

Vergaderjaar 1996–1997

25 343

Aanpassing van de Kieswet, Gemeentewet en Provinciewet in verband met de invoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en aanpassing aan het geïntegreerd vreemdelingenbeleid

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Dit voorstel regelt een aantal aanpassingen van de Kieswet, Provinciewet en Gemeentewet in verband met de intrekking van de Wet bevolkings- en verblijfsregisters en de invoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) en in verband met de invoering van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid.

De indiening van dit voorstel werd voor wat het punt van de aanpassing aan de Wet GBA betreft reeds aangekondigd in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot aanpassing van een aantal wetten in verband met de intrekking van de Wet bevolkings- en verblijfsregisters en de invoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Aanpassingswet GBA, kamerstukken II 1993/94, 21 147, nr. 3, blz. 2).

De aanpassingen hebben voornamelijk betrekking op de voorschriften omtrent kiesgerechtigdheid en de registratie daarvan ten behoeve van de verkiezingen van de leden van het Europees Parlement, de Tweede Kamer, provinciale staten en de gemeenteraad.

Een van de belangrijkste aanpassingen vindt plaats in de definitie van het begrip «ingezetene», dat een kernbegrip is voor de kiesgerechtigdheid. Het wordt gebruikt in de Kieswet, de Gemeentewet en de Provinciewet. De meeste overige wijzigingen in dit voorstel zijn standaard-aanpassingen in verband met de invoering van de Wet GBA. Deze standaard-aanpassingen zijn beschreven in de memorie van toelichting op de Aanpassingswet GBA en in de nota van toelichting bij het aanpassingsbesluit GBA (kamerstukken II 1988/89, 21 147, nr. 3, blz. 2–4; Stb. 1994, 643, blz. 13–14).

Voorts vindt wijziging van bepalingen uit de Kieswet en de Gemeentewet inzake het kiesrecht van niet-Nederlanders plaats in verband met de invoering van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid, zoals dat is neergelegd in de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 11 februari 1993 (kamerstukken II 1992/93, 22 981, nr. 1) en mede is uitgewerkt in de zogenoemde «Koppelingswet» (kamerstukken II 1994/95, 24 233, nrs. 1–2). Daarmee wordt beoogd het kiesrecht te koppelen aan de verblijfstitel op grond waarvan de vreemdeling hier te lande verkeert, opdat zij die niet

rechtmatig hier te lande verblijven, niet in aanmerking kunnen komen voor het kiesrecht. Gekozen is voor koppeling van het kiesrecht aan die titels, die een zodanig verblijf mogelijk maken dat sprake zal kunnen zijn van een zekere mate van inburgering in de Nederlandse samenleving. Dientengevolge zal na inwerkingtreding van dit voorstel alleen actief kiesrecht voor gemeenteraden toekomen aan vreemdelingen die op de dag van de kandidaatstelling en gedurende de vijf daaraan direct voorafgaande jaren onafgebroken aan zekere verblijfsrechtelijke voorwaarden hebben voldaan. Voor het passief kiesrecht is de dag waarop de gemeenteraad beslist over de toelating als lid van de gemeenteraad het referentiepunt.

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van dit voorstel op een zodanig tijdstip dat het kan worden toegepast bij de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen. Daartoe dient het voorstel bij voorkeur op 1 januari 1998, doch in elk geval voor de dag van de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen (20 januari 1998) in werking te treden.

De Kiesraad heeft op 2 februari 1996 zijn advies over dit voorstel van wet uitgebracht¹.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

Artikel B 3, tweede lid, van de Kieswet bevat de vereisten waaraan een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie moet voldoen voor het actief kiesrecht ten behoeve van verkiezingen van de leden van de gemeenteraad.

Het huidige artikel B 3 stelt het vereiste dat voor het bezit van het actief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen een vreemdeling die geen onderdaan is van een EU-lidstaat, op de dag van de kandidaatstelling moet beschikken over een geldige verblijfstitel. Het verblijf moet zijn toegestaan op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet. Vreemdelingen die in een verblijfsrechtelijke procedure zijn na intrekking van een vergunning of na het niet verlengen van de geldigheidsduur van een vergunning, worden ingevolge het vierde lid van artikel B 3 gelijkgesteld met personen die over een geldige verblijfstitel beschikken. Daarnaast moet voldaan zijn aan het vereiste dat men gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijf jaar ingezetene is van Nederland. De overweging bij het stellen van deze voorwaarde is geweest dat voor deelname aan gemeenteraadsverkiezingen een binding met de Nederlandse samenleving is vereist en dat bij een vreemdeling deze binding in het algemeen na een verblijf van vijf jaar in Nederland aanwezig zal zijn (kamerstukken II 1984/85, 18 619, nr. 3, blz. 10 e.v.). Het is in de huidige regeling geen vereiste dat dit verblijf gedurende de periode van vijf jaar door de Nederlandse overheid was toegestaan.

Het thans voorgestelde artikel B 3 beoogt de vaststelling van het kiesrecht van vreemdelingen mogelijk te maken aan de hand van de verblijfsrechtelijke gegevens die zullen worden opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. In bijlage I bij de Wet GBA zijn de gegevens over het verblijfsrecht van een vreemdeling opgenomen als algemene gegevens die op de persoonslijst worden opgenomen.

Tevens wordt een wijziging aangebracht (artikel B 3, tweede lid, onder b), in die zin dat niet alleen op de dag van de kandidaatstelling, maar ook

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gedurende de periode van vijf jaren die daaraan vooraf gaat, verblijf op basis van een verblijfstitel een vereiste is. Daartoe wordt het tweede lid van artikel B 3 zodanig gewijzigd dat een vreemdeling onmiddellijk voorafgaand aan de dag van de kandidaatstelling gedurende een onafgebroken tijdvak van ten minste vijf jaren ingezetene moet zijn van Nederland en bovendien gedurende deze periode ofwel een verblijfsrecht op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet heeft gehad, ofwel heeft beschikt over een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Door deze laatste toevoeging wordt bereikt dat vreemdelingen die gedurende de maximale geldigheidsduur van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (of korter indien men op de eerste dag van het tijdvak reeds enige tijd beschikte over een voorwaardelijke vergunning tot verblijf) binnen het tijdvak van vijf jaar naar een situatie van integratie in de Nederlandse samenleving toegroeien, eveneens in aanmerking komen voor het kiesrecht, mits zij althans ook op de dag van kandidaatstelling voldoen aan de geldende voorwaarden voor het kiesrecht.

De situatie kan zich voordoen dat een vreemdeling weliswaar tijdig een verlenging van zijn verblijfstitel heeft aangevraagd, doch daarop niet op tijd is beslist. Daardoor zal geen onderbreking van het rechtmatige verblijf ontstaan. De verlenging van het verblijfsrecht wordt dan met terugwerkende kracht verleend in aansluiting op de eerdere vergunning. Is echter de vreemdeling op de dag van de kandidaatstelling in procedure, dan komt hem in het voorstel, anders dan onder het huidige vierde lid van artikel B 3 van de Kieswet, het kiesrecht niet toe. Een bepaling met deze strekking is niet meer nodig, omdat in het voorstel is gekozen voor het vereiste van vijf jaar verblijf op grond van een (voorwaardelijke) verblijfs- of vestigingsvergunning. Het komt in de praktijk overigens nauwelijks voor dat vreemdelingen die al zo lang op grond van een geldige verblijfstitel hier te lande verblijven nog in procedure raken over (de verlenging van) hun verblijfstitel.

Het voorwaardelijke karakter van de vergunning krachtens artikel 9a van de Vreemdelingenwet maakt dat omtrent de bestendigheid van het verblijf op basis van een dergelijke vergunning op de dag van de kandidaatstelling nog te weinig zekerheid bestaat om het verkrijgen van kiesrecht te rechtvaardigen.

B

In artikel B 4 wordt het ingezetenschap in de zin van de Kieswet gedefinieerd. Een van de voorwaarden voor kiesgerechtigdheid voor de verkiezingen van provinciale staten en de gemeenteraad is het ingezetenschap. In het eerste lid wordt het vereiste van werkelijke woonplaats in Nederland, de provincie en in de gemeente gesteld als voorwaarde voor ingezetenschap in respectievelijk Nederland, de provincie en de gemeente. In het thans nog geldende artikel B 4 is het rechtsvermoeden geformuleerd dat degene die in het persoonsregister van een gemeente is opgenomen, behoudens bewijs van het tegendeel, in die gemeente werkelijke woonplaats heeft. In het voorstel wordt een dergelijk weerlegbaar rechtsvermoeden gevestigd ten aanzien van hen die met een adres als ingezetene in de GBA zijn ingeschreven.

Personen die geen woonadres hebben doch naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zullen houden, zijn op grond van artikel 65, eerste lid, van de Wet GBA verplicht een briefadres te kiezen. Artikel 67 van deze wet voorziet voorts voor personen die verblijven in een door de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen instelling voor gezondheidszorg, kinderscherming of in een penitentiaire instelling dan wel in een door het gemeentebestuur aangewezen instelling van maatschappelijke opvang als

bedoeld in artikel 2, onder d, van de Welzijnswet 1994, in de mogelijkheid om een briefadres te kiezen. Zulks om redenen van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. In dat geval zal het briefadres afwijken van het adres waar de betrokkene feitelijk verblijft en veelal in een andere gemeente zijn gelegen. Tot dusver werd bij de uitleg van het begrip «werkelijke woonplaats» in de wetgeving zo veel mogelijk aangesloten bij de feitelijke situatie zoals die in beginsel kon worden afgeleid uit het persoonsregister. In het voorgestelde artikel B 4 wordt om uitvoeringstechnische redenen thans voorgesteld de koppeling met de feitelijke situatie los te laten voor personen die een briefadres houden.

Op het moment waarop de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in werking trad, waren geen personen meer opgenomen in het centrale persoonsregister. Bij de aanpassing is er rekening mee gehouden dat de voor dit register in de plaats gekomen ministeriële basisadministratie niet gevuld zal worden.

Nu het centrale persoonsregister is vervallen en in de ministeriële basisadministratie geen personen zijn en – ingevolge artikel 130 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens – kunnen worden ingeschreven, bestaat geen behoefte meer aan het thans nog geldende derde lid van artikel B 4.

C

In artikel B 5 wordt de uitsluiting van het kiesrecht geregeld van hen die bij rechterlijke uitspraak van het kiesrecht zijn ontzet, en van hen die krachtens rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam zijn rechtshandelingen te verrichten. In het tweede lid wordt thans nog bepaald dat de Minister van Justitie zorg draagt, dat van deze uitspraken mededeling wordt gedaan aan de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in het persoonsregister is opgenomen of, als het een persoon betreft die niet in enig persoonsregister is opgenomen, aan het Hoofd van de Rijksinspectie van de Bevolkingsregisters.

Het voorgestelde tweede lid van artikel B 5 bevat in de eerste plaats een aanpassing aan de GBA-terminologie. De woorden «in het persoonsregister is opgenomen» zijn vervangen door «in de basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven». Deze aanpassing wijkt af van de standaard. De nu gekozen formulering bewerkstelligt dat ook uitsluitingen van het kiesrecht van personen die naar het buitenland zijn vertrokken, van wie de gegevens achterblijven in de basisadministratie, door het gemeentebestuur van de gemeente waar de betrokkene laatstelijk was ingeschreven, in de GBA worden opgenomen.

De Minister van Justitie draagt zorg dat van elke kiesrechtuitsluiting mededeling wordt gedaan aan de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in de basisadministratie is ingeschreven. Daarnaast is een voorziening getroffen voor de registratie van de uitsluiting van kiesrecht van een persoon die niet in een basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven. Tot de inwerkingtreding van de wet GBA was de taak om de kiesrechtuitsluitingen te registreren ten aanzien van personen die in het centrale persoonsregister dan wel niet in enig persoonsregister zijn opgenomen, toebedeeld aan het Hoofd van de Rijksinspectie van de Bevolkingsregisters. Nu deze Rijksinspectie is opgeheven, wordt voorgesteld de registratie van kiesrechtuitsluitingen ten aanzien van niet in een basisadministratie geregistreerden, te laten voeren door de burgemeester van de gemeente 's-Gravenhage.

De burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in de basisadministratie is ingeschreven stelt de betrokkene van de kiesrechtuitsluiting op de hoogte. Indien deze niet in een basisadministratie is ingeschreven, stelt de burgemeester van 's-Gravenhage hem in kennis

van de kiesrechtuitsluiting. In verband met het vervallen van het centrale persoonsregister bestaat geen behoefte meer aan de huidige tweede volzin van artikel B 5, derde lid.

D

Artikel D 1, eerste lid, bepaalt nu nog dat burgemeester en wethouders de kiesgerechtigdheid van de ingezetenen in de gemeente registreren in de gemeentelijke bevolkingsadministratie. In het voorstel voor een nieuw artikel D 1 wordt bepaald dat deze registratie plaatsvindt in de gemeentelijke administratie. De reden waarom hier niet «gemeentelijke basisadministratie» wordt gebruikt is de volgende. De kiezersregistratie zal vrijwel volledig aan de hand van de gegevens die in de GBA op de persoonslijsten zijn opgenomen, kunnen worden gevoerd. Burgemeester en wethouders kunnen door middel van een selectie uit de GBA destilleren wie op de dag van de kandidaatstelling kiesgerechtigd in hun gemeente is. Aan deze personen worden oproepingskaarten toegezonden op het adres dat op de persoonslijst van betrokkenen is opgenomen. Op grond van artikel 32 en 33 van de Wet GBA kunnen categorieën van personen in verband met hun bijzondere verblijfsrechtelijke positie worden vrijgesteld van inschrijving in de GBA. Voor zover deze personen kiesgerechtigd zijn, dient de registratie daarvan buiten de GBA plaats te vinden.

Het huidige tweede lid van artikel D 1 komt te vervallen. In de basisadministratie worden op de persoonslijst van een vreemdeling gegevens over het verblijfsrecht opgenomen. Deze gegevens zijn van belang voor de uitvoering van de Kieswet en worden ontleend aan mededelingen daarover van de Minister van Justitie. De gegevens zullen daartoe worden aangeleverd vanuit het door de Minister van Justitie te houden VAS. De verplichting om deze gegevens aan te leveren is neergelegd in artikel 58 van de Wet GBA. Daarmee kan de verplichting, bedoeld in artikel D 1, tweede lid, ten aanzien van de korpschef in de zin van artikel 1 van de Vreemdelingenwet komen te vervallen.

E

Het huidige artikel D 2 regelt de registratie van de kiesgerechtigdheid van personen die waren opgenomen in het centraal persoonsregister. Uit hetgeen hierboven in de toelichting bij artikel I, onderdeel B, is uiteengezet, kan worden afgeleid dat aan een dergelijke bepaling geen behoefte meer bestaat.

F t/m N en P

Het gaat hier om aanpassingen aan de GBA-terminologie.

O

In de situatie dat de benoemde geen onderdaan is van een lid-staat van de Europese Unie en op het tijdstip van benoeming nog geen lid is van de gemeenteraad, kan voor de gewaarmerkte afschriften bedoeld in het tweede en vierde lid, uiteraard worden volstaan met één afschrift.

Artikel II

Het passieve kiesrecht voor provinciale staten wordt in artikel 10 Provinciewet slechts toegekend aan ingezetenen, die voldoen aan een aantal voorwaarden.

In artikel 2 van de Provinciewet is «ingezetene» gedefinieerd als: degene

die zijn werkelijke woonplaats heeft in de provincie. Op grond van artikel 3 geldt, behoudens bewijs van het tegendeel, een rechtsvermoeden van ingezetenschap ten aanzien van degene die in het persoonsregister van een in de provincie liggende gemeente is opgenomen. Evenals in artikel B 4 van de Kieswet zal een dergelijk weerlegbaar rechtsvermoeden van ingezetenschap van de provincie na inwerkingtreding van dit voorstel gaan gelden voor personen die met een adres in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van een binnen die provincie gelegen gemeente zijn ingeschreven.

Ook hier geldt hetgeen bij de toelichting op artikel I, onderdeel B, is uiteengezet: om uitvoeringstechnische redenen wordt voorgesteld de koppeling met de feitelijke situatie los te laten voor personen die een briefadres houden.

Ingeval de houder van een briefadres zich kandidaat stelt voor de verkiezing van provinciale staten in de provincie waar hij in een gemeentelijke basisadministratie is ingeschreven, doch waar hij niet zijn werkelijke woonplaats heeft, zal aan de hand van de clausule «behoudens bewijs van het tegendeel» hem evenwel het lidmaatschap van de staten van die provincie kunnen worden ontzegd.

Artikel III

A

Het rechtsvermoeden van ingezetenschap is op dezelfde wijze aangepast als in de Provinciewet. Mutatis mutandis geldt hier derhalve hetgeen in de toelichting bij artikel II is vermeld.

B

Artikel 10, tweede lid, van de Gemeentewet bevat de vereisten waaraan een vreemdeling die geen onderdaan is van een lid-staat van de Europese Unie moet voldoen om lid te kunnen worden van de gemeenteraad. De voorgestelde wijziging van het artikel betreft een aanpassing aan de Wet GBA en beoogt tevens de regeling van het passieve kiesrecht in overeenstemming te brengen met het geïntegreerde vreemdelingenbeleid. In de toelichting op artikel I, onderdeel A, van dit voorstel (aanpassing van artikel B 3 van de Kieswet) is aan de motivering hiervan reeds aandacht besteed. De vereisten voor actief en passief kiesrecht zijn inhoudelijk gelijk, zodat hier kan worden volstaan met verwijzing naar voormelde motivering.

Artikel IV, V EN VI

Het nieuwe artikel B 3, tweede lid, van de Kieswet stelt voor het actieve kiesrecht van vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een lid-staat van de Europese Unie de eis van vijf jaar onafgebroken ingezetenschap en verblijf op grond van artikel 9, 9a of 10 van de Vreemdelingenwet en toelating op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet op de dag van kandidaatstelling. Artikel 10, tweede lid, van de Gemeentewet stelt voor die vreemdelingen voor het lidmaatschap van de raad dezelfde eisen, met dien verstande dat voor de beoordeling of aan deze vereisten is voldaan, de situatie op de dag waarop over de toelating tot het lidmaatschap wordt beslist, bepalend is.

De eerste vijf jaren na de inwerkingtreding van de Wet GBA zijn de gegevens over het verblijf die nodig zijn om de kiesgerechtigheid van een vreemdeling te kunnen registreren, evenwel niet volledig op de persoonslijst van de vreemdeling aanwezig. Eerst vanaf de inwerkingtreding van artikel 58 van de Wet GBA op 1 februari 1996 (Stb. 1996, 109), zijn de benodigde vreemdelingegegevens in de GBA opgenomen. Daarom is

een overgangsregeling opgenomen op grond waarvan het vereiste van vijf jaar onafgebroken verblijf op grond van een op artikel 9, 9a of 10 van de Vreemdelingenwet gebaseerde vergunning, bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder b, niet geldt voor het deel van het tijdvak van vijf jaar dat voor de inwerkingtreding van artikel 58 van de Wet GBA ligt. Dit brengt met zich dat de eis van vijf jaar onafgebroken verblijf op grond van een rechtsgeldige verblijfstitel eerst vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet GBA in volle omvang toepassing zal vinden. De eis van onafgebroken ingezetenschap gedurende vijf jaar geldt echter onverkort.

In artikel III, onderdeel B, wordt wijziging voorgesteld van de vereisten die artikel 10, tweede lid, Gemeentewet stelt aan het passieve kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen. Het is mogelijk dat ten gevolge van inwerkingtreding van dit voorstel zittende, niet-Nederlandse leden van de gemeenteraad niet meer voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap. Om te voorkomen dat zij onmiddellijk hun lidmaatschap verliezen, is een overgangsbepaling opgenomen. Deze houdt in dat ten aanzien van de desbetreffende gemeenteraadsleden en ten aanzien van tussentijdse opvolgers, tot het moment waarop de zittingsperiode van de raad waarin zij zijn gekozen eindigt, de vereisten van artikel 10, tweede lid, blijven gelden zoals die luiden voor de inwerkingtreding van dit voorstel.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm