

STEMRECHT : RECHT VAN DE BURGER OF UNIVERSEEL MENSENRECHT?

*Fauzaya Talhaoui*¹

SUMMARY – *The right to vote : A citizen's right or a human right ?* - Democracy implies rule by "the people". The historical and logical relationship between the principle of democracy, popular sovereignty and citizenship (nationality) has always been deemed legitimate to exclude whole categories of people of governance by denying them the right to vote. The permanent residence of aliens constitutes a real challenge to the concept of citizenship (nationality). Those people are granted- because of their legal presence on the territory- most civil and social human rights. In this article I will argue that the exclusion of non-citizen residents from (local) political participation in their countries of residence is contradictory to basic principles of democracy and fundamental human rights.

Inleiding

"C'est là l'une des règles les plus invariables qui régissent les sociétés. A mesure qu'on recule la limite des droits électoraux, on sent le besoin de la reculer davantage; car, après chaque concession nouvelle, les forces de la démocratie augmentent et ses exigences croissent avec son nouveau pouvoir. Les concessions se succèdent sans relâche, et l'on ne s'arrête plus que quand on est arrivé au suffrage universel". (Alexis de Tocqueville, 1967:56)

Westerse concepten over democratie vertonen vaak een ambigue houding wanneer het gaat over de politieke status van permanent gevestigde vreemdelingen. De historisch gegroeide symbiose tussen democratie, volkssoevereiniteit en nationaliteit verklaart grotendeels de uitsluiting van vreemdelingen van de politieke arena. De laatste twee decennia worden er in Europa en in Noord-Amerika, nogal wat debatten en discussies gevoerd over het vreemdelingenstemrecht. Zowel door politieke actoren, het maatschappelijk veld als de academische wereld wordt nagegaan in hoeverre aan permanent en rechtmatig op het grondgebied gevestigde vreemdelingen ook politieke rechten kunnen worden toegekend, nu er in principe een quasi-assimilatie bestaat tussen deze vreemdelingen en de nationale onderdanen op het vlak van burgerlijke en socio-economische rechten. Door hun fysieke aanwezigheid op het grondgebied maken deze vreemdelingen immers volwaardig deel uit van de samenleving waarin ze verblijven: door participatie aan de arbeidsmarkt, door het

1 De auteur is als assistente verbonden aan de UIA, departement Rechten, Internationaal Recht

betalen van belastingen en sociale zekerheidsbijdragen, door hun kinderen te laten deelnemen aan het onderwijssysteem en door zelf te worden ingeschakeld in andere maatschappelijke activiteiten. Niettegenstaande hun langdurig verblijf op het grondgebied van de ontvangststaat en de vereenvoudigde verwerving van de nationaliteit voor de tweede en derde generatie afstammelingen van de oorspronkelijke 'gastarbeiders', blijft een groot deel van deze vreemdelingen 'niet-onderdanen'.

Vreemdelingen genieten in principe wel het recht op vrije meningsuiting, het recht op vergadering en het recht op vereniging. Deze kunnen als voorwaarden van de uitoefening van een ander fundamenteel recht zoals het stemrecht worden beschouwd. Vreemdelingen blijven echter uitgesloten van het politiek besluitvormingsproces wegens het ontberen van het staatsburgerschap. De Amerikaanse democratische slogan van de 18de eeuw "*No taxation without representation*" wordt aan de vooravond van de 21ste voor permanente verblijvende vreemdelingen nog steeds vervangen door het door nationalistische overwegingen geïnspireerd gegeven "*no representation without naturalisation*".

In wat volgt zal de problematiek van het stemrecht voor vreemdelingen niet vanuit haar gepolemiseerde en gepolitiseerde invalshoek worden benaderd. Eerder zullen juridische overwegingen zoals o.a. internationale beginselen, mensenrechten en democratische principes in acht worden genomen. Toch lijken deze beschouwingen te verhullen dat het in wezen om een politiek probleem gaat. De toekenning van politieke rechten aan vreemdelingen is, meer dan een juridische aangelegenheid, vooral een politieke kwestie.

1. Stemrecht en nationaliteit

Een steeds terugkerend argument in het juridisch debat over vreemdelingenstemrecht luidt als volgt: "als vreemdelingen politieke rechten zoals het stemrecht willen uitoefenen moeten zij zich maar naturaliseren". Deze stelling verdedigt de koppeling van nationaliteit aan politieke rechten. Er zijn ondertussen talrijke vreemdelingen die de nationaliteit van hun oorspronkelijk 'gastland' hebben verworven via naturalisatie of deze bijna automatisch hebben toegekend gekregen omdat zij als tweede of derde generatie migrantenkinderen dit 'gastland' als geboorteland kunnen aanduiden. Naast deze categorie zijn er een grote groep vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor naturalisatie omdat ze niet voldoende in de verblijfsstaat 'geïntegreerd' zijn om de nationaliteit te 'verdienen', of er niet willen aan beginnen omdat de naturalisatieprocedure zo zwaar en duur is.² Tenslotte zijn er vreemdelingen die de nationaliteit niet willen aanvragen om allerlei redenen, waaronder

2 Zo is de Duitse nationaliteit zeer moeilijk te verwerven zodat slechts een miniem aantal Turken, de grootste migrantengemeenschap in Duitsland, de nationaliteit heeft verkregen. De huidige Duitse rood-groene regeringscoalitie heeft de versoepeling van de naturalisatieprocedures in haar regeringsprogramma opgenomen.

socio-affectieve of materiële (erfenisrechten), die het gevolg zijn van het verliezen van de oorspronkelijke nationaliteit.

De vereiste van de nationaliteit om deel te nemen aan het politiek besluitvormingsproces gaat terug op klassieke beginselen van publiek recht die als uitgangsbasis hebben dat 'alle macht van de natie uitgaat'³ en dat enkel staatsburgers het recht bezitten aan die staatsmacht deel te nemen. De uitoefening van de soevereiniteit komt toe aan het 'volk' (le peuple politique, le corps politique) en niet aan de bevolking die zowel uit onderdanen als uit vreemdelingen bestaat. Dit 'volk' bestaat uit de burgers van de Staat. Indien dit burgerschap slechts kan worden verkregen via de nationaliteit, dan kunnen enkel burgers het genot van politieke rechten bezitten.

