

Vergaderjaar 1996–1997

**24 803**

**Voorstel van wet van de leden Rehwinkel, De Graaf en Oedayraj Singh Varma houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemning van de mogelijkheid actief en passief kiesrecht voor provinciale staten te verlenen aan ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten**

**A**

**ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 december 1996 en de reactie van de indieners d.d. 2 juli 1997, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 juli 1996, no. TK-96-160, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting van de leden Rehwinkel, De Graaf en Oedayraj Singh Varma houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemning van de mogelijkheid actief en passief kiesrecht voor provinciale staten te verlenen aan ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten.*

*Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.*

De indieners hebben kennis genomen van het advies van de Raad van State van 20 december 1996 (nr. W01.96.0339) over hun voorstel van wet. Zij merken in reactie op het advies het volgende op.

*1. Het voorstel van wet beoogt het mogelijk te maken aan ingezetenen, die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, actief en passief kiesrecht te verlenen voor provinciale staten.*

*De argumenten die indertijd werden aangevoerd bij de grondwetsherziening 1983 ten gunste van de toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de gemeenteraden gelden naar het oordeel van de ondertekenaars van het voorstel van wet ook hier. Met name werd gewezen op het belang van de integratie van de niet-Nederlanders in de samenleving, dat gediend wordt door hen mee te laten beslissen over het beleid dat hen direct raakt.*

*Een essentieel verschil tussen het verlenen van actief en passief kiesrecht enerzijds voor gemeenteraden en anderzijds voor provinciale staten is echter, dat in het laatste geval niet-Nederlanders niet alleen indirect, door het kiezen van leden van provinciale staten, maar ook direct, doordat zij zelf als lid van provinciale staten kunnen worden gekozen, mede de samenstelling van een vertegenwoordigend lichaam op nationaal niveau kunnen bepalen. Dit betekent dat voor de motivering van de wenselijkheid van deze uitbreiding van*

*het kiesrecht voor niet-Nederlanders niet volstaan kan worden met te wijzen op de eerder gegeven argumentatie ten gunste van de doorbreking van het nationaliteitsbeginsel bij de regeling van het kiesrecht voor gemeenteraden. Dit klemmt temeer nu eerder door de regering beïnvloeding van de samenstelling van de Tweede Kamer en, via de verkiezing van provinciale staten, van de Eerste Kamer der Staten-Generaal door buitenlanders ongewenst werd geacht (kamerstukken II 1976/77, 13 991, nr. 6, blz. 5). De Raad geeft in overweging aan dit aspect ruimer aandacht te geven dan nu in de toelichting geschiedt en daarbij, gelet op vorengenoemd essentieel verschil, aan te geven waarom niet is voorgesteld de verruiming van het kiesrecht voor provinciale staten te beperken tot het actieve kiesrecht.*

1. De Raad noemt als essentieel verschil tussen het verlenen van actief en passief kiesrecht enerzijds voor gemeenteraden en anderszijds voor provinciale staten dat in het laatste geval niet-Nederlanders niet alleen indirect, maar ook direct mede de samenstelling van een vertegenwoordigend lichaam op nationaal niveau kunnen bepalen. De Raad meent dat voor een motivering van de wenselijkheid van deze uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders daarom niet kan worden volstaan met een verwijzing naar de argumentatie ten gunste van de doorbreking van het nationaliteitsbeginsel bij de regeling van het kiesrecht voor gemeenteraden. Ondergetekenden menen met de Raad dat er inderdaad een verschil is tussen kiesrecht voor provinciale staten en hebben dan ook in hun toelichting niet volstaan met de enkele verwijzing naar de reeds eerder genomen beslissing tot doorbreking van het nationaliteitsbeginsel. Zij zijn niet alleen ingegaan op de betrekkelijkheid van het nationaliteitsbeginsel in het algemeen, maar hebben ook een nadere argumentatie gegeven ten aanzien van de, als gevolg van hun voorstel, optredende invloed van niet-Nederlanders op de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zij menen dat, zoals in de toelichting is uiteengezet, deze invloed van zeer beperkte betekenis is. Zij wijzen er daarbij op dat het actief en passief kiesrecht van niet-Nederlanders voor provinciale staten niet betekent dat niet-Nederlanders ook gekozen kunnen worden als lid van de Eerste Kamer. De invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer is grotendeels zeer indirect van aard. Waar niet-Nederlanders het actief kiesrecht uitoefenen, beïnvloeden zij de samenstelling van de provinciale staten. De staten zelf fungeren als onafhankelijk kiescollege voor de samenstelling van de Eerste Kamer, zonder dat er sprake is van een gebonden mandaat van de kiezers. Bij uitoefening van het passief kiesrecht ligt dit evenwel anders. Niet-Nederlanders die gekozen worden tot lid van de provinciale staten bepalen op een meer directe wijze mede de samenstelling van de Eerste Kamer. Hoewel regering en Kamer zich twintig jaar geleden in algemene zin tegen beïnvloeding door buitenlanders van de samenstelling van de Eerste Kamer hebben uitgesproken, achten ondergetekenden hieraan geen doorslaggevend bezwaar verbonden. Daarbij betrekken zij in hun overwegingen niet alleen hun in de toelichting uitvoerig weergegeven argumentatie voor de wenselijke betrokkenheid van niet-Nederlanders op het regionale niveau, maar ook de constitutionele en politieke positie van de Eerste Kamer. Deze is immers, zoals ondergetekenden reeds in hun toelichting hebben aangegeven, wezenlijk anders dan die van de Tweede Kamer, die in het parlementair stelsel het politieke primaat uitoefent, zowel ten aanzien van de grondslag voor de regeringsvorming als ten aanzien van de uitoefening van de controle-functie. Voor de uitoefening van de wetgevende functie van de Eerste Kamer achten de ondergetekenden betrokkenheid van niet-Nederlanders ingezetenen door middel van de bescheiden invloed op de samenstelling van deze kamer geen nadeel. Zij realiseren zich dat hieromtrent verschillend kan worden gedacht, maar blijven van oordeel dat dit mogelijk gevoelde bezwaar niet opweegt tegen de voordelen van de toekenning van het kiesrecht voor het regionale niveau aan niet-Nederlanders. Zij zijn overigens van oordeel dat de discussie hieromtrent mede een rol dient te spelen in de verdere gedachtenvorming over de wijze waarop de Eerste Kamer in de toekomst zal worden samengesteld.

In reactie op de overweging van de Raad waarom niet is voorgesteld de verruiming van het kiesrecht voor provinciale staten te beperken tot het actieve kiesrecht, kan worden opgemerkt dat zulks naar het oordeel van ondergetekenden een te grote beperking van de democratische betrokkenheid van niet-Nederlandse ingezetenen zou betekenen. Wie het recht wordt toegekend actief mee te bepalen hoe een vertegenwoordigend orgaan wordt samenge-

steld, dient ook het recht te hebben daarin te kunnen worden verkozen. De toekening van alleen het actief kiesrecht zou niet ten onrechte de suggestie wekken dat niet-Nederlanders op regionaal niveau in democratisch opzicht tweerangsburgers zijn, goed om te kiezen, niet goed genoeg om te vertegenwoordigen. Ondergetekenden hebben voorts overwogen dat het Nederlands kiesrecht hedentendage geen onderscheid maakt in de vereisten voor actief kiesrecht en het passief kiesrecht op de verschillende niveau's. De suggestie van de Raad om aan niet-Nederlanders voor provinciale staten slechts het actief kiesrecht toe te kennen, zou een breuk vormen met dit stelsel.

*2. In paragraaf 5 van de toelichting wordt ingegaan op het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (kamerstukken I 1994/95, 23 029 (R1461), nr. 226), waarin onder meer wordt geregeld dat de buitenlander die zich laat naturaliseren niet langer verplicht is zijn bestaande nationaliteit op te geven. De indieners geven aan dat het uiterst twijfelachtig is of dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer zal worden aanvaard. De Raad beveelt aan de hiervoor vermelde passage te actualiseren.*

2. De bedoelde passage is geactualiseerd.

*3. In de memorie van toelichting, paragraaf 5, wijzen de indieners er onder meer op dat ingezetenen-niet-Nederlanders niet altijd de mogelijkheid hebben de Nederlandse nationaliteit aan te nemen. Uit de informatie die door de regering is verschaft over de juridische consequenties die het land van herkomst verbindt aan naturalisatie (zie kamerstukken II 1990/91, 21 971, nr. 14, blz. 21–22; kamerstukken II 1993/94, 23 029 (R1461), nr. 9, blz. 2; kamerstukken II 1995/96, 24 152 (R1536), nr. 7, blz. 3–5; kamerstukken I 1995/96, 23 029 (R1461), nr. 26b, blz. 3–4) komt hetzelfde beeld naar voren.*

*Het verdient aanbeveling in de toelichting hierop in te gaan, zo mogelijk aan de hand van de meest actuele gegevens over landen van herkomst.*

3. De Raad beveelt aan om in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot de mogelijkheden tot naturalisatie en dubbele nationaliteit in andere landen. De toelichting is op dit onderdeel (paragraaf 5) aangepast. De actuele gegevens zijn ontleend aan de door de Raad genoemde kamerstukken, aan de dienst vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie en aan het IMES (Instituut voor Etnische en Migratie-studies).

*4. Afgezien van de relevantie van de in de voorlaatste alinea van paragraaf 1 van de toelichting voorkomende passage over de betekenis van het begrip nationaliteit moet naar de mening van de Raad de aangegeven periode (1648–1795) op een misverstand berusten en dient deze te worden vervangen door: 1588–1806.*

4. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting aangepast.

*5. Het is de Raad opgevallen dat in de toelichting niet steeds duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen inwoners en burgers. Voorbeeld hiervan is te vinden in de derde alinea van de inleiding waar sprake is van «onvolwaardig behandelde burgers» waar kennelijk bedoeld is «inwoners». De Raad beveelt aan de memorie van toelichting op dit woordgebruik te controleren.*

5. Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting duidelijker onderscheid te maken tussen inwoners en burgers is opgevolgd.

*6. Nu de beschouwing in paragraaf 7 van de toelichting van het kiesrecht aan ingezetenen in andere landen kennelijk beoogt de argumentatie ten gunste van het voorstel van wet te versterken, dringt de Raad erop aan de verschaft informatie te verduidelijken en te preciseren.*

6. De Raad dringt er op aan de verschaft informatie over het kiesrecht in andere landen te verduidelijken en te preciseren. De toelichting is op dit onderdeel (paragraaf 7) aangepast. Daarbij is onder meer duidelijk gemaakt dat de vergelijking zich beperkt tot landen in West Europa. Nadere bestudering

van de voorhanden zijnde literatuur en navraag bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken hebben geleid tot nieuwe of geactualiseerde gegevens.

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Rehwinkel  
De Graaf  
Oedayraj Singh Varma