

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 Nederlandschap en het ingezetenschap.

Nr. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 januari 1977

INLEIDING

Het verheugt ons dat instemming is betuigd met het onderhavige wetsontwerp, althans met diverse onderdelen daarvan. De opmerkingen en vragen die in het voorlopig verslag voorkomen, beantwoorden wij als volgt.

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. betreurden het, dat een zo fundamenteel wetsontwerp zo laat is ingediend dat het nauwelijks nog samen met de andere voorstellen tot grondwetsherziening ten aanzien van de klassieke grondrechten in openbare behandeling zou kunnen komen. De bij de voorbereiding van het wetsontwerp opgelopen vertraging vloeide voort uit de omstandigheid dat het overleg met de Nederlands-Antilliaanse regering meer tijd kostte, dan wij hadden gehoopt. Hierin mag geenszins een verwijt worden gelezen aan onze Antilliaanse overlegpartners. Het is nu eenmaal zo, dat het intergouvernementele overleg over een in te dienen ontwerp van rijkswet tijd vordert, zeker bij een zo belangrijk wetsontwerp als dit, waarbij de beide landen van het Koninkrijk evenzeer betrokken zijn.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. kunnen zich in hoofdzaak verenigen met het onderhavige wetsontwerp en de intrekking van wetsontwerp 11 052. Het deed ons deugd van deze opvatting kennis te nemen.

Wij hebben – dit in antwoord op het betoog van de hier aan het woord zijnde leden – de verschillende bepalingen van artikel 1.2 samengebracht uit overwegingen van systematiek. Nu vragen deze leden, of het terwille van de duidelijkheid niet beter is de bepalingen die alleen voor vreemdelingen gelden apart te regelen. Wij menen niet dat in de door ons voorgestelde opzet aan de duidelijkheid tekort wordt gedaan. Het eerste lid geeft de opdracht tot wettelijke regeling van het Nederlandschap, het tweede lid die tot wettelijke regeling van de toelating en uitzetting van vreemdelingen. Het derde lid bevat het beginsel dat uitlevering alleen krachtens verdrag kan geschieden, welk beginsel in de voorgestelde opzet, zowel ten aanzien van Nederlanders als ten aanzien van vreemdelingen geldt. Het vierde lid geeft een recht aan een ieder om het land te verlaten.

Als wij het goed zien zou overeenkomstig de suggestie van de leden hier aan het woord, de opdracht tot wettelijke regeling van de toelating en uitzetting van vreemdelingen een afzonderlijke plaats moeten worden gegeven.

Wij menen dat de opnemng van dit voorschrift in een afzonderlijk tweede lid voldoende duidelijk is. Voorts merken wij op dat dit onderwerp ingevolge artikel 3 van het Statuut bij rijkswet moet worden geregeld, evenals de bepalingen omtrent het Nederlandschap en de uitlevering. Waarom wij deze onderwerpen tezamen met enkele andere in één ontwerp van rijkswet hebben opgenomen, hebben wij in de memorie van toelichting (blz. 4) uiteengezet.

DE TOELATING VAN NEDERLANDERS

Van verschillende zijden wordt ingegaan op de kwestie van de toelating van Nederlanders tot Nederland.

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. maken een opmerking over een bepaalde passage uit het nader rapport (blz. 17, derde alinea), gelezen in verband met het voorstel van de Regering het recht op toelating niet in de Grondwet vast te leggen. In de bedoelde passage uit het nader rapport hebben wij begrip uitgesproken voor de opvatting van de Raad van State, die ervan uitgaat dat het recht op toelating en verblijf in het land waarvan men onderdaan is, als een fundamenteel recht is te beschouwen. Vanuit die visie is de raad voorstander van verankering van dat recht in de Grondwet.

Wanneer wij voor een bepaald standpunt begrip kunnen tonen, behoeft dat niet mee te brengen dat wij tevens de consequenties die uit dat standpunt voortvloeien, aanvaarden. In het nader rapport hebben wij onze bezwaren weergegeven tegen het resultaat waartoe de Raad van State komt, en komen wij tot de conclusie dat de suggestie van de Raad van State tot verankering in de Grondwet van het recht op toelating niet moet worden gevolgd. Mede weegt daarbij, dat aan ons voorstel uitgebreid overleg met de Nederlands-Antilliaanse regering is voorafgegaan.

Het vervolg van het betoog van de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. is ons niet geheel duidelijk. Deze leden achten het van fundamenteel belang dat Nederlanders in de Grondwet de waarborg vinden, dat zij steeds tot Nederland zullen worden toegelaten. Wel zijn deze leden van mening, dat op deze algemene regel bij de wet te bepalen uitzonderingen mogelijk moeten zijn. Maar vervolgens verklaren zij, dat onder geen voorwaarde aanvaard kan worden dat de Grondwet de mogelijkheid zal laten een toelatingsregeling voor een bepaalde groep Nederlanders te maken.

Welnu, als men grondwettelijk het recht op toelating zou erkennen en daarbij de mogelijkheid open zou laten voor uitzonderingen op dit recht, te regelen bij de wet, dan wordt daarmee óók de mogelijkheid geopend van een wettelijke toelatingsregeling ten aanzien van een bepaalde groep Nederlanders.

De hier aan het woord zijnde leden vragen naar verduidelijking van de laatste alinea op blz. 5 van de memorie van toelichting. Met de hier bedoelde grondrechten waarmee de wetgever die een toelatingsregeling maakt, rekening moet houden, wordt bij voorbeeld bedoeld op het recht op eerbiediging van het gezinsleven, zoals dat in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens geformuleerd is. Inbreuken die een toelatingsregeling op dit recht zou maken, moeten worden getoetst op hun geoorloofdheid in het licht van deze verdragsbepaling.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen de vraag of uit de bezwaren van de Regering tegen het opnemen in de Grondwet van een recht op toelating en niet-uitzetting van Nederlanders met een clause, die buiten twijfel stelt dat een toelatingsregeling in het belang van de openbare orde vastgesteld kan worden voor uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders, mag worden afgeleid dat de Regering zulk een regeling in de toekomst praktisch niet mogelijk acht.

Wij hebben in de memorie van toelichting (blz. 5) gezegd dat wij niet willen dat de Grondwet voor de toekomst iedere mogelijkheid tot het maken

van een toelatingsregeling afsluit. Ook hebben wij opgemerkt dat de wetgever er zich rekenschap van moet geven of de concrete situatie een toelatingsregeling rechtvaardigt. Voorts hebben wij op de begrenzingsen gewezen van de ruimte die de wetgever is toegemeten. Voorts is uit de uitspraken die van regeringszijde zijn gedaan als de kwestie van een toelatingsregeling aan de orde was duidelijk geworden, dat van dit kabinet zulk een toelatingsregeling niet te verwachten is. Hoe de wenselijkheid of noodzakelijkheid van een toelatingsregeling in de toekomst zal worden gezien, kunnen wij niet zeggen.

Het niet-opnemen van enige bepaling ter zake in de Grondwet laat inderdaad de wetgever de bevoegdheid de uitzetting van uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders te regelen. De Grondwet zal dan op dit punt zwijgen, evenals de huidige Grondwet doet. Dat wil zeggen: zij houdt geen regeling in ten aanzien van de niet-uitzetting van Nederlanders uit Nederland en mitsdien geen verbod voor de wetgever tot het vaststellen van een uitzettingsregeling.

Zoals reeds eerder werd medegedeeld werd over het ontwerp uitvoerig overleg gepleegd tussen de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse regeringen. De Nederlands-Antilliaanse regering heeft met het oog op het ontwerp ingestemd, welke instemming zich mede uitstrekt over hetgeen in de memorie van toelichting is uiteengezet aangaande de mogelijkheden die het niet-opnemen van de waarborgen van toelating en niet-uitzetting openlaat. Hierbij verdient de aandacht dat de onderhavige aangelegenheid – regeling van de toelating en uitzetting van Nederlanders – een eigen aangelegenheid is van ieder der beide rijkdelen. Slechts het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting is ingevolge artikel 3, eerste lid, sub f, van het Statuut, een aangelegenheid van het Koninkrijk.

Wij zien niet goed in, dat het weglaten van de grondwettelijke opdracht aan de wetgever tot regeling van het ingezetenschap de totstandkoming van een doelmatige toelatingsregeling zou belemmeren. Als de wetgever voor een doelmatige toelatingsregeling de hantering van het begrip ingezetenschap nodig heeft, wordt hem door de Grondwet, of deze nu wel of niet de opdracht tot regeling van het ingezetenschap bevat, niets in de weg gelegd dit begrip te hanteren.

De leden van de fractie van de C.P.N. beschouwen het recht op toelating in het land waarvan men onderdaan is, als een recht van grote betekenis. Zou de opmerking van deze leden ertoe strekken, dat in de Grondwet, bij opneming daarin van het recht op toelating, het woord «onderdaan» zou worden gebezigd, dan hebben wij er dit bezwaar tegen, dat hiermee een nieuw begrip in onze Grondwet zou worden geïntroduceerd naast het begrip «Nederlander», en dat dit begrip wellicht ook teveel herinneringen zou oproepen aan ons koloniale verleden (men denke aan het toendertijd gebezigde onderscheid tussen Nederlander en Nederlands-onderdaan-niet-Nederlander).

Niet-opneming in de Grondwet van een recht op toelating voor uit Nederland afkomstige Nederlanders doet geen afbreuk aan de toegankelijkheid van Nederland voor deze Nederlanders. Bovendien valt nog te wijzen op de waarborgen vervat in artikel 3, tweede lid, van het Vierde protocol, en in artikel 12, vierde lid, van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De gronden waarop de Regering de mogelijkheid van een toelatingsregeling wil openhouden, staan vermeld in de memorie van toelichting (blz. 4-6).

De leden van de fractie van DS'70 toonden zich verbaasd over het voorstel in het onderhavige ontwerp van rijkswet geen bepaling omtrent een recht op toelating voor Nederlanders op te nemen. Wij menen dat wij goede gronden hebben aangevoerd voor ons standpunt. Wij erkennen dat opneming in de Grondwet van een toelatingswaarborg, met een expliciet voorbehoud ten aanzien van eventuele regeling van de toelating van uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders, en niet ten aanzien van andere Nederlanders, de mogelijkheid zou voorkomen beperkende maatregelen te treffen jegens Nederlanders die niet afkomstig zijn uit de Nederlandse Antillen. Daar-

mee hebben de hier aan het woord zijnde leden gepoogd de suggestie die de Raad van State van het Koninkrijk in zijn advies over het ontwerp van rijkswet doet, te verbeteren, ten einde een bezwaar te ondervangen dat in het Nader rapport is opgeworpen (blz. 17). Maar bij ons rijst de vraag of het passen zou in de Grondwet het begrip «uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders» te hanteren, terwijl ook het woord «afkomstige» voldoende onderscheidingsvermogen mist.

De leden van de fractie van DS'70 stellen de vraag of het niet-opnemen van de waarborgen van toelating en niet-uitzetting in de Grondwet niet hetzelfde bezwaar ontmoet als door de Regering is aangevoerd tegen de suggestie van de Raad van State van het Koninkrijk, namelijk dat deze geen clausulering bevat voor het recht op niet-uitzetting. Dit zien wij niet in. Als de Grondwet, zoals wij voorstellen, geen bepaling bevat die aan Nederlanders een waarborg van niet-uitzetting geeft, dan is ook geen clausulering ter zake nodig voor het geval de wetgever de mogelijkheid van uitzetting van Nederlanders als sluitstuk van een toelatingsregeling zou willen gebruiken.

Voor wat betreft de ratificatie van het Vierde protocol bij het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden merken wij op, dat op dit moment nog interdepartementaal overleg gaande is. Daarbij doet zich de vraag voor of ten aanzien van dit protocol nog voorbehouden moeten worden gemaakt of verklaringen afgelegd met het oog op de in de Nederlandse Antillen bestaande toelatingsregeling. Dit vraagstuk speelt ook bij de ratificatie van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Men zie artikel 2 van het desbetreffende ontwerp van rijkswet 13 932 (3 1037) en de memorie van toelichting, blz. 23-24 en blz. 43. De Regering streeft ernaar op korte termijn een beslissing te nemen over het ter goedkeuring aanbieden van het Vierde protocol aan het parlement.

HET VOORGESTELDE ARTIKEL 1.2

3.1 Het Nederlanderschap (eerste lid)

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen of overwogen wordt de delegatie aan de Kroon ter zake van naturalisatie uit te breiden voor andere categorieën dan tot nu toe.

In de eerste plaats zij gewezen op wetsontwerp 12 837 (R 944), dat heeft geleid tot de rijkswet van 8 september 1976, Stb. 465. Bij deze wijziging van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap is de beslissing omtrent naturalisatie voor een aantal categorieën van de wetgever overgebracht naar de Minister van Justitie.

De vraag of te dezer zake verder moet worden gegaan, d.w.z. of in meer gevallen de beslissing omtrent naturalisatie kan worden gedelegeerd, kan worden besproken in het kader van het voorontwerp van rijkswet, houdende vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892, Stb. 268, op het Nederlanderschap en ingezetenschap. Dit voorontwerp is onlangs gepubliceerd.

Daarin wordt, voor zover hier van belang, de beslissing inzake het verlenen van Nederlanderschap in de meeste gevallen in handen gelegd van de Minister van Justitie (art. 7). De voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor de verkrijging van het Nederlanderschap staan in de wet opgesomd. In bijzondere gevallen kan van enkele voorwaarden worden afgeweken; de beslissing is dan aan de Kroon, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord (art. 12). Om redenen van staatsbelang of in verband met bijzondere verdiensten voor het Koninkrijk kan het Nederlanderschap worden verleend bij een wet (art. 15).

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of het niet gewenst is dat de wetgever een zo duidelijke regeling ontwerpt, dat geen verschil van mening

meer mogelijk is over de vraag of iemand het Nederlanderschap al dan niet verloren heeft. Te dezer zake menen wij te kunnen verwijzen naar het genoemde voorontwerp van rijkswet. Daarin zijn bepalingen opgenomen omtrent de vaststelling van het Nederlanderschap (artikelen 20 e.v.) die een uniforme procedure beogen. Verwezen zij ook naar de beschouwingen in het algemeen gedeelte van de toelichting op het voorontwerp (onder het hoofd «Beperking staatloosheid») over het huidige artikel 7, onder 4°, van de Wet op het Nederlanderschap (verlies van de Nederlandse nationaliteit van rechtswege door het zonder verlof in vreemde krijgs- of staatsdienst treden). In het voorontwerp wordt voorgesteld deze bepaling te laten vervallen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben ook vragen gesteld over het ingezetenschap.

Volgens het voorontwerp van Rijkswet zouden ook de bepalingen omtrent het ingezetenschap vervallen. Wij menen dat voor wat de Grondwet betreft het ingezetenschap slechts betekenis heeft voor het kiesrecht. Buiten dat terrein is een grondwettelijke bepaling over ingezetenschap onnodig.

In het kader van het kiesrecht vindt men het begrip «ingezetenschap» in de voorgestelde artikelen 3.1.5 (actief kiesrecht Tweede Kamerverkiezingen; wetsontwerp 14 223, 7.6 (actief en passief kiesrecht voor verkiezingen voor provinciale staten en gemeenteraad; wetsontwerp 13 990) en 7.7 juncto A 7.7 (actief en passief kiesrecht van ingezetenen-niet-Nederlanders voor gemeenteraadsverkiezingen; wetsontwerp 13 991).

Voorts zij gewezen op de wijziging in artikel 1.4 (wetsontwerp 13 872) die bij nota van wijziging is aangebracht. Deze wijziging heeft de mogelijkheid doen vervallen van delegatie voor wat betreft de beperkingen van het kiesrecht. Zij brengt mee dat de regeling van het ingezetenschap voor wat het kiesrecht betreft aan de formele wetgever is voorbehouden zonder mogelijkheid van delegatie.

In dit verband lazen wij met voldoening, dat de leden van de fractie van DS'70 zich kunnen verenigen met het laten vervallen van het grondwettelijk voorschrift dat de wet verklaart wie ingezetenen zijn.

3.3. Uitlevering (derde lid)

Met genoeg namen wij kennis van de instemming van de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. met de door ons ten aanzien van uitlevering voorgestelde opzet. Bij de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U., als ook bij die van de P.v.d.A.-fractie roept de kwestie van de wederkerigheid nog vragen op. Allereerst vragen de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. om een voorbeeld dat bij een uitleveringsverdrag aangesloten staten wel het recht hebben uitlevering te verzoeken, maar niet de plicht aan een verzoek tot uitlevering te voldoen. Dat is steeds het geval als het betreffende uitleveringsverdrag facultatieve weigeringsgronden bevat.

Daarin vindt ook de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie een antwoord. Indien namelijk, zoals vele verdragen bepalen, de uitlevering van onderdanen naar eigen inzicht van de aangezochte staat *kan* worden geweigerd, is wederkerigheid op dit punt nooit voor honderd procent verzekerd.

Uitlevering van eigen onderdanen is vooral van belang in de gevallen dat een staat niet bevoegd is door haar eigen onderdanen gepleegde delicten te vervolgen, b.v. omdat deze in het buitenland zijn begaan. Dit is met name in vele door het Angelsaksische recht geïnspireerde landen het geval. Bij niet-uitlevering van die eigen onderdanen, zouden deze voor dergelijke feiten dan niet bestraft kunnen worden. Die landen zijn dan ook van oudsher in beginsel bereid geweest eigen onderdanen uit te leveren, mits de verzoekende staat op dat punt, al was het maar in abstracto, reciprociteit zou kunnen aanbieden. Een (grond)wettelijk verbod van uitlevering van eigen onderdanen, maakt een dergelijk aanbod op voorhand onmogelijk. Natuurlijk kan een staat, die in beginsel bereid is eigen onderdanen uit te leveren, de bevoegdheid behouden om naar gelang de aard van de zaak en het rechtsstelsel van

de verzoekende staat in een concreet geval de uitlevering van een eigen onderdaan te weigeren. In dat opzicht sluiten wij ons aan bij de leden van de fractie van DS'70, die menen, dat de uiterste zorgvuldigheid moet worden betracht in geval van uitlevering van Nederlanders. Men zou zich kunnen voorstellen, dat in dergelijke situaties eerst wordt onderzocht of de verzoekende staat bereid is de strafvervolging aan Nederland over te dragen.

Deze leden betuigen hun instemming met de gedachte met zoveel woorden te bepalen, dat uitdrukkelijke goedkeuring is vereist van een verdrag dat de mogelijkheid van uitlevering van Nederlanders bevat. De hier aan het woord zijnde leden wijzen er terecht op, dat deze kwestie het best verder kan worden besproken aan de hand van het in te dienen wetsontwerp waarin de grondwettelijke bepalingen inzake goedkeuring van verdragen aan de orde zullen komen.

3.4 Het recht het land te verlaten (vierde lid)

Het verheugt ons, dat de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. hetgeen in de memorie van toelichting (punt 3.4) gesteld is omtrent het recht het land te verlaten, konden onderschrijven.

Eveneens namen wij met instemming kennis van de reactie van de leden van de P.v.d.A.-fractie, die het juist achten dat het recht het land te verlaten ook aan vreemdelingen wordt toegekend. Vervolgens stellen deze leden de vraag, of de Nederlandse overheid verplicht is aan vreemdelingen een papier te verschaffen, zodat zij het recht het land te verlaten kunnen effectueren, en of zij hen moet bijstaan als zij via hun ambassade geen paspoort of verlenging daarvan verkrijgen.

De vreemdeling in Nederland die het land wil verlaten en die geen geldig reisdocument bezit, zal zich in het algemeen tot de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst moeten wenden voor het verkrijgen van een geldig reispapier. De Nederlandse overheid kan hem in het algemeen niet een document verschaffen dat hem binnenkomst in andere landen garandeert. In de mogelijkheid van toegang tot andere landen vindt de grondwettelijke bepaling en daarmee ook de verplichting van de Nederlandse overheid haar grens.

Daarmee is nog niet alles gezegd. In bepaalde gevallen doet de Nederlandse overheid wel iets voor vreemdelingen die geen geldig reisdocument hebben. Wij doelen hier op de paspoorten voor vreemdelingen en reisdocumenten voor vluchtelingen. Deze worden slechts in bepaalde gevallen verstrekt (artikelen 52 e.v. Paspoortinstructie). Paspoorten voor vreemdelingen kunnen worden uitgereikt aan personen die zonder of van onbekende nationaliteit zijn en, met inachtneming van de ter zake geldende voorschriften, duurzaam in Nederland verblijven. Voorts kunnen dergelijke paspoorten worden afgegeven (na gunstig advies van de Minister van Justitie) aan personen die in Nederland hun hoofdverblijf hebben en die van het land waarvan zij onderdaan zijn, geen diplomatieke of consulaire bijstand kunnen verkrijgen, noch een reisdocument dat hen in staat stelt het beoogde reisdoel te bereiken.

In de hier omschreven gevallen kunnen aan vreemdelingen die volgens door Nederland bekrachtigde verdragen als vluchtelingen moeten worden beschouwd, reisdocumenten voor vluchtelingen worden uitgereikt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen ook nog de vraag waarom in de beperkingsclausule de mogelijkheid van delegatie is opgenomen. Dit is gedaan met het oog op de toekomstige wetgeving ter zake. Wij achten het waarschijnlijk, althans niet uitgesloten, dat de wetgever uit een oogpunt van slagvaardigheid van beleid of om andere praktische redenen delegatie nodig zal oordelen. Men behoeft daarbij niet meteen te denken aan een verbod voor incidentele gevallen, waarvoor deze leden vrezen. De motieven van de wetgever voor delegatie kunnen zeer acceptabel zijn en bovendien is het parlement als medewetgever in staat mede te bepalen in welke gevallen gedelegeerd wordt en hoever deze delegatie zal mogen strekken. Wij kunnen thans

nog niet voorzien in welke gevallen delegatie nodig zal blijken; de wetgever krijgt 5 jaar de tijd ten einde in de beperkingen te voorzien.

4. Bewegingsvrijheid; collectieve uitzetting

Bewegingsvrijheid

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. memoreren de opmerking in de memorie van toelichting (blz. 9), dat het moeilijk zal zijn alle gevallen waarin beperking van de bewegingsvrijheid nodig is, een formeel-wettelijke basis te verschaffen.

Naar aanleiding hiervan stellen zij de vraag of dit betekent, dat ook zonder wettelijke basis de bewegingsvrijheid in ons land beperkt kan worden.

De vrijheid om te gaan en te staan waar men wil ondervindt in de feitelijke situatie allerlei beperkingen die niet alle op een formeel-wettelijke basis berusten; die misschien ook niet alle als storend worden ervaren, maar die bij opneming van het recht op bewegingsvrijheid in de Grondwet, behoudens wettelijke beperkingen, wel alle van een formeel-wettelijke grondslag zouden moeten worden voorzien. Wat te denken bij voorbeeld van gemeentelijke tippelverboden, een lokaal verbod om op het gras te lopen of zich buiten de paden te begeven, een slaapverbod ten aanzien van een park? Deze voorbeelden geven wel aan dat opneming van een recht op bewegingsvrijheid in de Grondwet tot heel wat interpretatiekwesaties zal leiden en de wetgever, die de beperkingen op dit recht zou moeten regelen voor een moeilijke taak zou stellen. Het is mede daarom, dat wij te dezer zake geen grondwettelijke bepaling voorstellen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie en van de C.P.N.-fractie vinden in het voorgaande ook een antwoord op hun betoog. Bewegingsvrijheid is een zo ruim begrip, dat naar onze verwachting de taak van de wetgever om alle beperkingen op die vrijheid uit te zoeken en te regelen, niet goed vervulbaar is. Beperking van bewegingsvrijheid kan bij voorbeeld wenselijk zijn ter voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden, bij rampen, voor de verkeersveiligheid, in het belang van het milieu, voor allerlei andere aanvaardbare maatschappelijke doeleinden.

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. brengen een passage in herinnering, voorkomend op blz. 53 van het Tweede rapport van de Staatscommissie-Cals/Donner, waarin als rechtsbasis voor de bewegingsvrijheid in Nederland het Souverein besluit van 12 december 1813 wordt genoemd. Wij wijzen erop, dat in de betrokken passage een minderheid van de staatscommissie aan het woord is. In de memorie van toelichting op wetsontwerp 11 052 (blz. 3, rechterkolom) wordt deze minderheid geciteerd. Wij hebben in de memorie van toelichting op het onderhavige wetsontwerp onze eigen toelichting gegeven op onze opvatting dat geen bepaling omtrent bewegingsvrijheid wordt voorgesteld, zonder weergave van de opvatting van de minderheid der staatscommissie. Enige conclusie omtrent een verandering van de praktijk kan men uit deze gang van zaken niet trekken.

Collectieve uitzetting

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. vragen of nader kan worden aangegeven wat wij verstaan onder collectieve uitzetting. Met dat begrip doelen wij op uitzetting van vreemdelingen op grote schaal waarbij sprake is van willekeur en discriminatie. Aldus menen wij ook het verbod van artikel 4 van het Vierde protocol te mogen verstaan. Het «Explanatory report» van de Raad van Europa over het Tweede tot en met Vijfde protocol (Document H (71) 11) verwijst namelijk bij deze verdragsbepaling naar collectieve uitzettingen die in het verleden (bedoeld zal zijn vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog) hebben plaatsgevonden (hoofdstuk III, paragraaf 31). Het gaat hier om een uitzetting van vreemdelingen die van ouds-

her een verblijfsrecht in een land hebben gekregen, doch die op willekeurige of discriminatoire gronden het land van verblijf worden uitgezet.

Een collectieve uitzetting in deze geest is in ons land niet voorgekomen. Aan iedere uitzetting gaat een *individuele* beslissing vooraf. Bovendien staat aan de legaal in ons land verblijvende vreemdeling in het bezit van verblijfsrecht een aantal rechtsmiddelen ter beschikking. Dit zijn individuele rechtsmiddelen, maar zij staan natuurlijk ook ter beschikking van de hier bedoelde vreemdeling het imaginaire geval dat hij als onderdeel van een «collectief» met collectieve uitzetting bedreigd zou worden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of ten aanzien van een bepaalde groep die illegaal het land is binnengekomen, wel een maatregel van collectieve uitzetting genomen kan en mag worden. In het licht van collectieve uitzetting valt het uitzetten van een groep vreemdelingen die illegaal het land zijn binnengekomen niet onder het begrip «collectieve uitzetting». Bovendien is de praktijk van het vreemdelingenbeleid, dat van persoon tot persoon wordt bekeken of de betrokken vreemdelingen illegaal in het land zijn.

Het doel van de regularisatieregeling buitenlandse werknemers was onder bepaalde voorwaarden het verblijf van bepaalde illegale buitenlandse werknemers te legaliseren. Het doel van het ontwerp van Wet arbeid buitenlandse werknemers (kamerstuk 13 682) is een restrictief beleid met betrekking tot de inschakeling van buitenlandse werknemers door het Nederlands bedrijfsleven mogelijk te maken. Met collectieve uitzetting heeft een en ander niet te maken.

De hier aan het woord zijnde leden vragen of collectieve uitzetting mogelijk is van een groep illegalen die op grond van politieke of humanitaire redenen een geldige verblijfsvergunning tracht te krijgen en daartoe de juiste procedure volgt. Wij merken op, dat ieder geval waarin een vreemdeling die op grond van politieke of humanitaire redenen een verblijfsvergunning tracht te krijgen, op zijn merites beoordeeld wordt, ook als de vreemdeling deel uitmaakt van een groep. Mocht geen enkel lid van de groep voor een verblijfstitel in aanmerking komen, dan is denkbaar dat de gehele groep wordt uitgewezen, niet als «collectief», maar als een verzameling individuen. Het begrip «collectieve uitzetting» is dan niet op zijn plaats.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

De Staatssecretaris van Justitie,
H. J. Zeevalking