Tot deze argumentatie kwam onder meer ook het Duitse *Bundesverfassungsgericht* (Grondwettelijk Hof) in Karlsruhe dat zich diende uit te spreken in 1990 over het grondwettelijk karakter van de invoering van het vreemdelingenstemrecht op lokaal niveau (*Bezirke, Gemeinde* en *Kreise*) door de stadstaat Hamburg en de staat Schleswig-Holstein op hun respectievelijk grondgebied in 1989. In deze arresten definieert het Hof wat onder het begrip 'volk' in de Duitse Grondwet dient te worden verstaan: "*Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk der Bundesrepublik wird also grundsätzlich durch die Staatsangehörigkeit vermittelt. Die Staatsangehörigkeit ist die rechtliche Voraussetzung für den gleichen Pflichten, zum anderen und insbesondere aber auch die Rechte begründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfährt*".⁴ Het hof voegt in beide arresten eraan toe dat de uitoefening van de staatsmacht op alle politieke niveaus, dus ook op het gemeentelijke, ondersteund wordt door opeenvolgende legitimatieschakels die teruggaan tot het reeds eerder gedefinieerde 'volk'. Bijgevolg maken vreemdelingen op het grondgebied er geen deel van uit. De burgers van een bepaalde gemeenschap delen dezelfde identiteit en hebben een gemeenschappelijk belang voor ogen, met name het "nationaal" belang. Vreemdelingen die aan een andere Staat loyaliteit verschuldigd zijn missen dit gemeenschappelijk aanvoelen en worden daarom van het politiek besluitvormingsproces uitgesloten: "*The exclusion of aliens from basic governmental processes is not a deficiency in the democratic system but a necessary consequence of the community's process of political self-definition. Self-government, whether direct or through representatives, begins by defining the scope of the community of the governed and thus of the governors as well: Aliens are by definition those outside of this community. Judicial incursions in this area may interfere with those aspects of democratic self-government that are most essential to it*".⁵

3 Zie artikel 33 van de Belgische Grondwet, artikel 3 van de Franse Grondwet: "la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum" en artikel 20(2) van de Duitse Grundgesetz: "Alle Staatsgewalt geht von Volk aus".

4 Zie voor de verwijzing naar de arresten, Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Karlsruhe, 31 oktober 1990, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1990, 438-445 (Schleswig-Holstein), 445-451 (Hamburg), zie voor citaat, p. 442 resp. 448.

5 Zie arrest van de Supreme Court in *Cabell v. Chavez-Salido*, 454 U.S. 432, 439-440 (1982).

De nauwe omschrijving van het nationaal, regionaal en lokaal electoraat in grondwetten en andere constitutionele basisteksten vormt (hoewel vreemdelingen daarvan niet expliciet worden uitgesloten) een belangrijke hindernis om aan vreemdelingen politieke rechten toe te kennen. Daarbij dient voor ogen te worden gehouden dat een grondwetsherziening een zware en omslachtige procedure is waarvoor meer dan de gewone meerderheid in de wetgevende kamers vereist is. Daarnaast wordt de uitbreiding van het electoraat sterk belemmerd door de aanwezigheid van radicale nationalistische partijen en groepen.

2. De re-evaluatie van de symbiose tussen nationaliteit en stemrecht

Indien het positief recht nog steeds de traditionele opvatting van de koppeling van politieke rechten aan nationaliteit vertolkt, dan wordt dit paradigma door de opkomst van een Europees federalisme (socio-economische en politieke Unie) en de alom tegenwoordige globalisering met in haar kielzog het migratiegegeven, aan het wankelen gebracht. Andere juridische argumenten worden aangetroffen in internationale instrumenten die staten verplichten om in de toekenning van fundamentele rechten en vrijheden geen onderscheid te maken op basis van nationaliteit. Deze rechten en vrijheden komen toe aan éénieder die zich op het grondgebied bevindt. In het kader van de toekenning van burgerrechten, politieke rechten, socio-economische en culturele rechten wordt de factor nationaliteit hoe langer hoe meer verdrongen door het criterium van de territorialiteit of de woonplaats.

De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 1948 (UVRM), waarin alle fundamentele rechten en vrijheden van de mens zonder onderscheid naar nationaliteit werden opgetekend, verwoordt het democratisch fundamenteel recht om deel te nemen aan verkiezingen in artikel 21 als volgt: *“Éénieder heeft het recht om deel te nemen aan het bestuur van zijn land, rechtstreeks of door middel van vrij verkozen vertegenwoordigers”*.⁶ Hoewel de UVRM geen bindende juridische waarde heeft⁷ heeft ze niettemin als verklaring een groot

6 Zie artikel 21, lid 1 UVRM; lid 2 en 3 luiden als volgt: “Eenieder heeft het recht op voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land” resp. “De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens procedure, die evenzeer de vrijheid van de stemmen verzekert”.

7 De UVRM werd in 1966 in twee bindende internationale instrumenten quasi volledig omgezet nl. het Internationaal Pact inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Pact inzake socio-economische en culturele rechten. In artikel 25 van het eerste Pact werd het kiesrecht duidelijk voorbehouden aan de staatsburgers: “Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen: deel te nemen aan de behandeling van openbare gelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers; ...”

moreel gezag en maakt ze deel uit van het algemeen internationaal gewoonterecht. Bijgevolg zijn staten verplicht de fundamentele rechten en vrijheden die daarin opgenomen zijn na te leven. Het recht deel te nemen aan het bestuur van zijn land via verkiezingen werd in 1948 als een fundamenteel recht beschouwd.

De participatie aan democratische verkiezingen werd in 1948 in de verschillende staten met een toen nog vrij homogene bevolking hoofdzakelijk uitgeoefend door de eigen onderdanen. Vijftig jaar later ziet West-Europa qua bevolkingssamenstelling er totaal anders uit. De naoorlogse immigratie heeft de meeste Westeuropese natiestaten getransformeerd in multinationale en multiculturele samenlevingen. De migrerende werknemers van weleer⁸ hebben zich met hun gezinnen permanent op Europese bodem gevestigd. De vraag mag dan wel gesteld worden of het land waarin zij jaren lang hebben gewerkt of nog steeds werken, waarin hun kinderen school lopen of hun kleinkinderen worden geboren, waarin ze onroerende goederen kopen enzovoort, ook niet als 'hun land' kan beschouwd worden. Als gehechtheid en loyaliteit tegenover de nationaliteitsstaat één van de grondslagen is voor de exclusieve toekenning van politieke rechten aan eigen burgers, dan kunnen deze criteria immers sterk gerelativeerd worden als het gaat om eigen onderdanen die permanent of voor langere tijd in het buitenland verblijven. Zij hebben het centrum van hun socio-affectieve, economische en andere materiële belangen naar die verblijfsstaat verschoven maar kunnen hun politieke rechten via de deelname aan de verkiezingen in de staat waarvan ze de nationaliteit bezitten, toch nog uitoefenen. Hebben de permanent gevestigde vreemdelingen die meebijdragen, o.a. via de betaling van belastingen,⁹ aan de socio-economische en culturele ontwikkeling van hun verblijfsstaat, dan niet minstens evenveel recht om het land mee te besturen op alle niveaus als de eigen onderdanen in het buitenland die enkel de nationaliteitsband kunnen aantonen?

De nationaliteit als traditionele juridische aanknopingsfactor wordt door de toenemende integrerende europeïsering en mondialisering hoe langer hoe meer verdrongen door criteria als woonplaats en vestigingsplaats. Eenvoudig gezegd, het is de sociale, economische en politieke gemeenschap waarin men leeft die als criterium wordt gehanteerd. Waarom zou de toekenning van politiek medebeslissingsrecht niet kunnen gebaseerd zijn op een burgerschaps-criterium dat wordt verbonden aan het verblijf of aan de duurzame aanwezigheid op een bepaald grondgebied, een "*citizenship of presence or denizenship*"¹⁰ of een "*citizenship of integration*"? (Raskin, 1993: 1398; Layton-Henry, 1990 : 185)

8 De post-oorlogse migrerende werknemers hebben niet langer het monopolie van vreemdelingschap op Europese bodem; ondertussen werden ze vervoegd door erkende vluchtelingen, asielzoekers, migratie via gezinshereniging, buitenlandse studenten enz.

9 De Europese Unie-burgers die binnenkort aan gemeentelijke verkiezingen in hun verblijfsstaat kunnen deelnemen, hoeven aan deze voorwaarde zelfs niet te voldoen.

10 Met de Engelse term "denizens" worden de permanent gevestigde vreemdelingen op een bepaald grondgebied bedoeld, cfr. de Griekse "metoiken".

Politieke rechten toekennen op grond van een territoriaal burgerschap, zou het lokaal stemrecht (wat voorlopig het enig haalbaar scenario lijkt)¹¹ niet als eindpunt mogen hebben.. Logischerwijs moet stemrecht zich dan uitstrekken tot alle politieke niveaus van besluitvorming. De argumenten van voorstanders van lokaal stemrecht om niet verder te willen gaan in de toekenning van dat stemrecht, omdat bijvoorbeeld op nationaal niveau een meer verdergaande vorm van integratie en participatie wordt verwacht en alleen de naturalisatie dit kan opvangen, getuigen van enige hypocrisie wanneer in herinnering wordt gebracht dat voor de samenstelling van het aantal verkozenen de totale bevolking, dus ook de vreemdelingen, als wiskundige parameter in aanmerking worden genomen.

Niettemin lijkt het ons vanuit pragmatisch oogpunt niet onredelijk om in wat volgt een pleidooi te houden voor het meest haalbare politieke scenario en dus de klemtoon te leggen op het lokaal medebeslissingsrecht.

2.1 De loskoppeling van het stemrecht van de nationaliteit in het kader van internationale ontwikkelingen

Zoals reeds gezegd is in West-Europa het vreemdelingenstemrecht reeds enkele decennia lang het voorwerp van levendige politieke en academische debatten. In de loop der jaren werden talrijke voorstellen gelanceerd op nationaal en supranationaal vlak (EG) en in de schoot van de Raad van Europa. Verschillende Europese Staten hebben aan de vreemde onderdanen op hun grondgebied, al dan niet via een grondwetsherziening, lokaal stemrecht toegekend. Meestal werd de toekenning van het stemrecht gekoppeld aan een bepaalde verblijfsduur in het ontvangstland.

Zweden kende het recht toe om te stemmen en om zich verkiesbaar te stellen sinds 1975 aan vreemdelingen zowel op gemeentelijk als op regionaal vlak mits een verblijfsduur van 3 jaar werd aangetoond. Zweden werd daarmee koploper in Scandinavië en de rest van Europa. Denemarken en Noorwegen volgden met gemeentelijk stemrecht in 1981 respectievelijk in 1982. In Nederland heeft men in het kader van een grondwetsherziening in 1985 lokaal stemrecht toekend aan alle vreemdelingen die gedurende 5 jaar rechtmatig op het grondgebied verblijven. Verder verleent Ierland sinds 1963 actief gemeentelijk stemrecht aan éénieder, ongeacht de nationaliteit, mits een verblijfsduur van 6 maanden in de gemeente. In Zwitserland nemen in bepaalde Länders (Jura, Neuchâtel) vreemdelingen deel aan de lokale verkiezingen. In Groot-Brittannië beschikt de grootste groep onder de allochtonen over de meeste politieke rechten daar ze afkomstig zijn uit landen die vroeger deel uitmaakten van het Commonwealth (India, Pakistan, Ierland), het Brits burgerschap ("citizenship") bezitten en dus als Britse onderdanen worden beschouwd.

11 Zie infra.

In België, Duitsland¹² en Frankrijk is het vreemdelingenstemrecht in het stadium blijven steken van polemische debatten en wetsvoorstellen. Om vreemdelingen een minimum aan inspraak te verlenen, werden in deze drie landen reeds in de jaren '60 gemeentelijke adviesraden opgericht. Deze raden kenden slechts een matig succes wegens het ontbreken van een reële en effectieve beslissingsbevoegdheid. De gemeenteraad kon de adviezen van deze consultatieve instanties naast zich neerleggen.

Op Europees vlak bestaat er sinds 1974 een toenemende aandacht voor de politieke rechten (lokaal en Europees stemrecht) van onderdanen van een lidstaat van de Gemeenschap met verblijf op het grondgebied van een andere lidstaat. De uitbreiding van de aanvankelijk economische voordelen (vrij verkeer van personen, goederen en diensten) van de Gemeenschap naar meer specifieke rechten zoals stemrecht voor Euro-onderdanen werd beschouwd als een manier om het zuiver economische karakter te overschrijden en te streven naar een meer politieke Europese Unie (Lemmens en Van Schoubrouck 1991: 1153-1155; Van den Berghe, 1982: 35). De totstandkoming van een "people's Europe", waar Euro-burgers in hun verblijfsstaat aan de verkiezingen voor het Europees Parlement konden deelnemen, moest worden aangevuld met participatie op het lokale vlak. Burgers uit de Lidstaten die gebruik maakten van hun vrijheid om zich binnen de Gemeenschap vrij te bewegen mochten immers hun politieke rechten niet verliezen.¹³ De uitoefening van de door de interne markt toegekende economische rechten via de vrijheid van verplaatsing en vestiging mag bijgevolg de deelname van de Europese werknemers aan het politiek besluitvormingsproces in de verblijf-Lidstaat niet belemmeren.¹⁴

Ondertussen heeft het Verdrag van Maastricht het Europees "burgerschap"¹⁵ geïntroduceerd waaraan meteen actief en passief lokaal stemrecht

12 In Duitsland konden vreemdelingen tot 1990 aan de lokale verkiezingen deelnemen in de deelstaten Hamburg en Schleswig-Holstein, zie supra.

13 Zie de voorstellen van Richtlijnen van de Commissie van 220 juni 1988 en 27 november 1989 inzake het kiesrecht van onderdanen van de lidstaten bij de gemeenteraadsverkiezingen in de Lidstaten van verblijf, Bull. EG., suppl. 2/88; na enkele amendementen op suggestie van het Europees Parlement legde de Commissie een gewijzigd voorstel van Richtlijn voor aan de Raad, gesteund op de artikelen 3, c) 8A en 235 van het E.E.G.-Verdrag; Doc. COM (89), 524/final/2, 27 november 1989 en Doc. COM (89) 524 def., Publikatieblad nr. C 290 van 18 november 1989, p. 4; zie ook W. DE LOBKOWICZ, "Un droit de vote municipal pour tous les européens", Revue Marché Commun, 1988, 605-606 en P. LEMMENS en E. VAN SCHOU-BROECK, l.c., 1154-1155.

14 Sommigen schrijven de toekenning van het lokaal stemrecht aan Europeanen toe aan een "hidden agenda" nl. door dit stemrecht toe te kenen in de verblijf-Lidstaat voorkomen de Lidstaten dat hun burgers de nationaliteit van de verblijfsstaat zouden aanvragen en zij op die manier burgers zouden verliezen wat hen minder sterk en dus ook minder machtig zou maken, zie E. PEUCHOT, "Droit de vote et condition de nationalité", Revue droit public, 1991, 498.

15 Dit "burgerschap" wordt geconcretiseerd aan de hand van de toekenning van bepaalde rechten (stemrecht, petitierecht, diplomatieke bescherming, zie artikel 8 B Verdrag van Maastricht) maar komt in de praktijk eigenlijk meer neer op de verzamelaar voor de tegenwoordig 15 afzonderlijke staatsburgerschappen d.w.z. dat de nationaliteit van een Lidstaat automatisch het bezit van het Europees "burgerschap" inhoudt.

wordt gekoppeld voor alle burgers van de Unie die in een andere Lidstaat werken en/of verblijven.¹⁶ Aan deze bepalingen werd intussen in alle Lidstaten van de Unie uitvoering gegeven.¹⁷

Wie verstoken blijft van de uitoefening van politieke rechten op om het even welk vlak zijn de niet-Unieburgers, ook wel derdelanders genoemd. Hoewel hun aanwezigheid in de meeste Europese landen tot dezelfde economische motieven als die van de Euro-burgers kan worden herleid, en hoewel het nationaliteitsbegrip op Europees niveau aan het vervagen is, blijft deze groep van "extra-communitari" van het lokaal besluitvormingsproces uitgesloten zolang zij niet de nationaliteit van één van de Lidstaten bezitten. Op deze manier wordt er een moeilijk te rechtvaardigen onderscheid gemaakt tussen deze twee groepen van vreemdelingen. Sommige derdelanders verblijven namelijk veel langer dan hun Europese burens op het grondgebied van een Lidstaat, en zowel Unie-onderdanen als derdelanders worden op gelijke wijze beïnvloed door de beslissingen die worden getroffen op lokaal vlak. De erkenning van de uitoefening van het stemrecht als een fundamenteel recht voor éénieder, ongeacht de nationaliteit, werd in 1986 door de Europese Commissie nog verdedigd: *"The cornerstone of democracy is the right of voters to elect the decision-making bodies of political assemblies at regular intervals. If the right to vote is to be truly universal, it must be granted to all residents of the territory concerned.... Universality, in the original sense of the word, would imply that all residents, irrespective of nationality, are included in the electorate"*.¹⁸

Aan de vooravond van de eeuwwisseling lijkt de verwezenlijking van dit universeel recht voor éénieder verder weg dan ooit. Nu extreem-rechts in sommige staten, en niet in het minst in België, zoveel aan invloed heeft gewonnen lijken de traditionele partijen geparalyseerd om het stemrecht erdoor te krijgen.¹⁹ Parallel met de aandacht die de Europese Gemeenschap aan de politieke rechten van de 'communitari', de Gemeenschapsonderdanen, in de

16 Zie voor de uitvoering hiervan Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, Publikatieblad EG, nr. L. 368/38 van 31 december 1994.

17 België is het laatste land dat onlangs zijn grondwet heeft gewijzigd (artikel 8 van de Grondwet) om zijn verplichtingen in het kader van het Verdrag van Maastricht na te komen en aan "communitari" lokaal stemrecht toe te kennen. Hoewel het om een open grondwetsherziening gaat waarbij dus niet de noodzakelijke 2/3de meerderheid vereist is om aan vreemdelingen die van buiten de Unie komen lokaal stemrecht te verlenen bij gewone wet, werd er in de overgangsbepalingen gestipuleerd dat dit slechts ten vroegste kan voor de lokale verkiezingen van 2006 (als tenminste de huidige coalitie tot dan aanblijft!)

18 Zie Verslag over het kiesrecht voor burgers uit andere Lidstaten van de Gemeenschap bij gemeenteraadsverkiezingen, Bull. EG, Suppl. 7/86, p. 49.

19 Eind jaren 70, begin jaren 80 had het electoraat van extreem rechts nog niet zo'n grote proporties aangenomen als nu het geval is zodat de Belgische beleidsmakers mits voldoende informatie- en sensibiliseringscampagnes naar de publieke opinie toe, het lokaal stemrecht dat in de toenmalige regeringsverklaring was opgenomen (zie, "Verkiezingsprogramma's en regeringsverklaring 1979", CEPES DOKUMENTEN, 1979, nr. 1-2, 346), wellicht toch er door hadden kunnen krijgen.

jaren '70 besteedde, deed de Raad van Europa²⁰ verschillende aanbevelingen en voorstellen waarin sprake is van politieke rechten voor vreemdelingen.²¹ Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens vermeldt zelf weinig over politieke rechten,²² wel bepaalt artikel 16 van dit verdrag dat de staten beperkingen kunnen opleggen aan de politieke activiteiten van vreemdelingen. Dit artikel wordt door sommige auteurs als oubollig beschouwd omdat de meningsuitingsvrijheid zo belangrijk wordt geacht in een democratische samenleving dat ze slechts onder zeer stricte voorwaarden aan banden kan worden gelegd (o.a. proportionaliteitsbeginsel).²³ Een ander argument dat voor de afschaffing van dit artikel pleit, bevindt zich in het Internationaal Pact inzake burgerlijke en politieke rechten dat niet expliciet beperkingen stelt aan de politieke activiteiten van vreemdelingen.

Trouw aan haar principes en doelstellingen inzake democratie en mensenrechten en rekening houdend met de multiculturele samenstelling van de bevolking in de lidstaten, spoorde het Comité van Ministers van de Raad van Europa in haar Aanbeveling van 1981 de lidstaten aan om de bevolking zo nauw mogelijk bij het lokaal besluitvormingsproces te betrekken.²⁴ In het bijzonder vroeg het Comité van Ministers de aandacht van de Lidstaten om op lokaal vlak, op alle mogelijke manieren (o.a. via adviesraden) de participatie te bevorderen van vreemdelingen die op één of ander wijze bijdragen tot de welvaart van de gemeente of van een andere lokale entiteit, en indien reeds lokaal stemrecht aan bepaalde vreemdelingen werd verleend, dit uit te breiden tot alle vreemdelingen op het gemeentelijk grondgebied.²⁵ Het zou echter nog

20 Momenteel telt de Raad van Europa 40 Lidstaten waaronder verscheidene voormalige Oostblok-Statens waaronder de Russische Federatie. Zijn zetel bevindt zich in Straatsburg.

21 De eerste Aanbeveling (712) dateert van 1973 en daarin suggereerde de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa dat de integratie van de migrerende werknemers in de samenleving van de gastlanden het best gediend was door ze mee te laten beslissen in lokale aangelegenheden o.a. via gemeentelijke adviesraden (zie supra) en via de toekenning van actief en passief lokaal stemrecht na vijf jaar verblijf op het grondgebied zonder onderscheid op grond van nationaliteit. In de daarop geformuleerde Aanbevelingen 799 (1977) resp. 903 (1980) kwam men voorzichtig terug op de genereuze voorstellen van 1973 door een onderscheid te maken tussen vreemdelingen-onderdanen van één van de Lidstaten enerzijds en vreemdelingen van buiten de Raad van Europa anderzijds; verder werd voorzien in aanbeveling 903 in een ontkoppeling gedurende een te bepalen periode, van het recht om te kiezen en het recht om zich verkiesbaar te stellen, zie *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, 1977, 353, zie ook P. LEMMENS en E. VAN SCHOUBROUCK, l.c., 1151 e.v. en E. MIGNON, l.c., 13 e.v.

22 Tenzij de in de artikelen 9, 10 en 11 opgenomen vrijheden nl. van expressie, vereniging en vergadering. Wel bevat artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM dat de Lidstaten zich verbinden om "met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen". Stricto sensu verbiedt deze bepaling nergens de deelname van niet-onderdanen aan de verkiezingen.

23 Zie ook Aanbeveling 799 (1977) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa waarin het Comité van Ministers wordt gevraagd voorstellen te doen om artikel 16 EVRM op te heffen.

24 Zie Aanbeveling nr. R (81) 18 van 6 november 1981 inzake de participatie op het lokale niveau aangenomen door het Comité van Ministers tijdens zijn 339ste zitting.

25 Zie onder punt 5 van de Annex toegevoegd aan de Aanbeveling.

een aantal jaren duren vooraleer er binnen de Raad van Europa een nieuw initiatief werd genomen inzake de politieke participatie van vreemdelingen. Naar aanleiding van de toekenning van lokaal stemrecht in sommige West-Europese landen en de daarmee samenhangende grondwetsherzieningen en gewone wetswijzigingen, werd er op de 7de Conferentie van Europese Ministers verantwoordelijk voor de lokale gemeenschappen, gehouden te Salzburg in 1986, overeengekomen om een multilateraal instrument te redigeren waarin de participatie van vreemdelingen aan het openbaar leven op lokaal niveau kon worden verbeterd.²⁶ De Conventie betreffende de participatie van vreemdelingen aan het openbaar leven op lokaal niveau werd uiteindelijk ter ratificatie aan de Lidstaten voorgelegd op 5 februari 1992.²⁷

De opstellers van deze Conventie hebben de politieke participatie van vreemdelingen aan het lokaal beleid expliciet en direct verbonden aan de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden. Dat blijkt uit de verwijzing naar de fundamentele vrijheden van meningsuiting, vereniging en vergadering (artikel 9, 10 en 11) van het EVRM in de aanhef van de Conventie die de Lidstaten verplicht zijn aan éénieder te waarborgen, ongeacht zijn of haar nationaliteit.²⁸

Tevens, door nogmaals te benadrukken dat het rechtmatig permanent verblijf van vreemdelingen op het grondgebied één van de kenmerkende factoren van de Europese samenlevingen is geworden en deze vreemdelingen op actieve wijze (economisch, socio-cultureel) deelnemen aan het gemeenschapsleven, dient hun nauwe betrokkenheid bij het lokaal gebeuren uiteindelijk ook hun integratie in de samenleving.

De Conventie inzake de participatie van vreemdelingen aan het lokaal openbaar leven bestaat uit drie stappen ("*chapters*" A, B, C). De opstellers wensten een zo groot mogelijk aantal staten te mobiliseren om de democratische principes die in dit instrument werden opgenomen, te laten onderschrijven. De staten worden geacht aan één of meer luiken uitvoering te geven en zodoende aan vreemdelingen een lokaal inspraakrecht te waarborgen. Aldus dienen de staten in een eerste luik de eerbiediging van de fundamentele vrijheden van meningsuiting, vereniging en vergadering van vreemdelingen op dezelfde manier na te leven als ten aanzien van de eigen onderdanen. Dit niveau bestrijkt een minimum aan bescherming. De uitoefening van deze rechten en vrijheden is vanzelfsprekend niet beperkt tot het lokaal niveau. Wat de oprichting van verenigingen en organisaties betreft wordt echter wel expliciet gestipuleerd dat één van hun voornaamste doelstellingen de volgende zou

26 Zie Rapport Explicatif de la Convention [sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local] ouverte à la signature le 5 février 1992, Straatsburg, Conseil de l'Europe, 1993, 6-7.

27 Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local van 5 februari 1992, European Treaties Series, nr. 144.

28 Zie § 4 van de Preamble en artikel 3 van de Conventie. Het toezicht op de naleving van deze bepalingen zal dan ook onderworpen worden aan de controle door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

moeten zijn “*la défense de leurs intérêts par rapport aux questions relevant de la collectivité locale*”.²⁹ Met deze precisering wilden de opstellers te kennen geven dat ze de beperkende maatregelen van sommige lidstaten ten aanzien van de politieke activiteiten van vreemdelingen die meestal het lokaal niveau overschrijden en die negatieve repercussies kunnen hebben op de betrekkingen tussen ontvangstaat en staat van herkomst, onverlet laten.³⁰

Het tweede niveau waarop de participatie van vreemdelingen dient te worden geactiveerd, is dat van de consultatie. De Conventie dringt ze er bij de staten op aan alle wetgevende en andere hinderpalen weg te werken die de installatie van zulke gemeentelijke adviesraden in de weg zou staan.³¹ Dit belet de staten niet het institutioneel kader te scheppen of te vergemakkelijken opdat de lokale overheden deze raden kunnen instellen en de vreemdelingen hun stem kunnen laten horen.

De laatste etappe in dit participatief programma bestaat in de toekenning van het stemrecht -zowel actief als passief- aan vreemdelingen op lokaal niveau na een rechtmatig verblijf van 5 jaar op het grondgebied.³² Dit niveau is vanuit electoraal oogpunt veel interessanter en doeltreffender³³ dan de twee voorafgaande participatiemodaliteiten. Deze zijn minder resultaatgericht omdat de gemeenten in principe niet verplicht zijn de adviesraden te consulteren. Hun adviezen hebben ook geen bindend karakter.

België, Frankrijk en Duitsland bijvoorbeeld zijn in deze tweede fase blijven steken en weigeren tot op heden aan alle vreemdelingen (behalve Unie-burgers) stemrecht te verlenen zodat hun inbreng op gemeentelijk vlak gering blijft. Andere Europese Staten (Denemarken, Nederland, Noorwegen, Zweden³⁴) zijn wel doorgestoten tot het derde luik zodat hen niets in de weg staat deze Conventie te ratificeren.

Door een conventie in de schoot van de Raad van Europa op te stellen, wil dit orgaan het fundamenteel recht van vreemde minderheidsgroepen om betrokken te worden bij het beleid en om hun stem te laten horen via het kishokje, waarborgen. Ook aan de andere kant van de Oceaan gaan stemmen op om het vreemdelingenstemrecht in te voeren in naam van democratie en mensenrechten lijkt eenzelfde denkoefening plaats te vinden. Tot na de WOI maakte het vreemdelingenstemrecht grotendeels deel uit van de opbouw van de natie en het democratiseringsproces in de Verenigde Staten. In de staten waar het vreemdelingenstemrecht werd ingevoerd in de 18de en 19de eeuw, werd de toekenning ervan beschouwd als een *pull*-factor om nieuwe migranten aan te trekken en om hun assimilatie met de rest van de bevolking te bewerkstelligen. Deze groep vreemdelingen, meestal blanke mannelijke welgestelde

29 Zie artikel 3.b.

30 Zie Rapport explicatif de la Convention, o.c., 12-13; zie ook artikel 9 van de Conventie dat beperkingen toelaat in het belang van de openbare orde en nationale veiligheid, gezondheid en met het oog op de bescherming van de rechten van anderen.

31 Zie artikel 5 van de Conventie.

32 Zie artikelen 6 en 7 van de Conventie.

33 Zie infra.

34 Zie supra.

vreemdelingen, konden in 22 staten hun stem uitbrengen op alle beleidsniveaus zonder aan de nationaliteitsvereiste te voldoen. Dit werd toen niet in strijd geacht met de federale grondwet (Neuman 1992, 291 e.v.; Raskin, 1993; 1397 e.v.). Bijgevolg konden vreemdelingen - nog voor de zwarten en de vrouwen- deelnemen aan het politiek besluitvormingsproces. Tegelijkertijd hield het een erkenning in van vreemdelingen als medeburgers met een verworven plaats in de samenleving. De naweeën van de eerste WOI en de opkomst van xenofobe gevoelens bij de publieke opinie³⁵ dwongen deze staten het vreemdelingenstemrecht af te schaffen.³⁶

Nochtans werd aan het debat over het vreemdelingenstemrecht in de VSA een nieuwe wending gegeven toen in Takoma Park, een stad met verschillende districten in de staat Maryland, in 1992 lokaal stemrecht werd verleend aan de vreemde medeburgers zonder inachtneming van een periode van meer dan 5 jaar verblijf op het grondgebied.³⁷ Hoewel tegenstanders alles in het werk stelden om die lokale wetgeving aan te vechten op het hoogste echelon, haalden de voorstanders die zich baseerden op democratische principes en gemeentelijke autonomie uiteindelijk hun slag thuis (Raskin, 1993: 1463). Door de overvloedige media-aandacht die het kleine stadje te beurt viel, ontstonden er in verschillende steden zoals Washington D.C., Los Angeles en New York City politieke bewegingen en structuren die opkwamen voor lokaal stemrecht voor vreemdelingen (Neuman, 1992: 330). Aldus werd het debat over vreemdelingenstemrecht na lange tijd opnieuw heropend in de Verenigde Staten. Zelfs in de Verenigde Staten, waar het staatsburgerschap na 5 jaar verblijf op Amerikaanse bodem wordt toegekend, voerden sommige municipaliteiten de loskoppeling tussen nationaliteit en de uitoefening van het stemrecht toch door en verleenden aan de rechtmatig verblijvende vreemdelingen een stem in het besluitvormingsproces, en zelfs aan hen die nog geen vijf jaar verblijf achter de rug hadden.

De toekenning van het stemrecht houdt de erkenning in dat gevestigde vreemdelingen volwaardig deel uitmaken van de samenleving en hun stem moeten kunnen laten horen. De toekenning van lokaal stemrecht in bovengenoemde landen kan worden gezien als een positieve stap om de integratie van allochtone medeburgers te bevorderen. Het kan worden beschouwd als de aanvaarding van dit deel van de bevolking als nieuwe burgers en als bevestiging van het feit dat een democratische staat hun stem nodig heeft in het besluitvormingsproces en in de uitvoering van het beleid. Op die manier verkrijgt het beleid medewerking en legitimatie en vermijdt het dat er spanningen en vervreemding ontstaan bij een deel van de bevolking.

35 Heel wat Joden en andere Mediterraneanen (Italianen) hadden de grote Oceaan overgestoken op zoek naar betere levensomstandigheden. Hun vreemdelingschap en de economische crisis maakten dat de bevolking zich vijandig ging opstellen tegenover deze bevolkingsgroepen.

36 Arkansas was de laatste staat die het stemrecht voor vreemdelingen afschafte in 1928.

37 Interessant om te vermelden is dat de staat Maryland ook de eerste staat was in de 19de eeuw die het cijnskiesrecht afschafte en het universeel stemrecht introduceerde, zie A. DE TOCQUEVILLE, o.c., 55-56.

2.2. Gemeentelijk stemrecht: noodzakelijke voorwaarde voor integratie

De afwezigheid van democratisch gehalte door de uitsluiting van vreemdelingen uit het politiek participatieproces is het meest duidelijk op het lokale niveau wegens de soms grote concentratie van permanent gevestigde vreemdelingen op gemeentelijk grondgebied. In heel wat grootsteden blijft een aanzienlijk deel van de lokale bevolking onvertegenwoordigd op dat niveau. De lokale dienstverlening op het gebied van onderwijs, huisvesting, maatschappelijke bijstand en in andere sociale en culturele domeinen raakt de autochtone en de allochtone medeburgers op dezelfde wijze in hun dagelijks leven.³⁸ Het lijkt dan ook overbodig en zelfs absurd de nationaliteitsvereiste voorop te stellen om bijvoorbeeld over afvalophaling, onderhoud van straten of huisvesting mee te kunnen beslissen.

Elk integratieconcept dat in het kader van een minderhedenbeleid wordt voorgesteld, kan bijgevolg niet volwaardig genoemd worden zonder de opname van het politiek medebeslissingsrecht voor vreemdelingen. Het valt mijn inziens niet te rijmen met de grondbeginselen van de democratie dat mensen die lange tijd wonen en werken in een land, dat zich een democratische staat pleegt te noemen, worden uitgesloten van het lokaal besluitvormingsproces, terwijl daar beslissingen vallen die hen in hun onmiddellijke levensfeer (sociale huisvesting, onderwijs, ruimtelijke ordening) treffen.³⁹ Het streven naar een gemeentelijk medebeslissingsrecht voor permanent gevestigde vreemdelingen mag niet als een alleenstaand feit worden beschouwd. Het moet integendeel bekeken worden in de context van een fundamentele verbetering van de positie van deze bevolkingsgroep in alle sectoren van het maatschappelijk leven. Zodoende is het weliswaar geen toereikende maar niettemin noodzakelijke voorwaarde voor de integratie en emancipatie van deze personen in de samenleving.

De verkiezingsstrijd dwingt politieke partijen om het electoraat gunstig te stemmen en rekening te houden met hun belangen en wensen. De uitbreiding van het lokale electoraat tot de gedurende ruime tijd op het grondgebied verblijvende vreemdelingen die niet aan de nationaliteitsvereiste voldoen,⁴⁰ zou politieke partijen misschien verplichten in hun electoraal programma

38 Cfr. A. DE TOCQUEVILLE, o.c., 60: "Dans la commune le peuple est la source des pouvoirs sociaux, mais nulle part il n'exerce sa puissance plus immédiatement".

39 Zie art. 117 iuncto art. 135 van de Nieuwe Gemeentewet, gecodificeerd bij K.B. van 24 juni 1988, B.S., 3 september 1988, err., B.S., 8 juni 1990.

40 In de Engelstalige literatuur wordt dit aangeduid met de term "denizenship", dat op zijn beurt afgeleid is van het oude Engels woord "denizens" waarmee een bepaalde categorie bevoorrechte vreemdelingen werd aangeduid die over een permanente verblijfsstatus konden beschikken en die in de verblijfsstaat een breed spectrum van rechten genoten, zie HAMMAR, T., "State, Nation and Dual Citizenship", in BRUBAKER W.R. (ed), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, New York, University Press of America, 1989, 84.

aandacht te besteden aan de specifieke noden van dit deel van de bevolking. Voor de vreemdelingen zelf wordt een forum geschapen dat hen in staat zal stellen discriminerende praktijken en achterstellingen met politieke wapens te bestrijden en aan daadwerkelijke beïnvloeding van het beleid te doen waardoor ze zich tegelijkertijd vanonder het juk van politiek-conjuncturele welwillendheid van politici kunnen bevrijden. Bovendien mag de psychologische factor in dit kader niet worden onderschat. De allochtone medeburgers krijgen het gevoel van er echt bij te horen en niet meer als curiosum aanschouwd te worden in de rijen voor de kieshokjes (als men via de selectieve weg van de naturalisatie stemgerechtigd is verklaard!). Voor de autochtonen kan het een symbool zijn voor de officiële erkenning van de gelijkwaardigheid van beide bevolkingsgroepen zodat zij de bevolking van vreemde origine als "medeburgers" gaan zien en niet als de ongewenste "tijdelijke" vreemdelingen.

Ook het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (KCM) in België heeft in de voorstelling van zijn integratieconcept duidelijk gesteld dat maatschappelijke participatie, naast de toegang tot het openbaar ambt en de ondersteuning van het verenigingsleven van migranten, ook de toekenning van gemeentelijk stemrecht voor allochtonen omvat. Dit participatief aspect van het migrantendossier kreeg een lauwe behandeling in de rapporten van het KCM (KCM, 1989, 52-53). Begrip voor deze handelwijze kan misschien opgebracht worden als men bedenkt dat de strategie van het KCM erin bestond zich te behoeden voor een impasse wat zijn andere denkpijlers en actie-terreinen betreft. Langs de andere kant echter heeft het een unieke kans laten liggen om de verdediging van dit heet hangijzer op zich te nemen en het politieke taboe-aura daarrond te doorbreken. Een gevolg van deze inertie is dat de tot nog toe bewandelde weg van de naturalisatie als voorwaarde voor de toegang tot het kiesrecht wordt bestendigd en niet altijd onpartijdige instanties in de naturalisatieprocedure bijgevolg beslissen wie aan het politiek besluitvormingsproces deelneemt.

Nochtans is de houding in België -zoals reeds gezegd- niet zo negatief geweest tegenover de toekenning van gemeentelijk stemrecht aan migranten in het verleden. Eind jaren zeventig begin jaren tachtig hebben parlementsleden van verschillende politieke partijen wetsvoorstellen ingediend betreffende lokaal stemrecht voor vreemdelingen.⁴¹ Zelfs de regering heeft zich begin jaren tachtig in haar regeringsverklaring geëngageerd om het lokaal stemrecht voor vreemdelingen te realiseren.⁴² De tamelijk positieve ervaringen met de toekenning van actief en passief lokaal stemrecht aan migranten in sommige Europese landen (Zweden, Denemarken, Noorwegen, Nederland) en de ontwikkelingen op Europees vlak waarbij politieke rechten op lokaal en Europees vlak

41 Wetsvoorstellen Glinne (PS), Parl. St., Kamer, 1979, nr. 233-1, Lienard (PSC), Parl. St., Kamer, 1979-1980, nr. 609, Fievez (RW), Parl. St., Kamer, 1979-1980, nr. 611-1 en Mangelschots (SP), Parl. St., Kamer, 1979-1980, nr. 612-1.

42 "Verkiezingsprogramma's en regeringsverklaring 1981", CEPES DOCUMENTEN, 1981, nr. 4-5, 38.

aan EU-onderdanen worden toegekend zouden een signaal moeten zijn voor de Belgische regering om de toekenning van stemrecht aan niet-Europese migranten mogelijk te maken. Nochtans is dit op het ogenblik voor onbepaalde duur werd uitgesteld.⁴³ Zoniet creëert men een soort tweederangsburgers of derde-rangsburgers (indien de Unie-onderdanen voor de tweede groep moeten doorgaan). Zoals een Berlijnse rechter ooit terecht opmerkte: *“Ohne Wahlrecht wird es keine Lösung geben. Eingewanderte gehören untrennbar zur demokratischen Gesellschaft, die... nicht teilbar ist in Demokraten und Heloten”*.⁴⁴.

Slotbeschouwing

Het migratiefenomeen waarbij mensen hun ‘Heimat’ verlaten, zeeën en oceanen oversteken om zich in een ander land te vestigen met de hoop hun levensomstandigheden te verbeteren, is zo oud als de mensheid zelf. De aanwezigheid van mensen met een andere etnische herkomst laat de samenleving niet onberoerd: in het alledaagse leven kan dit tot wrevel en spanningen leiden. Een andere huidskleur, levenswijze en taal kunnen het samenleven tussen autochtonen en allochtonen zwaar bemoeilijken. In een klimaat van crisis fungeren ze meer en meer als zondebok.⁴⁵ Niettemin hinkt men met het voeren van een struisvogelpolitiek de realiteit achterna. Gastarbeiders van weleer en de nieuwe vreemdelingen van de laatste twee decennia hebben een onomkeerbare wending aan de samenleving gegeven. *Volentem ducunt fata, trahunt nolentem*.

Literatuur

BOCKEL A. (1991), *L’immigration au pays des Droits de l’Homme. Politique et droit*, Editions Publisud, Parijs

DE TOCQUEVILLE A. (1967), *De la démocratie en Amérique, I* (Oeuvres Complètes), Editions Gallimard, Parijs

43 De regering heeft op dit ogenblik een zogenaamde “open grondwetsherziening” (artikel 8 Grondwet) doorgevoerd waarbij het gemeentelijk stemrecht voor Unie-onderdanen werd mogelijk gemaakt en waarbij de uitoefening van het zogenaamde “migrantenstemrecht” voor andere vreemdelingen werd uitgesteld tot 2006. Wij noemen het een uitstel voor onbepaalde tijd omdat de huidige rooms-rode coalitie geen garanties op dat vlak kan geven voor de toekomst.

44 FRANZ, F., “Kommunales Wahlrecht für Einwanderer”, in HESKIN, H. (ed.), *Menschen ohne Rechte? Einwanderungspolitik und Kommunalwahlrecht in Europa*, Berlin, Express Edition, 1984, 31.

45 En meer nog: “[i]mmigrants’ absence from the political arena makes this a biased market in which xenophobic initiatives can earn votes without incurring the risk of losing other votes”, zie Y. MOULIER-BOUTANG, “Resistance to the Political Representation of Alien Population: The European Paradox”, *International Migration Review*, 1985, 489.

- EL MOUDEN A. & en TALHAOUI F. (1994), 'Op zoek naar een nieuw 'contrat social' of stemrecht voor een vergeten electoraat', *Bareel*, 1994, 15-17.
- EVERS T. (ed.) (1991), *Kommune- Ausländer-Mitbürger. Recht und Alltag von Arbeitsmigranten und Asylbewerbern*, Evangelische Akademie Hofgeismar
- GROENENDIJK C. (1987), 'Vom Ausländer zum Mitbürger: Die symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechts für ausländische Immigranten', *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 21-25
- GRONOV D. e.a. (1979), *Integration ausländischer Arbeitnehmer. Verwaltung-Recht-Partizipation*, Eichholz Verlag, Bonn
- JESSURUN D'OLIVEIRA H.U. (1984), 'Electoral Rights for Non-Nationals', *Netherlands International Law Review*, 59-72
- KONINKLIJK COMMISSARIAAT voor het MIGRANTENBELEID (1989), *Integratie (beleid): een werk van lange adem. bakens en eerste voorstellen*, deel I, Brussel
- LAYTON-HENRY Z. (1990), 'Citizenship or Denizenship for Migrant Workers', In LAYTON-HENRY Z.(ed.), *Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, Sage Publications, London, 186-195
- LEMMENS P. & VAN SCHOUBROUCK L. (1990), 'Kiesrecht van vreemdelingen als een fundamenteel recht', *Rechtskundig Weekblad*, 1990-91, 1145-1158
- MABILLE X. (1990), 'Droit de vote et nationalité', *Courrier hebdomadaire*, 1990, nr. 1290, 3-16
- MIGNON E. (1988), 'Politieke participatie van migranten in België', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 1988, 3-17
- NEUMAN G. (1992), ' "We are the People": Alien Suffrage in German and American Perspective', *Michigan Journal of International Law*, 1992, 259-335
- PEUCHOT E. (1991), 'Droit de vote et condition de nationalité', *Revue de droit public*, 1991, 501-524.
- RASKIN J. (1993), 'Legal Aliens, Local Citizens: The Historical Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage', *University of Pennsylvania Law Review*, 1993, 1394-1470
- RATH J.(1990), 'Voting Rights' In LAYTON-HENRY Z. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe* (ed.), Londen, Sage Publications, 1990, 127-157.

- RATH J. (1988), 'La participation des immigrés aux élections locales aux Pays-Bas', *Revue européenne des migrations internationales*, 23-36
- SCEVENELS M. (1982), 'De politieke status van vreemdelingen', *Jura Falconis*, 483-500
- SIEVEKING K.(ed.) (1990), *Ausländer oder EG-Bürger? Statusfragen und Minderheitenproblematik*, GmbH, Bonn
- TALHAOUI F. (1997), 'Burgerschap en integratie in het Belgisch samenlevingsmodel: een evaluatie van gangbare beleidsconcepten en een pleidooi voor een nieuwe benadering', In FOBLETS M.C. & HUBEAU B.(eds.), *Nieuwe burgers in de samenleving? Burgerschap en inburgering in België en Nederland*, Acco, Leuven, 73-85.
- VAN DEN BERGHE G. (1982), *Political Rights for European Citizens*, Gower Publishing Company, Hampshire
- WITHOL de WENDEN C. (1988), *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Parijs
- WITHOL de WENDEN C. (1987), 'Les politiques de participation des immigrés à la vie de la cité dans les Etats européens', *Actes*, 3-6