

Zitting 1978–1979, Nr. 95a

14 200 (R 1048)**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlandschap en het ingezetenschap****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 mei 1979

Toelating van Nederlanders

Naar aanleiding van hetgeen de leden van de fractie van de P.v.d.A. naar voren brachten, merken wij allereerst op, dat het onderhavige wetsontwerp zodanig is opgezet, dat de nieuwe Grondwet ten aanzien van de toelating van Nederlanders tot Nederland en de niet-uitzetting van Nederlanders uit ons land geen regeling zal inhouden. Hiermee sluit het wetsontwerp geheel aan bij de huidige Grondwet. Deze opzet biedt de wetgever de ruimte om aan de hand van een beoordeling der omstandigheden te beslissen of een eventuele toelatingsregeling dient te worden getroffen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. gaven te kennen het standpunt, dat de wetgever ruimte dient te hebben om eventueel een toelatingsbeleid te voeren ten aanzien van Nederlandse staatsburgers, niet te onderschrijven. Zij voegden hieraan toe, dat het Nederlandschap een onverkorte toelatingswaarborg en niet-uitzettingswaarborg met zich brengt.

Met onze ambtsvoorgangers menen wij dat het niet juist zou zijn in de Grondwet een onverkorte waarborg voor Nederlanders van toelating tot Nederland – en een hiermee samenhangende waarborg van niet-uitzetting – vast te leggen. Het Nederlandschap is de Koninkrijksnationaliteit. De garantie dat Nederlanders in het gehele Koninkrijk worden toegelaten hoort in de eerste plaats in het Statuut thuis. Daarin is deze garantie niet opgenomen. Integendeel. Artikel 3, onder f, van het Statuut bepaalt, dat het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders een aangelegenheid van het Koninkrijk is. De officiële toelichting op artikel 3, onder f, vermeldt daaromtrent het volgende: «In het toelatingsbeleid ook ten aanzien van Nederlanders behoort aan het land een grote mate van vrijheid te worden gelaten. Slechts de mogelijkheid van toezicht op het stellen van algemene regelen moet aan het Koninkrijk verblijven. De landen behoren niet te discrimineren tussen Nederlanders, die niet uit het betrokken land afkomstig zijn».

De aan het woord zijnde leden menen dat de Regering door de verwijzing in de memorie van toelichting (blz. 5) naar artikel 5, vierde lid, van het Vierde protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de verdenking op zich laadt bewust «de handen vrij te willen houden» voor een toelatingsbeleid dat in het bijzonder Antilliaanse Nederlanders buiten de grenzen houdt. De uiteenzetting in de

memorie van toelichting, waarnaar deze leden verwijzen, betreft een weergave van de mogelijkheid tot het maken van een toelichtingsregeling, welke genoemd Protocol biedt. In de memorie van toelichting (blz. 8) bij het in november 1978 aan de Tweede Kamer aangeboden wetsontwerp tot goedkeuring van het hierboven genoemde Vierde Protocol (kamerstuk 15 396 (R 1110)) is vermeld dat het Protocol geen beletsel vormt voor een regeling waarbij de toelating tot Nederland van tot de Nederlandse Antillen behorende Nederlanders wordt beperkt, doch dat het kabinet zulk een regeling niet in overweging heeft.

Het ware beter geweest, zo merken de leden van de fractie van de P.v.d.A. in hun betoog nog op, wetsontwerp 11 052 te handhaven. De voorkeur van deze leden voor handhaving van het door hen genoemde wetsontwerp, dat door het kabinet-De Jong werd ingediend en door onze ambtsvoorgangers werd ingetrokken, kunnen wij niet delen. Onze argumenten zijn de volgende. Vergelijking van dit wetsontwerp met het door deze leden vermelde wetsontwerp 11 052 levert de volgende verschillen op.

Anders dan het voorliggende wetsontwerp bevatte het wetsontwerp van het kabinet-De Jong waarborgen van toelating tot Nederland en niet-uitzetting uit ons land voor Nederlanders.

Ingevolge wetsontwerp 11 052 zou de uitlevering van Nederlanders uitsluitend op basis van een verdrag kunnen plaatsvinden. Ingevolge het onderhavige wetsontwerp kan niet slechts de uitlevering van Nederlanders, maar ook die van vreemdelingen slechts op basis van een verdrag plaatsvinden.

Wetsontwerp 11 052 stond delegatie toe met betrekking tot een wettelijke regeling omtrent uitlevering; dit wetsontwerp sluit zulk een delegatie uit.

In wetsontwerp 11 052 werd het recht het land te verlaten slechts aan Nederlanders toegekend; dit wetsontwerp garandeert dit recht aan een ieder.

Voorts stond wetsontwerp 11 052 delegatie toe met betrekking tot het recht het land te verlaten, hetgeen het huidige wetsontwerp uitsluit. Wij hopen, dat deze leden, het geheel van verschillen tussen beide ontwerpen overziende en onze uiteenzetting over de toelating tot Nederland overwegende, met dit wetsontwerp zullen kunnen instemmen.

Met voldoening constateerden wij de instemming van de fractie van het C.D.A. met het achterwege laten in het onderhavige wetsontwerp van bepalingen betreffende de toelating en de niet-uitzetting van Nederlanders. Dat deze leden tot dit standpunt kwamen voornamelijk op grond van de door Minister De Gaay Fortman op 26 januari 1977 in de Tweede Kamer ontwikkelde overwegingen, brengt ons ertoe op te merken, dat ook wij ons geheel in deze overwegingen kunnen vinden. Op de vraag van deze leden over artikel 1.2, derde lid (uitlevering) gaan wij verderop in deze memorie van antwoord in.

Collectieve uitzetting

De leden van de P.v.d.A. zouden er de voorkeur aan geven in de Grondwet wél een bepaling over een verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen op te nemen.

In de memorie van toelichting hebben onze ambtsvoorgangers betoogd dat aan een grondwettelijk verbod van collectieve uitzetting geen behoefte bestaat, omdat zo'n uitzetting niet pleegt te geschieden en omdat de vreemdeling die legaal in Nederland verblijft, ruime mogelijkheden heeft om zich te verzetten tegen maatregelen tot beëindiging van zijn recht tot verblijf. Wij onderschrijven deze argumenten. Om van collectieve uitzetting te kunnen spreken, moet er sprake zijn van uitzetting op grote schaal van vreemdelingen, waaraan geen geïndividualiseerde redelijke en objectieve beoordeling is voorafgegaan. Verwezen moge worden naar de uitspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 3 oktober 1975 (Opgenomen in Decisions and Reports no. 4 blz. 215 e.v.).¹ Geenzins kunnen gevallen van gelijktijdig uitvoeren van individuele beslissingen tot uitzetting wor-

¹ De hier van belang zijnde overweging uit deze beslissing luidt als volgt: «In the view of the Commission «collective expulsion of aliens» means any measure of the competent authority compelling aliens as a group to leave the country, except where such a measure is taken after and on the basis of a reasonable and objective examination of the particular cases of each individual alien of the group».

den aangemerkt als collectieve uitzetting in de zin als hierboven aangegeven. Alleen doordat een groep van personen, op grond van het feit dat zij niet voldoen aan de bepalingen van de Vreemdelingenwet, wordt uitgezet, zal er nog geen sprake zijn van collectieve uitzetting.

De aan het woord zijnde leden verwezen in hun betoog naar de zaak aangaande de «Kerk-Marokkanen» en problemen met zigeuners. Zij betwijfelen voorts of, wanneer een groep van personen voor uitwijzing in aanmerking komt, er voldoende garanties zijn, dat ieder lid van de groep individueel beoordeeld zal worden.

Wij menen dat er voor de door deze leden geuite twijfel geen reden aanwezig is. Ook van de door hen genoemde gevallen kan niet worden gezegd dat aan de waarborg van een individuele beoordeling tekort is gedaan. Voor het overige merken wij op dat in de toekomst elke maatregel, die het vermeende karakter van collectieve uitzetting heeft, zal kunnen worden getoetst aan artikel 4 van het Vierde Protocol bij het Europese mensenrechtenverdrag. Het ontwerp van Wet tot goedkeuring van dit Protocol is, zoals reeds vermeld, eind vorig jaar aan de Tweede Kamer aangeboden.

Ook de leden van de fractie van de V.V.D. memoreerden het standpunt in de memorie van toelichting dat opnemng van een verbod van collectieve uitzetting in de Grondwet niet nodig lijkt. Vervolgens wezen deze leden op artikel 4 van het ontwerp-Sanctiewet (Kamerstuk 14 006) op grond waarvan in afwijking van de Vreemdelingenwet bij Koninklijk besluit vreemdelingen kunnen worden uitgezet onder meer omdat zij onderdaan zijn van een door sanctie getroffen staat. Het kwam deze leden voor dat een dergelijk geval neigt naar uitzetting op grote schaal van vreemdelingen, waarbij sprake is van discriminatie en derhalve naar collectieve uitzetting. Deze leden vroegen of de stelling in de memorie van toelichting, dat het opnemen van een verbod van collectieve uitzetting in de Grondwet niet nodig is, wel kan worden gehandhaafd. Bij de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsontwerp is artikel 4 van het ontwerp-Sanctiewet reeds ter sprake gekomen (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1976-1977, blzz. 2721, 2771, 2775, 2778 en 2779). Van regeringszijde is betoogd dat bij de intrekking van een reeds verleende vergunning tot verblijf of vestiging ingevolge artikel 4 er geen sprake is van collectieve uitzetting. Ten aanzien van ieder individu afzonderlijk is een toetsing aan de wet noodzakelijk.

Ook naar onze mening is een geïndividualiseerde toepassing van genoemd artikel 4 altijd geboden, wil er geen strijd ontstaan met het, zoals hierboven reeds aangeduid, in de toekomst geldende artikel 4 van het Vierde Protocol bij het Europese mensenrechtenverdrag. Dat zodanige geïndividualiseerde toepassing altijd verzekerd zal zijn, vloeit naar onze mening voort uit hetgeen in genoemd artikel 4, onder 2e, wordt bepaald. Doordat is bepaald dat intrekking van een vergunning tot verblijf onderscheidenlijk vestiging wordt geacht te zijn geschied krachtens artikel 12 onderscheidenlijk artikel 14 Vreemdelingenwet, wordt aangegeven dat met name de in de Vreemdelingenwet voorziene rechtsmiddelen ook gelden bij toepassing van artikel 4 van de ontwerp-Sanctiewet.

Recht op bewegingsvrijheid

De nota betreffende de vraag of in de Grondwet een bepaling over het recht op bewegingsvrijheid zou moeten worden opgenomen (kamerstuk 15 474) is, zo beantwoorden wij een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het C.D.A., op 14 mei jl. in een openbare commissievergadering van de bijzondere commissie voor het beleid inzake de Grondwet/Kieswet van de Tweede Kamer behandeld.

De leden aan het woord vragen of wij het standpunt delen, dat de genoemde nota eveneens in de Eerste Kamer dient te worden behandeld, zoals ook met de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid het geval is geweest.

Wij staan in beginsel niet afwijzend tegenover de gedachte de nota ook in de Eerste Kamer te behandelen, indien die Kamer daarop prijs zou stellen. Wij merken hierbij evenwel op, dat behandeling in de Eerste Kamer ons niet opportuun voorkomt in het geval dat naar aanleiding van de behandeling van de nota in de Tweede Kamer tot de indiening van een wetsontwerp zou worden overgegaan. Dit laatste is overigens – gelet op het verloop en de uitkomst van de vergadering van 14 mei jl. – niet te verwachten. Zou evenwel een wetsontwerp worden ingediend, dan zou de behandeling van het betreffende onderwerp in de Eerste Kamer kunnen plaatsvinden aan de hand van dat wetsontwerp. Ook echter ingeval de Tweede Kamer, in het voetspoor van de openbare commissievergadering van 14 mei jl., meegaat met het door ons verdedigde standpunt, dat opneming van een bepaling over het recht op bewegingsvrijheid geen aanbeveling verdient, vragen wij ons af of behandeling van de nota in de Eerste Kamer zinvol zou zijn.

Een vergelijking met de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, zoals de leden van de fractie van het C.D.A. maakten, gaat naar onze mening niet geheel op. Die nota betrof het algemene beleid met betrekking tot de grondwetsherziening.

De leden van de fractie van de V.V.D. gaven te kennen dat, indien bij de behandeling van de hierboven reeds genoemde nota zou blijken, dat de Tweede Kamer opneming van een bepaling over het recht op bewegingsvrijheid wenselijk oordeelt, dit alsdan huns inziens zou moeten geschieden door indiening van een novelle.

Onze gedachten zouden, als bij de behandeling van de nota in de openbare commissievergadering gebleken zou zijn dat opneming in de Grondwet van een bepaling over het recht op bewegingsvrijheid gewenst was, in een andere richting zijn gegaan. Wij zijn van mening dat een dergelijke grondwetsbepaling in een afzonderlijk wetsontwerp zou kunnen worden vervat, strekkende tot opneming van een artikel 1.2a in de Grondwet. Het standpunt zou de aan het woord zijnde leden, dat het niet juist zou zijn het onderhavige wetsontwerp te behandelen, zolang de mogelijkheid van indiening van een novelle redelijkerwijze aanwezig is te achten, delen wij allerminst. Het onderhavige wetsontwerp laat zich zeer wel beoordelen zonder de van inhoud van een eventueel nog in te dienen wetsontwerp, strekkende tot het doen opnemen van een bepaling over het recht op bewegingsvrijheid in de Grondwet, kennis te hebben genomen. Indien, na de behandeling van de desbetreffende nota in de Tweede Kamer, tot indiening van zulk een wetsontwerp zou worden besloten, laat de inhoud van het wetsontwerp weinig te raden over. Een redactie voor een grondwetsartikel over een recht op bewegingsvrijheid is in de nota vermeld. Wij wijzen er voorts nog op, dat de Tweede Kamer zich evenmin op het standpunt heeft gesteld, dat een oordeelsvorming over het voorliggende wetsontwerp slechts mogelijk zou zijn bij kennisneming van een eventueel nog te verwachten voorstel tot opneming van het recht op bewegingsvrijheid in de Grondwet. Ten slotte merken wij nogmaals op dat de openbare commissievergadering van 14 mei jl. zich niet voor een dergelijk wetsvoorstel heeft uitgesproken.

Artikel 1.2, eerste lid

De nieuwe Grondwet zal ingevolge het voorgestelde artikel 1.2, eerste lid, geen voorschrift omtrent het ingezetenschap bevatten, zo merkten de leden van de fractie van de V.V.D. op. Deze leden wezen er vervolgens op, dat het voorontwerp van Rijkswet op het Nederlandschap geen bepalingen meer omtrent het ingezetenschap bevat. Hun opmerkingen mondden uit in de vraag of wij, gelet op genoemd voorontwerp en gelet op het grondwetswijzigingsvoorstel strekkende tot opneming van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn (kamerstuk 13 991), nader willen ingaan op de vraag, op welke wijze juridische waarborgen kunnen worden gegeven, dat het ingezetenschap inderdaad slechts bij de wet mag worden geregeld. Wij wijzen

op hetgeen in de memorie van toelichting is gezegd over de noodzaak van een grondwettelijk voorschrift, dat de wet verklaart wie ingezetenen zijn. Met onze ambtsvoorgangers achten wij dit voorschrift in de Grondwet overbodig buiten het terrein van het Kiesrecht. Zoals in de memorie van antwoord voor de Tweede Kamer reeds is vermeld, vindt men in het kader van het kiesrecht het begrip «ingezetenschap» in de voorgestelde artikelen 3.1.5 (actief kiesrecht Tweede Kamerverkiezingen; kamerstuk 14 223), 7.6 (actief en passief kiesrecht voor verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraad; kamerstuk 13 990) en 7.7 juncto A 7.7 (actief en passief kiesrecht van ingezetenen-niet-Nederlanders voor gemeenteraadsverkiezingen; Kamerstuk 13 991). Ingevolge artikel 1.4 (kamerstuk 13 872) kunnen beperkingen van het kiesrecht slechts bij de wet worden gesteld. Hiermede is verzekerd dat de regeling van het ingezetenschap voor wat het kiesrecht aangaat steeds bij wet moet geschieden. Voor wat de overige terreinen betreft, waarop het ingezetenschap van belang is, achten wij het een aanvaardbare praktijk, dat in afzonderlijke wetten een op het doel van deze wetten toegesneden definitie van «ingezetenschap» wordt gehanteerd. Resumerend kan in antwoord op de vraag van deze leden worden gesteld, dat de juridische waarborgen dat het ingezetenschap bij de wet wordt bepaald voor wat het kiesrecht betreft uit de nieuwe grondwettelijke bepalingen voortvloeien. Voor wat overige terreinen betreft, bestaat deze waarborg slechts voor zover in afzonderlijke wetten zelf wordt bepaald wie als ingezetenen dienen te worden beschouwd, Zou overeenkomstig het voorontwerp-Wet op het Nederlanderschap in de toekomst inderdaad de algemene wettelijke omschrijving van het begrip «ingezetenschap» komen te vervallen, dan zou zuiver theoretisch denkbaar zijn dat de Kroon voor gevallen waarin ter zake geen specifieke bepalingen in bijzondere wetten bestaan, zelfstandig een algemene omschrijving van het begrip «ingezetenschap» vaststelt. Daargelaten dat een dergelijke regelgeving door de Kroon zonder een formeel-wettelijke grondslag in ons staatsrechtelijke bestel niet voor de hand liggend is, komt hier nog bij dat een eventuele schrapping van de wettelijke omschrijving zoals besloten ligt in meergenoemd voorontwerp juist gebaseerd is op het motief dat aan een algemene omschrijving geen behoefte bestaat.

Artikel 1.2, tweede lid

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen of nader kan worden uiteengezet, in hoeverre vluchtelingen al dan niet onder de werking van dit grondwetsartikel vallen. Voor zover vluchtelingen als vreemdeling zijn te beschouwen, beantwoorden wij deze vraag bevestigend. Wij wijzen erop dat de regeling van de toelating als vluchteling is neergelegd in artikel 15 Vreemdelingenwet. De uitzetting van vreemdelingen is geregeld in de artikelen 22 tot en met 25 van de Vreemdelingenwet. Ingevolge artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag van Genève blijft de uitzetting op grond van artikel 22 Vreemdelingenwet achterwege, indien deze met voornoemd verdragsartikel in strijd is.

Artikel 1.2, derde lid (uitlevering)

Bij de leden van de fractie van het C.D.A. was de vraag gerezen of bij aanvaarding van artikel 1.2, derde lid, geen belangrijk staatsrechtelijk en volkenrechtelijk hiaat met betrekking tot de uitlevering van zowel vreemdelingen als Nederlanders aan landen, waarmede geen verdrag is gesloten, ontstaat. Naar de mening van deze leden is tot heden de uitlevering immers ook mogelijk zonder de basis van een verdrag. Artikel 1.2, derde lid, bepaalt dat uitlevering slechts krachtens verdrag kan geschieden. Deze waarborg zal gelden zowel ten aanzien van vreemdelingen als ten aanzien van Nederlanders. De grondwettelijke verankering van dit beginsel achten wij juist. Uitlevering zonder verdrag dient naar onze overtuiging niet mogelijk te zijn. Indien Nederland overgaat tot het sluiten van een uitleveringsovereenkomst spelen

daarbij twee criteria een rol. De Nederlandse justitie moet een aanwijsbaar belang hebben bij zo'n overeenkomst en verder zal de Nederlandse Regering een gerechtvaardigd vertrouwen moeten kunnen stellen in de rechtspleging van de desbetreffende mogelijke verdragspartner.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of door de voorgestelde bepaling een staatsrechtelijk en een volkenrechtelijk hiaat ontstaat, beantwoorden wij ontkennend. Bij de opmerking van deze leden dat uitlevering zonder de basis van een verdrag mogelijk is, tekenen wij aan, dat dit bij de huidige wetgeving reeds niet is toegestaan. Ingevolge artikel 4 van de Uitleveringswet worden Nederlanders niet uitgeleverd; uitlevering van vreemdelingen kan op grond van artikel 2 van deze wet slechts krachtens verdrag geschieden.

Artikel 1.2, vierde lid

Over de stand van zaken met betrekking tot de indiening van een ontwerp-paspoortwet, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de fractie van de V.V.D., kan worden medegedeeld, dat het interdepartementaal overleg nog niet geheel is voltooid. Na afsluiting van dat overleg zal voorlegging aan de Ministerraad plaatsvinden. Het tijdstip waarop deze wet in het Staatsblad zal worden geplaatst, is daarmee echter nog niet gegeven. Gelet hierop, zal het duidelijk zijn dat thans nog niet valt te overzien of van artikel A 1.2 gebruik zal moeten worden gemaakt. Zekerheidshalve is opnemng van deze overgangsbepaling echter wenselijk.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars