

Zitting 1976–1977

14 200

## **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. 4

### **BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Bijlage I. Tekst van enkele verdragsbepalingen**

De in de memorie van toelichting genoemde bepalingen van het Vierde protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1969, 241) en van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99) luiden als volgt.

#### **Vierde protocol**

##### *Artikel 2*

1. Een ieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt, heeft het recht zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid plaats van verblijf te kiezen.
2. Een ieder is vrij welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten.
3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die welke bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid of van de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaaldelijk omschreven gebieden, worden gebonden aan bij de wet voorziene beperkingen, welke gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving.

##### *Artikel 3*

1. Niemand mag, bij wege van een maatregel van individuele of van collectieve aard, worden verwijderd van het grondgebied van de Staat, waarvan hij een onderdaan is.
2. Aan niemand mag het recht ontnomen worden het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij een onderdaan is.

##### *Artikel 4*

Collectieve uitzetting van vreemdelingen is verboden.

## *Artikel 5*

1. Iedere Hoge Verdragsluitende Partij kan, ten tijde van de ondertekening of van de bekrachtiging van dit Protocol of op ieder tijdstip nadien, aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa een verklaring doen toekomen, waarin wordt medegedeeld in hoeverre zij zich verbindt de bepalingen van dit Protocol eveneens te doen gelden voor die in de verklaring genoemde gebieden voor welke internationale betrekkingen zij verantwoordelijk is.

2. Iedere Hoge Verdragsluitende Partij die krachtens het vorige lid een verklaring heeft overgelegd kan van tijd tot tijd verdere verklaringen overleggen, waarbij het in vorige verklaringen gestelde wordt gewijzigd of waarbij de toepassing van de bepalingen van dit Protocol met betrekking tot een bepaald gebied wordt beëindigd.

3. Een verklaring afgelegd overeenkomstig dit artikel wordt geacht te zijn afgelegd overeenkomstig lid 1 van artikel 63 van het Verdrag.

4. Het gebied van een Staat waarvoor dit Protocol geldt krachtens bekrachtiging of aanvaarding door die Staat en ieder gebied waarvoor dit Protocol geldt krachtens een door die Staat ingevolge dit artikel afgelegde verklaring, worden voor de toepassing van de artikelen 2 en 3, in zover deze gewagen van het grondgebied van een Staat, als afzonderlijke grondgebieden aangemerkt.

## **Internationaal Verdrag burgerrechten en politieke rechten**

### *Artikel 12*

1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen, en er zijn verblijfplaats te kiezen.

2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.

3. De bovengenoemde rechten kunnen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.

4. Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren.

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 oktober 1976

### Nr. 5

Bij Kabinetsmissive van 27 augustus 1976, no. 32, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerp van Rijkswet met memorie van toelichting, houdende 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.

Het aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegde ontwerp van Rijkswet komt in de plaats van het aanhangige ontwerp van Rijkswet no. 11 052 (R 764), waarvan de intrekking wordt aangekondigd. Anders dan in het laatstgenoemde ontwerp bevat het ter overweging aanhangig gemaakt ontwerp niet de bepaling dat alle Nederlanders in Nederland worden toegelaten en dat zij niet kunnen worden uitgezet.

De Raad beschouwt het recht op toelating en verblijf in het land waarvan men onderdaan is als een fundamenteel recht. Uit dat oogpunt bezien ware het te betreuren als een grondwettelijke verankering van dat recht, hetwelk ook in internationale verdragen is erkend, geheel achterwege zou blijven.

Anderzijds heeft de Raad oog voor de argumenten die tegen een ongeclausuleerde vastlegging in de Grondwet van het recht op toelating van alle Nederlanders zijn aangevoerd. Met name erkent de Raad het bezwaar dat, indien de Grondwet het bedoelde recht waarborgt op een wijze als in ontwerp van Rijkswet no. 11 052 is voorgesteld, de wetgever geen ruimte meer zal hebben om op grond van een beoordeling van de dan bestaande toestand, het toelatingsrecht te beperken.

De Raad ziet echter niet in dat deze overwegingen moeten leiden tot het geheel achterwege laten van een grondwettelijke bepaling waarin het beginsel van de toelating en niet-uitzetting van eigen burgers is vastgelegd. In de behoefte aan ruimte voor de wetgever om de toelating te reguleren kan immers worden voorzien door de mogelijkheid van beperking door de wetgever in de bepaling op te nemen. Een eventueel wenselijke toelatingsregeling voor uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders blijft dan mogelijk.

Ten gunste van het opnemen in de Grondwet van een geclausuleerd recht op toelating en van een recht op niet-uitzetting van eigen burgers kan worden aangevoerd, dat allereerst de waarde van het beginsel wordt erkend, vervolgens het recht op niet-uitzetting van eigen burgers vaststaat en tenslotte gewaarborgd is dat de toelating van Nederlanders slechts door de wetgever in het belang van de openbare orde kan worden beperkt. De voorgestelde toevoeging is in overeenstemming met de bestaande opvattingen omtrent de wenselijkheid de grondrechten uit te breiden; ook wordt zo beter aangesloten bij het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en bij het Internationale Verdrag burgerrechten en politieke rechten.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft dan ook in overweging in artikel 1.2 een recht op toelating en niet-uitzetting voor Nederlanders op te nemen, aldus geclausuleerd dat buiten twijfel staat dat de wetgever bevoegd is in het belang van de openbare orde een toelatingsregeling voor uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders vast te stellen.

#### *Artikel 1.2, derde lid.*

De Raad van State van het Koninkrijk stemt in met de opvatting dat de Grondwet de mogelijkheid van uitlevering van Nederlanders niet mag uitslui-

ten. Even juist acht de Raad het dat het beginsel, dat de uitlevering slechts krachtens verdrag kan geschieden, niet alleen ten aanzien van Nederlanders maar ook ten aanzien van vreemdelingen geldt.

De Raad moge hierbij opmerken dat hij, voorzover het betreft uitlevering van Nederlanders, op het standpunt staat dat deze uitlevering in de regel slechts mogelijk mag zijn op basis van wederkerigheid. Nu wordt voorgeschreven dat uitlevering slechts krachtens verdrag mag geschieden, is gewaarborgd dat het beginsel van de reciprociteit in acht kan worden genomen. Aangezien de Raad aanneemt dat het slechts in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk kan worden geacht bij de uitlevering van Nederlanders op het wederkerigheidsbeginsel inbreuk te maken, acht de Raad het achterwege laten van een grondwettelijke verankering van dat beginsel aanvaardbaar.

### **Memorie van toelichting**

In de laatste alinea van bladzijde 10<sup>1</sup> gaat het, naar de Raad aanneemt, over collectieve uitzetting van vreemdelingen. De Raad adviseert genoemde alinea in deze zin te verduidelijken.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het ontwerp van Rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan het vertegenwoordigend lichaam van de Nederlandse Antillen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad van State van het Koninkrijk geen bedenking.

De Vice-President van de Raad van State,  
M. Ruppert

---

<sup>1</sup> Bijlage IV, par. 4, al.2.

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 oktober 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 augustus 1976, nr. 32, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies betreffende het ontwerp van Rijkswet tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 oktober 1976, nr. 5, en door hem ontvangen op 8 oktober 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft in overweging in artikel 1.2 een recht op toelating en niet-uitzetting voor Nederlanders op te nemen, aldus geclausuleerd, dat buiten twijfel staat dat de wetgever bevoegd is in het belang van de openbare orde een toelatingsregeling voor uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders vast te stellen. De voorgestelde toevoeging is – aldus 's Raads advies – in overeenstemming met de bestaande opvattingen omtrent de wenselijkheid de grondrechten uit te breiden, en ook wordt zo beter aangesloten bij het Vierde protocol bij het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en bij het Internationale verdrag burgerrechten en politieke rechten.

Wij hebben er begrip voor, dat de Raad vanuit de visie dat het recht op toelating en verblijf in het land waarvan men onderdaan is, als een fundamenteel recht is te beschouwen, grondwettelijke verankering van dat recht voorstaat. Wij menen echter, dat de richting die de Raad aanwijst, niet moet worden ingeslagen. In de eerste plaats wijzen wij erop, dat met de clausulering die de Raad suggereert, niet wordt bereikt dat deze clausule slechts de bevoegdheid geeft tot een toelatingsregeling ten aanzien van uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders, en niet ten aanzien van andere Nederlanders. Verder rijst de vraag of het begrip «in het belang van de openbare orde» wel een juiste aanduiding zou zijn voor de gevallen waarin een toelatingsregeling ooit noodzakelijk zou kunnen worden geacht. Voorts valt op – indien wij althans het advies van de Raad goed begrepen hebben –, dat geen clausulering wordt voorgesteld ten aanzien van het recht op niet-uitzetting, terwijl toch de bevoegdheid tot uitzetting het sluitstuk kan vormen voor een eventuele toelatingsregeling.

Van groot belang achten wij voorts, dat de redactie van het voorgestelde artikel 1.2 tot stand is gekomen, nadat daaraan uitgebreid overleg met de Nederlands-Antilliaanse regering is voorafgegaan. Wij achten het mede daarom niet opportuun in de voorgestelde opzet verandering aan te brengen. Met ons voorstel sluiten wij ons aan bij de minderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner (Tweede rapport blz. 51), die eveneens van oordeel is dat geen behoefte bestaat aan het opnemen van een grondwettelijke bepaling.

Alles overwegende menen wij vast te moeten houden aan de voorgestelde opzet die de bestaande situatie handhaaft waarbij de Grondwet geen regeling bevat ten aanzien van de toelating van Nederlanders tot Nederland en de niet-uitzetting van Nederlanders uit Nederland.

Dat de Grondwet hierover zwijgt, is niet in strijd met hetgeen het genoemde Vierde protocol bepaalt. Dit protocol erkent het recht op toegang tot het grondgebied van een staat waarvan men onderdaan is, maar in de memorie van toelichting is reeds uiteengezet op welke wijze het protocol de mogelijk-

heid openhoudt van het maken van een toelatingsregeling ten aanzien van personen die wel de gemeenschappelijke nationaliteit bezitten, doch deze niet ontleen aan banden met het gebiedsdeel dat die toelatingsregeling vaststelt. Een lid-staat is bevoegd een verklaring af te leggen waardoor voor de toepassing van het protocol de verschillende landen waaruit een staat – in casu het Koninkrijk – kan bestaan, als afzonderlijke gebieden worden beschouwd.

Wat het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten betreft stelt de regering voor bij de ratificatie van dat verdrag voorbehouden te maken teneinde buiten twijfel te stellen dat artikel 12 van het verdrag niet meebrengt dat rechtmatig verblijf in één van de landen waaruit het Koninkrijk bestaat recht zou geven op toegang tot het andere. Men zie het wetsontwerp tot ratificatie van de beide VN-verdragen, Kamerstuk 13 932 (R 1037), artikel 2, en de memorie van toelichting bij dat wetsontwerp, blz. 23–24 en 43. Ook hiermee komt de voorgestelde opzet ten aanzien van artikel 1.2 van de Grondwet niet in strijd.

#### *Artikel 1.2, derde lid*

Het verheugt ons dat de Raad van State van het Koninkrijk instemt met de door ons gehuldigde opvatting dat de Grondwet de mogelijkheid van uitlevering van Nederlanders niet mag uitsluiten. Eveneens lazen wij met voldoening dat de Raad het juist acht, dat het beginsel dat uitlevering slechts krachtens verdrag kan geschieden, niet alleen ten aanzien van Nederlanders, maar ook ten aanzien van vreemdelingen geldt. Aangezien de Raad aanneemt, dat het slechts in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk kan worden geacht bij de uitlevering van Nederlanders op het wederkerigheidsbeginsel inbreuk te maken, acht de Raad het achterwege laten van een grondwettelijke verankering van dat beginsel aanvaardbaar. Ook dit standpunt van de Raad van State van het Koninkrijk begroeten wij met voldoening.

Wij hebben in de memorie van toelichting reeds betoogd dat als het gerechtvaardigd wordt geacht in bepaalde gevallen eigen onderdanen aan bepaalde andere landen uit te leveren, het doelmatig kan zijn daarvan niet af te zien op de enkele grond dat die andere landen in een spiegelbeeldgeval geen onderdanen uitleveren. Bij het sluiten van of het toetreden tot een internationale overeenkomst zal er uiteraard terdege op worden gelet, of het loslaten van het wederkerigheidsbeginsel voor wat betreft de uitlevering van eigen onderdanen gerechtvaardigd is in het licht van de belangen die het verdrag beoogt te dienen.

#### **Memorie van toelichting**

De Raad adviseert de tweede alinea van paragraaf 4 te verduidelijken, omdat deze passage handelt over collectieve uitzetting van vreemdelingen. Die verduidelijking is aangebracht.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van Rijkswet met gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegde tekst van een onderdeel van de memorie van toelichting, dat nadien is gewijzigd, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen te zenden.

Wij verzoeken U voorts ons te machtigen het bij Koninklijke boodschap van 30 november 1970 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen ter overweging aangeboden ontwerp van rijkswet Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toela-

ting, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap (Bijl. Hand. II, 1970–1971 – 11 052 (R 764)), welk ontwerp door het bijgaande wetsontwerp zal worden vervangen, in te trekken.

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

**OORSPRONKELIJKE TEKST VAN EEN ONDERDEEL VAN DE MEMORIE VAN  
TOELICHTING DAT NADIEN IS GEWIJZIGD**

*Par. 4, al. 2*

In bijgaand wetsontwerp komt ook niet een bepaling voor die een verbod van collectieve uitzetting inhoudt. In dit verband willen wij tevens ingaan op een vraag in het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052, namelijk wat de opmerking van de staatscommissie betekent, dat zij voor een dergelijk verbod «in het licht van de Nederlandse situatie» onvoldoende aanleiding vindt. Daarbij werd in het voorlopig verslag gewezen op artikel 4 van het Vierde protocol bij het Europese Verdrag.