geven in de huidige stand van zaken met betrekking tot het verlenen van kiesrecht aan vreemdelingen in andere landen, speciaal in die van de Europese Gemeenschappen.

Wel vermeldt de memorie (bladzijde 5¹) dat aangesloten wordt bij wensen welke leven in de Commissie van de Europese Gemeenschappen, maar niet wordt gezegd of de Raad van die Gemeenschappen reeds van zijn mening te dezer zake heeft blijk gegeven. Voorts ware de onzekerheid weg te nemen over de vraag of vorenbedoelde wensen ook op het passief kiesrecht betrekking hebben. De Raad beveelt aan geen verdere maatregelen ter zake te nemen, voordat gepoogd is in het kader van de E.E.G. door de Lidstaten een gezamenlijke beleidslijn te verkrijgen.

Ten slotte merkt de Raad op, dat artikel A 7.7 hem overbodig voorkomt, omdat strijd van artikel 7.7 met het Statuut hem bezwaarlijk lijkt vol te houden. Artikel 46 van het Statuut heeft naar 's Raads mening immers niet de bedoeling uitbreiding van kiesgerechtigden te voorkomen, doch slechts aan de daarin genoemden het kiesrecht te verzekeren.

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

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert

¹ Par. 5, al. 2.

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 juli 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 april 1976, no. 114, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp inzake verandering in de Grondwet met betrekking tot het openen van de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn, rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, dat is gedateerd 2 juni 1976, no. 5, en door de tweede ondergetekende is ontvangen op 16 juni 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State vermeldt in zijn advies dat ook in dit College zowel op principiële gronden als op overwegingen van opportuniteit en praktijk verschillende standpunten worden ingenomen aangaande de wenselijkheid van de in het ontwerp voorziene mogelijkheid het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden toe te kennen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn. De verschillen spitsen zich toe met betrekking tot het passieve kiesrecht. Nu te dien aanzien van een zo sterke verbondenheid met de Nederlandse samenleving zal moeten blijken, dringt zich, aldus de Raad, de vraag op waarom het criterium van het bezitten van de Nederlandse nationaliteit wordt losgelaten.

Naar onze mening moet het antwoord op deze vraag aldus luiden dat naar in toenemende mate valt te constateren het bezitten van de Nederlandse nationaliteit en het zich verbonden voelen met de Nederlandse, en vooral met de lokale, samenleving niet altijd behoeven samen te gaan. Het is met name voor de velen die als werknemer naar Nederland komen geen vanzelfsprekendheid dat zij, wanneer hun verblijf van langere duur blijkt te zijn, van de mogelijkheid van naturalisatie gebruik maken. Daarvoor blijft de verbondenheid met hun land van herkomst te groot. Niettemin kunnen daarnaast met de Nederlandse samenleving zodanige banden ontstaan dat het niet mogen deelnemen aan de verkiezing van en het zitting hebben in de lokale vertegenwoordigende lichamen als een gemis wordt ervaren. Hierin ligt voor ons de reden dat wij de koppeling in de Grondwet van het kiesrecht voor de gemeenteraden aan het bezit van de Nederlandse nationaliteit zouden willen zien opheffen. Wij zouden het daarbij niet juist achten deze opheffing te beperken tot het actieve kiesrecht. Wel achten wij het, zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, noodzakelijk dat de wetgever bij de toekenning van het passieve kiesrecht de specifieke eisen die aan de uitoefening van dat recht zijn verbonden in aanmerking neemt.

Waar de Raad van State overigens meent de bezwaren, welke tegen de voorgestelde bepaling zijn aangevoerd, niet te moeten herhalen, willen wij in dit nader rapport met bovenstaande beknopte nadere argumentatie ten gunste van het voorgestelde grondwetsartikel volstaan. De Raad merkt op, dat het bepaald niet eenvoudig zal zijn deugdelijke en praktisch hanteerbare criteria te vinden voor het verlenen van passief en actief kiesrecht aan de individuele ingezetenen-niet-Nederlanders.

Dienaangaande merken wij op, dat in paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt erkend dat aan de toekenning van actief en passief kiesrecht een aantal praktische moeilijkheden verbonden is. Met het voorstel wordt het recht te kiezen of verkozen te worden niet rechtstreeks gegeven. Beoogd wordt slechts een grondwettelijk beletsel weg te nemen. De wetgever zal, indien hij tot toekennen van het actief en/of passief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen wil overgaan, de criteria voor het verlenen van dit recht zorgvuldig moeten overwegen. Hoe deze criteria zullen moeten luiden, valt thans nog niet te zeggen. Wij hebben echter wel de overtuiging dat de vaststelling van criteria mogelijk is en daarom achten wij deze wijziging van het geldende grondwettelijk recht verantwoord.

De Raad is van oordeel dat de memorie van toelichting meer inzicht zou moeten geven in de huidige stand van zaken met betrekking tot het verlenen van kiesrecht aan vreemdelingen in andere landen, speciaal in die van de Europese gemeenschappen. Meer in het bijzonder zou de Raad in de memorie van toelichting vermeld willen zien of de Raad van de Europese Gemeenschappen over de in de Europese Commissie levende wensen ter zake reeds van zijn mening heeft blijk gegeven en voorts ook, of die wensen mede op het passief kiesrecht betrekking hebben.

Overeenkomstig de wens van de Raad van State is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

Wij hebben kennis genomen van de aanbeveling van de Raad van State geen verdere maatregelen ter zake te nemen, voordat gepoogd is in het kader van de E.E.G. door de Lidstaten een gezamenlijke beleidslijn te verkrijgen. Ook wij zien het belang van een Europees beleid ten aanzien van de toekenning van kiesrecht aan niet-nationalen in. Dit belang zal evenwel naar onze mening niet onder alle omstandigheden behoeven te prevaleren.

Ten slotte merkt de Raad op, dat artikel A 7.7 hem overbodig voorkomt, omdat strijd van artikel 7.7 met het Statuut hem bezwaarlijk lijkt vol te houden. Artikel 46 van het Statuut heeft, zo stelt de Raad, immers niet de bedoeling uitbreiding van kiesgerechtigden te voorkomen, doch slechts aan de daarin genoemden het kiesrecht te verzekeren. Gezien de officiële toelichting op artikel 46 van het Statuut komt deze interpretatie ons niet juist voor. In deze toelichting wordt immers expliciet gesteld dat het actief en passief kiesrecht slechts toekomt aan Nederlanders.

Ook de overeenkomst in redactie tussen artikel 46 van het Statuut enerzijds en de artikelen 90, eerste lid, 137, eerste lid, en 152, eerste lid, van de Grondwet anderzijds maakt de door de Raad voorgestane uitleg van het statuutsartikel onaannemelijk. Aangezien artikel 7.7 naar onze mening derhalve wel in strijd is met artikel 46 van het Statuut, is opnemning van een additioneel artikel, zoals voorgesteld, noodzakelijk.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van wet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad voorgelegde tekst van onderdelen van het wetsontwerp en de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken a.i.,
W. F. de Gaay Fortman

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

Aan de Raad van State voorgelegde tekst

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

Ontwerp van wet

Artikel II, aanhef:

In een in de Grondwet op te nemen hoofdstuk 7, Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen wordt het volgende opgenomen:

Memorie van toelichting

Par. 5, al. 3:

Concluderend menen wij dat alleen de grondwettelijke belemmeringen ten aanzien van het verlenen van kiesrecht aan buitenlanders voor de gemeenteraad moeten worden weggenomen. Wij sluiten daarbij aan bij ter zake levende wensen in de Commissie van de Europese Gemeenschappen. In een door haar aan de Raad van de Europese Gemeenschappen overgelegd actieprogramma ten behoeve van de migrerende werknemers en hun gezinnen wordt toekenning van kiesrecht aan migranten op gemeentelijk niveau bepleit.

In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbraken de laatste 6 alinea's van deze paragraaf.