

Zitting 1977-1978

13 991

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

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 11 september 1978

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ brengt als volgt verslag uit van de vragen en opmerkingen die na de memorie van antwoord nog hij een viertal fracties bleken te leven.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen nader of de gemeenteraadsverkiezingen per definitie niet lokaal zijn bepaald. Kan daarom een verzoek van een gemeenteraad om de voorgestelde grondwetsbepaling voor zijn gemeente van gelding te doen zijn, anders dan als een objectief gegeven worden aangeduid? Op deze wijze wordt immers het kiesrecht niet aan bepaalde categorieën buitenlanders gegeven, doch de vraag of aan alle buitenlanders in een bepaalde gemeente dit recht zal worden gegeven, afhankelijk gesteld van de wens der lokale samenleving, die toch bij voorbaat en bij wettelijke opdracht het voorwerp van zorg van de gemeenteraad is. Klemt dit niet te meer, nu de Regering de lokale omstandigheden als hoofdargument noemt om de buitenlanders wel actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen te geven, doch niet voor de verkiezingen van de provinciale staten en de Tweede Kamer der Staten-Generaal?

In de C.D.A.-fractie waren ernstige twijfels over dit wetsontwerp blijven bestaan. Deze leden toonden zich verrast door de erkenning door de Regering «dat het onder omstandigheden aanvaardbaar en zelfs wenselijk kan zijn buitenlanders het kiesrecht voor de gemeenteraad toe te kennen». Hoewel de Regering liet weten, dat haar nog geen wettelijke regeling ter zake voor ogen stond, waren de leden thans aan het woord van mening, dat het, wanneer de aanvaardbaar- en wenselijkheid is uitgesproken, nog maar een kleine stap (misschien zelfs een morele plicht) is een wetsontwerp in te dienen dat het actieve en passieve kiesrecht aan buitenlanders ook daadwerkelijk zal verlenen.

Op de vraag van de leden van genoemde fracties welke de criteria voor de toekenning van het kiesrecht zouden moeten zijn, moest de Regering in dit stadium het antwoord schuldig blijven. Ofschoon deze leden begrip toonden voor de ingewikkeldheid van deze kwestie, betreurden zij het toch, dat ook bij dit wetsontwerp zoveel onduidelijk bleef over de wijze waarop de strekking ervan concreet gestalte zou krijgen. Zij betreurden zulks des te meer,

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

omdat enig zicht op te stellen eisen met betrekking tot de verblijfsduur en het onderscheid tussen ingezetenen-niet-Nederlanders die onderdaan zijn van een lid-staat van de Europese Gemeenschap en hen die een andere nationaliteit hebben hen beter in staat zou stellen tot een totale afweging van «voors» en «tegens». Is hier intussen meer over te zeggen?

De leden van genoemde fractie hadden in het voorlopig verslag de opmerking gemaakt, dat het aantal Nederlandse ingezetenen dat geen Nederlander is en niet uit een der lid-staten afkomstig is, waarschijnlijk vele malen groter is dan de categorie ingezetenen-niet-Nederlanders die onderdaan van een lid-staat zijn. Ook na hetgeen door de Regering daarover in de memorie van antwoord was gesteld – en bovendien in de wetenschap dat ook in de Belgische en Italiaanse initiatiefvoorstellen dit onderscheid een rol speelt – wisten zij bovenbedoeld onderscheid voorshands te handhaven. Hun aarzeling werd nog vergroot nu de Regering te kennen geeft dat de werkgroep, als bedoeld in het slotcommuniqué van 9 en 10 december 1974, een onderzoek instelt naar mogelijke toekenning van speciale rechten aan burgers van de negen lid-staten. De opmerking in de memorie van antwoord in dit verband gemaakt, dat de Regering hiernaast ruimte wil scheppen voor een eigen Nederlands beleid ten aanzien van de verlening van kiesrecht aan hier te lande ingezetenen-niet-Nederlanders voor de aan het woord zijnde leden aanleiding te vragen waarom de Regering toch niet met kracht wenst te streven naar de ook door de Raad van State bepleite gezamenlijke beleidslijn op dit punt.

Enkele leden van de C.D.A.-fractie die zich enigszins positiever opstelden tegenover het regeringsvoorstel hadden de vraag gesteld, of alleen het in mindere mate aanwezig zijn van betrokkenheid het motief voor de Regering was geweest het kiesrecht niet toe te kennen aan buitenlanders voor provinciale staten en Tweede Kamer. In de memorie van antwoord heeft de Regering herhaald wat zij ook reeds in de toelichting op het wetsontwerp had gezegd, namelijk dat het kiesrecht voor de Tweede Kamer nauwer samenhangt met de nationaliteit dan dat op het lokaal niveau het geval is. De leden van genoemde fractie wilden op hun beurt hun vraag herhalen, of de Regering ten aanzien van dit punt ook nog andere staatsrechtelijke argumenten kan aangeven.

De Regering verleent geen steun aan het streven van de leden van de P.P.R.-fractie om het kiesrecht niet alleen wat betreft de gemeenteraadsverkiezingen, maar ook wat betreft verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en provinciale staten aan ingezetenen-niet-Nederlanders toe te kennen. De memorie van antwoord wijst op het verschil tussen de gemeenteraad en het parlement wat betreft de te behandelen onderwerpen. Genoemd worden de defensie en het buitenlands beleid. Naast deze sterk internationaal getinte onderwerpen staat evenwel een grote hoeveelheid voornamelijk nationaal getinte onderwerpen, zoals justitie, binnenlandse zaken, cultuur, recreatie en maatschappelijk werk, onderwijs, volkshuisvesting, sociale zaken, welzijn, etc.

De zienswijze van de Regering roept de vraag op of het gemeentelijk beleid op de zojuist opgesomde nationaal gerichte onderwerpen niet in belangrijke mate afhankelijk is van het provinciaal en nationaal gevoerd en te voeren beleid. Zal een ingezetene-niet-Nederlander zich niet in de allereerste plaats richten op deze nationale onderwerpen, omdat hier zijn eerste belangen liggen, die rechtstreeks verband houden met de omstandigheid dat hij in Nederland woont, werkt, etc.? Geloof de Minister niet dat een ingezetene-niet-Nederlander het kiesrecht, ook op nationaal niveau, zal gebruiken om iets te bewerkstelligen op het gebied van de juist sterk nationaal getinte onderwerpen?

Er zij op gewezen dat de leden van de P.P.R.-fractie bij deze gelegenheid niet wilden pleiten voor het invoeren van een kiesrecht op alle niveaus voor

ingezetenen-niet-Nederlanders. Zij stelden slechts dat een toekomstige ontwikkeling in deze zin volstrekt niet irreëel is. Over de al dan niet wenselijkheid dient, naar hun mening, niet gediscussieerd te worden bij gelegenheid van een grondwetsherziening, maar eventueel te zijner tijd bij gelegenheid van een wijziging van de Kieswet. De Grondwet zou deze ontwikkeling niet moeten blokkeren.

De fractie van D'66 was met de Regering van mening dat internationale ontwikkelingen op het punt van het toekennen van kiesrecht voor lokale organen een aanpassing van de grondwettelijke bepalingen in Nederland zeer gewenst maken. Inderdaad is hiermee een principiële kwestie aan de orde. Het nationaliteitscriterium voor actief en passief kiesrecht dateert uit een tijd dat de nationale staat een praktisch gesloten en exclusief kader vormde, waarbinnen zich het maatschappelijk en bestuurlijk leven van vooral zijn eigen onderdanen afspeelde. De opkomst van internationale organisaties met bovennationale bevoegdheden, de sterk vergrote internationale mobiliteit en communicatie en de steeds grotere interdependentie van nationale en internationale vraagstukken hebben daarin een wezenlijke verandering gebracht. De nationale staat leidt niet langer een geïsoleerd bestaan ten opzichte van het buitenland, maar raakt daarmee steeds meer geïntegreerd. De ontwikkelingen op dit punt gaan snel, zoals bij voorbeeld nog blijkt uit de goedkeuring na de memorie van antwoord van de Acte inzake de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement. Terecht heeft de Regering bij de Wet Europese Verkiezingen ter uitvoering van deze Acte gekozen voor een toekenning van het actief kiesrecht ook aan ingezetenen onderdanen van EEG-landen voor zover deze in hun eigen land geen stemrecht toekomt. In dit licht bezien is het wegnemen van een grondwettelijk beletsel bij de onderhavige grondwetsherziening haast een noodzaak te noemen.

Ook binnenlandse ontwikkelingen pleiten voor deze opvatting. Het blijkt de memorie van antwoord nog steeds toenemende aantal buitenlanders met een permanente arbeidsvergunning brengt de noodzaak met zich van een beleid gericht op een zo sterk mogelijke integratie in de Nederlandse samenleving. Aangezien het gemeentelijk bestel per definitie het dichtst bij de burger staat, betekent het eventuele kiesrecht tevens een kans op grotere betrokkenheid bij het gemeentelijk gebeuren. Om die redenen waren de leden nu aan het woord dan ook verheugd over de opvatting van de Regering dat deze toekenning van het kiesrecht principieel niet beperkt moet worden tot onderdanen van de EG-lid-staten. Daarvoor is bij de Europese verkiezingen uiteraard alle aanleiding, maar bij binnennationale verkiezingen niet. Deze opvatting wordt nog gesteund door de cijfers in de memorie van antwoord (blz. 3), waaruit een steeds grotere neiging bij vele buitenlandse werknemers, niet-EG-onderdanen, tot blijvende vestiging blijkt.

De fractie van D'66 zou graag nog nadere gegevens ontvangen over de stand van zaken van de werkzaamheden in de EG-werkgroep speciale rechten van communautaire onderdanen die via de Europese Raad van december 1974 is ingesteld. Welke standpunten hebben andere lid-staten met betrekking tot het onderhavige onderwerp daarin ingenomen? Heeft de werkgroep nu langzamerhand wel conclusies bereikt? Mocht dit niet het geval zijn, is de Regering dan bereid aan te dringen op een tussenrapport en is zij tevens bereid aan te geven welke knelpunten een Europese regeling in de weg staan? Wat is overigens de stand van zaken met betrekking tot de parlementaire initiatieven in België en Italië, vermeld op blz. 4 van de memorie van antwoord? Zijn in andere (EG- en niet-EG-)landen ook nieuwe ontwikkelingen te signaleren?

De leden nu aan het woord betreurden het dat de Regering niet bereid is de grondwettelijke belemmering voor wat betreft leden van provinciale staten ook weg te nemen. Zij waren niet overtuigd door de argumentatie waarin een analogie met de Tweede Kamer wordt gemaakt. Kenmerkend verschil is immers dat onderwerpen als defensie en buitenlandse zaken evenmin in

de gemeenteraad als in provinciale staten worden behandeld. Bovendien wordt met het wegnemen van een grondwettelijk beletsel ter zake evenmin geprejudiceerd op wettelijke uitwerking van de eventuele modaliteiten van kiesrechtverlening (vgl. het standpunt van de Regering in de memorie van toelichting blz. 5 met betrekking tot het beletsel inzake gemeenteraden).

Met de tijdige beantwoording van deze vragen en opmerkingen zal naar de mening van de bijzondere commissie de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende zijn voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort