

Zitting 1976–1977

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 Nederlanderschap en het ingezetenschap

Nr. 6 Herdruk²

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 25 november 1976

De bijzondere commissie Grondwet/Kieswet¹, met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

Inleiding

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. konden met de inleidende beschouwingen van de regering in de memorie van toelichting instemmen. Zij betreurden alleen dat een wetsontwerp van zo fundamentele betekenis zo laat is ingediend, dat het nauwelijks nog samen met de andere voorstellen tot grondwetswijziging ten aanzien van de klassieke grondrechten in openbare behandeling kan komen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden zich met het onderhavige wetsontwerp in hoofdzaak verenigen, evenals met de intrekking van wetsontwerp 11 052.

Naar het oordeel van deze leden maakt de memorie van toelichting echter niet duidelijk waarom de regels betreffende Nederlanders en vreemdelingen nu in één artikel worden ondergebracht. Uit een oogpunt van systematiek is het het overwegen waard uit te gaan van de waarborgen, en vervolgens te bezien voor wie en onder welke omstandigheden deze zullen gelden. Dan gaat ook een vergelijking met artikel 5 van de huidige grondwet op, want dat artikel geldt alleen voor Nederlanders en bevat slechts een clause ten aanzien van vreemdelingen. Deze leden stelden vast dat artikel 1.2 ook regels geeft die uitsluitend voor vreemdelingen gelden. Zou het ter wille van de duidelijkheid niet beter zijn de alleen voor vreemdelingen geldende bepalingen een afzonderlijke plaats te geven?

De toelating van Nederlanders

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. had het verbaasd dat de Regering, ondanks het begrip dat zij zegt te hebben voor de voorkeur van de Raad van State voor grondwettelijke verankering van het recht op toelating en verblijf in het land waarvan men onderdaan is (bijlage III bij de memorie van toelichting, blz. 17, derde alinea), dit recht niettemin niet – geclausuleerd – in de Grondwet wil vastleggen. Deze leden achtten het van funda-

¹ Samenstelling, Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Tilanus (CHU), Koekeek (BP), Abma (SGP), Groensmit-van der Kallen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Lückers-Bergmans (KVP), Staneke (DS'70), Van Dis (SGP), Imkamp (D'66), Barendregt (PvdA), Jongeling (GPV), Keja (VVD), Haas-Berger (PvdA), Veder-Smit (VVD), Van Leeuwen (ARP), Wisselink (CHU), Beuker (RKPN), De Gaaij-Fortman (PPR), Van der Gun (KVP), Van der Doef (PvdA), Koningh (DS'70), Kroes (KVP).

² I.v.m. het alsnog opnemen van door een administratieve vergissing weggevalven opmerkingen van de zijde van de CPN-fractie.

menteel belang dat Nederlanders in de grondwet de waarborg vinden dat zij steeds tot Nederland zullen worden toegelaten.

Op deze algemene regel moeten bij wet te bepalen uitzonderingen mogelijk zijn. Onder geen voorwaarde is echter te aanvaarden dat de grondwet de mogelijkheid opent een toelatingsregeling voor een bepaalde groep Nederlanders te maken. Wat dat betreft sloten deze leden zich aan bij de redenering van de Regering op blz. 5 van de memorie van toelichting, uitgezonderd de opmerking dat zij niet voor de toekomst grondwettelijk iedere mogelijkheid tot het maken van een toelatingsregeling volstrekt wil uitsluiten. Die opmerking snijdt in dit verband geen hout. In de Grondwet zijn immers tal van rechten opgenomen met de beperking dat daarvan bij wet kan worden afgevoerd.

Deze leden zouden de laatste alinea van blz. 5 van de memorie van toelichting graag zien verduidelijkt. Hoe kan de wetgever grondrechten ongeoorloofd beperken wanneer er ten aanzien van de toelating geen grondrecht bestaat? Op welke andere grondrechten zou een zodanige beperking betrekking kunnen hebben?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of uit de bezwaren van de regering tegen een *grondwettelijke toelatingsregeling met een clause die buiten twijfel stelt dat de wetgever bevoegd is in het belang van de openbare orde de toelating te regelen van uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders*, mag worden afgeleid dat de Regering zulk een toelatingsregeling in de toekomst praktisch niet mogelijk acht.

Laat het niet opnemen van enige bepaling ter zake in de Grondwet, zo vroegen deze leden verder, de wetgever de bevoegdheid tot uitzetting van een uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlander?

Deelt de Regering van de Nederlandse Antillen de mening dat het ontbreken van een grondwettelijke bepaling de wetgever in de toekomst niet zal beletten de toelating tot, of de uitzetting uit Nederland te regelen van uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders? Zal het weglaten van een opdracht aan de wetgever tot regeling van het ingezetenschap van Nederland niet de totstandkoming belemmeren van een doelmatige toelatings- en uitzettingsregeling ten aanzien van Antilliaanse Nederlanders?

De leden van de fractie van de C.P.N. beschouwden het recht op toelating en verblijf in het land waarvan men onderdaan is als een recht van grote betekenis. Opneming daarvan in de Grondwet is huns inziens noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen niet alleen voor inwoners van de Nederlandse Antillen, maar ook voor de inwoners van Nederland. Wat voor gevolgen zou niet-opneming in de Grondwet van een recht op verblijf en toelating voor uit Nederland afkomstige Nederlanders hebben? Is dit recht voor hen dan nog wel gewaarborgd?

Deze leden vroegen voorts op welke gronden de Regering de mogelijkheid tot het treffen van een toelatingsregeling in de toekomst wil openhouden.

De leden van de fractie van D.S.'70 merkten op dat het nu ingetrokken wetsvoorstel 11 052 het voorstel bevatte om overeenkomstig het meerderheidsadvies van de Staatscommissie Cals/Donner een bepaling op te nemen dat alle Nederlanders in Nederland worden toegelaten en dat zij niet kunnen worden uitgezet. Deze leden onderschreven de bezwaren van de Regering dat aldus een eventueel wenselijke toelatingsregeling onmogelijk zou worden. Zij waren echter verbaasd over het voorstel in het onderhavige ontwerp om dan maar geen bepaling op te nemen.

Het Vierde protocol bij het Europese verdrag voor de rechten van de mens (art. 5, lid 4) opent uitdrukkelijk de mogelijkheid de verschillende landen waaruit een staat (in casu het Koninkrijk) kan bestaan, te beschouwen als afzonderlijke gebieden voor de toepassing van de leden 2 en 3. Hierop wordt ook gewezen op blz. 5 van de memorie van toelichting. Het verdrag staat derhalve toe een onderscheid te maken tussen de gebieden waaruit het Koninkrijk bestaat, en de in artikelen 2 en 3 erkende rechten slechts per gebied

te laten gelden. Het Vierde protocol sluit dus de mogelijkheid van het maken van een toelatingsregeling niet uit.

De leden van de fractie van D.S.'70 waren, evenals de Raad van State, van mening dat het opnemen van een recht op toelating en niet-uitzetting voor Nederlanders, aldus geclausuleerd dat buiten twijfel staat dat de wetgever bevoegd is een toelatingsregeling voor uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders vast te stellen, de voorkeur verdient. De bezwaren die de Regering daar op blz. 17 (bijlage 3) tegen oppert hadden hen niet volledig kunnen overtuigen. Een expliciet voorbehoud ten aanzien van een eventuele regeling van toelating van uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders, en niet ten aanzien van andere Nederlanders, voorkomt immers de mogelijkheid beperkende bepalingen te treffen jegens Nederlanders, niet afkomstig uit de Nederlandse Antillen.

Een ander bezwaar, door de Regering genoemd, is dat de voorgestelde bepaling geen clausulering kent ten aanzien van het recht op niet-uitzetting. Deze opmerking ontlokte de hier aan het woord zijnde leden de vraag, of het door de Regering voorgestelde achterwege laten van een regeling niet hetzelfde bezwaar ontmoet.

Met betrekking tot het hierboven genoemde Vierde protocol bij het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens vroegen de leden, behorend tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., of de Regering kan meedelen wanneer de ratificatie van dit op 16 september 1963 gedateerde protocol tegemoet kan worden gezien. Zij wezen erop dat Nederland behoort tot de weinige landen (met Cyprus, Griekenland, Engeland, Malta, Italië, Zwitserland en Turkije) die nog niet tot ratificatie zijn overgegaan. Vindt dit wellicht zijn oorzaak in het feit dat Nederland voornemens is nog voorbehouden te maken, met name wat betreft de mogelijkheid een toelatingsregeling te maken gebaseerd op artikel 5, vierde lid, van het protocol?

Het voorgestelde artikel 1.2

3.1. Het Nederlanderschap (eerste lid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie, constaterend dat ten aanzien van bepaalde categorieën van personen de kroon over het Nederlanderschap beslist bij naturalisatie, vroegen of de Regering uitbreiding van deze delegatie tot andere categorieën in overweging heeft. Nu wederom wordt voorgesteld niet de bepaling te handhaven dat de wet verklaart wie ingezetenen zijn, blijft toch de mogelijkheid bestaan dat de kroon dit zelfstandig bepaalt?

Volgens de memorie van toelichting (blz. 6 onderaan) is dit slechts theorie omdat de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap bestaat. Het is echter niet uitgesloten dat bij een volgende wijziging van die wet de bepaling wie ingezetenen zijn verdwijnt. Ligt dit in de bedoeling nu in andere wetten, met name in de Kieswet, al een bepaling omtrent het ingezetenschap voorkomt? Is het ter wille van de duidelijkheid en de systematiek niet aan te bevelen de bepalingen over het ingezetenschap op de huidige plaats te handhaven?

Deze leden vroegen ook of de onlangs gerezen vragen bij de vervolging en berechting van oorlogsmisdadigers het niet gewenst maken de wetgever een zó duidelijke regeling te doen ontwerpen, dat geen verschil van mening meer mogelijk is over de vraag of iemand het Nederlanderschap al dan niet verloren heeft.

De leden van de fractie van DS'70 verklaarden zich met de schrapping van het grondwettelijk voorschrift, dat de wet verklaart wie ingezetenen zijn, te kunnen verenigen nu de praktijk tot verschillende omschrijvingen in een aantal wetten heeft geleid.

3.3. Uitlevering (derde lid)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. konden met de rede-
nering van de Regering ter toelichting van dit derde lid instemmen.

Wel vroegen zij zich af hoe wederkerigheid ontbreken kan bij uitlevering
aan een bij een bepaald verdrag aangesloten staat. Is denkbaar, dat bij een
verdrag aangesloten staten wel het recht hebben uitlevering te vragen, maar
niet de plicht aan een verzoek daartoe te voldoen? Kan de Regering eventue-
eel een voorbeeld van een dergelijke situatie geven?

Deze leden hadden met instemming geconstateerd dat delegatie van re-
gelgeving ter zake van uitlevering door de formele wet aan lagere organen
niet mogelijk is gemaakt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven de opvatting dat er aan-
gaande de mogelijke uitlevering van Nederlanders duidelijkheid moet ko-
men. De huidige grondwet laat juist op dit belangrijke punt te veel ruimte
voor interpretatie. Dat uitlevering slechts kan geschieden krachtens een ver-
drag, zowel voor vreemdelingen als voor Nederlanders, achtten zij volstrekt
juist; evenzeer dat delegatie hier is uitgesloten.

Ook bij deze leden riep de kwestie van de wederkerigheid nog wel wat
vraagtekens op, vooral wanneer het eigen onderdanen betreft. Wellicht kan
de Regering nog eens duidelijk maken in welke gevallen uitlevering van een
eigen onderdaan mogelijk zou zijn, indien men niet zeker is van wederkerig-
heid.

Naar het oordeel van de leden van de DS'70-fractie noopt de toenemende
internationale verwevenheid van veel problemen, vooral die van de mis-
daad en haar bestrijding, tot een herbezinning op de mogelijkheden tot uitle-
vering van Nederlanders. Wel vonden zij het een goede zaak dat in geval van
uitlevering van Nederlanders uiterste zorgvuldigheid wordt betracht.

De voorgestelde bepaling waarbij de uitlevering van Nederlanders even-
als van vreemdelingen slechts krachtens verdrag mogelijk is komt met de
opvattingen van deze leden overeen.

In het voorlopig verslag over het nu ingetrokken wetsontwerp 11 052
wordt de gedachte geopperd met zoveel woorden te bepalen, dat voor een
verdrag dat de mogelijkheid van uitlevering van Nederlanders bevat uitdruk-
kelijke goedkeuring is vereist. Hoewel dit punt wellicht beter kan worden ge-
regeld bij de grondwettelijke bepalingen betreffende de goedkeuring van
verdragen, wilden deze leden hier toch hun instemming met deze gedachte
betuigen.

3.4. Het recht het land te verlaten (vierde lid)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. konden onderschrij-
ven hetgeen de Regering in de memorie van toelichting opmerkt omtrent
het recht het land te verlaten.

Dat dit recht ook aan vreemdelingen wordt toegekend, achtten de leden
van de P.v.d.A.-fractie juist. De memorie van toelichting stelt dat iedere Ne-
derlandse overheid verplicht hun bij gebreke van een paspoort van hun land van herkomst een papier te verschaffen opdat zij
dit recht kunnen effectueren, bij voorbeeld een vluchtelingenpaspoort, of al-
thans een «laissez-passer»? Moet de Nederlandse overheid hen bijstaan
wanneer zij vanwege de ambassade van hun eigen land geen paspoort of
verlenging van hun paspoort kunnen krijgen?

Het recht het land te verlaten kan worden beperkt bij of krachtens de wet.

Waarom, zo vroegen de aan het woord zijnde leden, is hier delegatiebevoegdheid gegeven? Valt niet te vrezen dat dan in incidentele gevallen een verbod zal worden gegeven het land te verlaten? Voor welke situaties acht de Regering het geven van een delegatiebevoegdheid gewenst?

4. Bewegingsvrijheid; collectieve uitzetting

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. was het opgevallen dat de memorie van toelichting op blz. 9 stelt dat het moeilijk zou zijn voor alle gevallen waarin beperking van de bewegingsvrijheid nodig is een formele wettelijke basis te verschaffen. Betekent dit dat ook zonder wettelijke basis in ons land de bewegingsvrijheid kan worden beperkt? Zo ja, kan de Regering daarvan dan voorbeelden noemen?

De Staatscommissie-Cals/Donner stelt in haar tweede rapport (blz. 53), dat naar de huidige situatie in Nederland de bewegingsvrijheid een rechtsbasis heeft in het Soeverein Besluit van 12 december 1813 (Stcrt. 1813, nr. 4). Kan de Regering verklaren waarom zij daar wèl naar heeft verwezen in de toelichting op wetsontwerp 11 052, doch een dergelijke verwijzing achterwege heeft gelaten in de toelichting op het onderhavige ontwerp? Is er ten deze in de praktijk de laatste tijd iets veranderd, en zo ja, wil de Regering dan meedelen wat daarvan de reden was?

De memorie van toelichting noemt twee argumenten waarom aan een grondwettelijk verbod van collectieve uitzetting geen behoefte bestaat, aldus deze leden. In de eerste plaats het argument dat zulk een uitzetting niet «pleegt» te geschieden, en ten tweede dat de Vreemdelingenwet rechtsmiddelen geeft om dit te voorkomen.

Het kwam deze leden voor dat deze redenering niet sloot. Kan de Regering nader toelichten wat zij precies onder collectieve uitzetting verstaat? Is daarvan de laatste tijd in ons land geen sprake geweest? Waar biedt de Vreemdelingenwet een rechtsmiddel tegen collectieve uitzetting? Is dit impliciet het geval in hoofdstuk IV van deze wet, zoals door de Regering gesuggereerd door de opsomming van rechtsmiddelen op blz. 10 van de memorie van toelichting? Deze leden betwijfelden of dit alles opgaat wanneer een groep vreemdelingen met uitzetting wordt bedreigd. De beantwoording van hun vragen zagen zij daarom met belangstelling tegemoet.

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat het wetsontwerp geen recht op bewegingsvrijheid kent. In een gecompliceerde samenleving moet de mogelijkheid tot beperking van de bewegingsvrijheid bestaan. Maar als men stelt dat beperking slechts bij of krachtens de wet kan geschieden, is die mogelijkheid toch aanwezig? Het argument dat te voren niet valt te overzien tot welke wettelijke maatregelen een desbetreffende grondwettelijke bepaling zou nopen, zou men kunnen gebruiken tegen alle in de Grondwet opgenomen rechten.

Ook een verbod van collectieve uitzetting komt in het wetsontwerp niet voor. Het argument dat een grondwettelijk verbod niet nodig is omdat zulk een uitzetting niet pleegt te geschieden, achtten ook deze leden uitermate zwak. De legaal in Nederland verblijvende vreemdeling heeft ruime mogelijkheden om zich te verzetten tegen maatregelen ter beëindiging van zijn verblijfsrecht, aldus de memorie van toelichting. Betekent dit dat ten aanzien van een bepaalde groep, die illegaal is binnengekomen, wel een maatregel van collectieve uitzetting genomen kan en mag worden? Was de gedachten-gang achter de regularisatieregeling in de Wet buitenlandse werknemers niet, dat de stroom en het aantal illegalen in ons land zouden afnemen? Waarom moet dan deze mogelijkheid worden opgegehouden? Is collectieve uitzetting mogelijk van een groep illegalen, die op grond van politieke of humanitaire redenen een geldige verblijfsvergunning tracht te krijgen en daartoe de juiste procedure volgt?

Aan welke situaties denken de bewindslieden, zo vroegen nog de leden van de C.P.N.-fractie, wanneer zij op blz. 9 van de memorie van toelichting schrijven: «In een gecompliceerde samenleving zal ruimte moeten worden gelaten om de bewegingsvrijheid te kunnen beperken in situaties waarin zulks wenselijk is»?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De waarnemend griffier van de commissie,
Mulder