

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 Nederlandschap en het ingezetenschap**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Op 30 november 1970 is in het kader van de door het kabinet-De Jong beoogde partiële grondwetsherziening bij het parlement een ontwerp van Rijkswet aanhangig gemaakt, dat ten doel had uiteindelijk te leiden tot wijziging van de grondwettelijke bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlandschap en het ingezetenschap. Dit wetsontwerp werd Kamerstuk 11 052 (R 764). Ten aanzien van dit ontwerp bracht de Tweede Kamer op 21 januari 1971 een voorlopig verslag uit.

Het kabinet-De Jong heeft gemeend met de beantwoording van het voorlopig verslag te moeten wachten tot ook het voorlopig verslag inzake het algemene wetsontwerp 11 051 betreffende verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten, zou zijn verschenen. Deze beslissing en de motieven daarvoor zijn neergelegd in de brief van Minister Beernink dd. 2 februari 1971, gepubliceerd als nr. 5 van Kamerstuk 11 052.

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid – Bijl. Hand. II 1973–1974 – 12 944, nr. 1, punt 5.1 – is meegedeeld, dat de regering beide wetsontwerpen 11 051 en 11 052 in nadere overweging zou nemen, zowel voor wat betreft een inpassing in de algehele grondwetsherziening die het kabinet zich voor ogen stelt, als ten aanzien van de eventuele wenselijkheid van wijziging in de inhoud van de beide wetsontwerpen. De resultaten van de heroverweging van wetsontwerp 11 052 zijn neergelegd in bijgaand wetsontwerp. Het aanhangige wetsontwerp 11 052 zal worden ingetrokken.

De heroverweging heeft ertoe geleid, dat het oorspronkelijke voorstel, vervat in wetsontwerp 11 052, gewijzigd werd in technisch en in materieel opzicht. Technisch zijn de wijzigingen ten behoeve van de inpassing van het voorstel in de algemene grondwetsherziening. De technische opzet van het ontwerp is overeenkomstig het systeem dat de andere wetsontwerpen tot grondwetsherziening te zien (zullen) geven.

De materiële wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp betreffen met name de bepalingen inzake de toelating tot Nederland, de uitlevering en het verlaten van het land, waarover hieronder nader. Het leek ons gezien de materiële wijzigingen juister wetsontwerp 11 052 door een nieuw ontwerp te vervangen.

Door het tijdsverloop en door de wijziging van het oorspronkelijke voorstel zijn diverse vragen uit het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 achterhaald. De resterende vragen zullen zoveel mogelijk in deze memorie beantwoord worden.

De reden waarom bij bijgaand wetsontwerp, evenals zulks het geval was bij wetsontwerp 11 052, de procedure van Rijkswet in acht genomen dient te worden, is de volgende. Het merendeel van de hierbij betrokken onderwerpen wordt door artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk tot aangelegenheid van het Koninkrijk verklaard. Daaromtrent schrijft artikel 5, derde lid, van het Statuut voor, de procedure van Rijkswet te volgen, zoals deze geregeld is in de artikelen 15 tot en met 20 van het Statuut.

In bijgaand wetsontwerp wordt ook een tweetal onderwerpen behandeld, die niet vallen onder de opsomming van artikel 3 van het Statuut en waarvoor derhalve de procedure van Rijkswet niet is voorgeschreven. Dit betreft het voorstel om aan een ieder het recht te geven het land te verlaten, alsmede het voorstel om de bepaling, welke de Grondwet thans wijdt aan het ingezetenschap, te doen vervallen. Wij achten echter de verknochtheid tussen de onderwerpen die door bijgaand wetsontwerp bestreken worden, van dien aard, dat de betrokken materie niet dient te worden gesplitst over verschillende wetsontwerpen. Ook zouden aan een dergelijke splitsing grote technische bezwaren kleven.

Ten slotte gaan wij op deze plaats in op een vraag die in het algemene gedeelte van het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 is gesteld en die ook toepasselijk kan worden geacht op bijgaand wetsontwerp. De vraag nl. wat eigenlijk de argumentatie is voor een zodanige herindeling, dat de nieuwe Grondwet – in tegenstelling tot de huidige – in één artikel de regels betreffende Nederlanders en betreffende vreemdelingen zal bevatten. Op deze vraag geven wij ten antwoord dat in het onderhavige wetsontwerp, evenals zulks het geval was bij het voorstel vervat in wetsontwerp 11 052, verschillende onderwerpen zijn samengebracht uit een oogpunt van systematiek, en wel zodanig dat is geregeld in hoeverre de onderscheidene waarborgen die deze bepaling beoogt te geven voor Nederlanders en/of voor vreemdelingen gelden. Weliswaar verlaat deze herindeling het stramien van de huidige grondwettelijke regeling – voor zover bestaand – op deze punten, maar ook in de huidige Grondwet is deze figuur geen onbekende. Te wijzen valt op artikel 5, regelende de benoembaarheid in een landsbediening zowel van Nederlanders als van vreemdelingen.

## **2. De toelating van Nederlanders**

Wetsontwerp 11 052 bevatte het voorstel om, overeenkomstig het advies van de meerderheid van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Tweede rapport, blz. 50–51) in de Grondwet de bepaling op te nemen dat alle Nederlanders in Nederland worden toegelaten en dat zij niet kunnen worden uitgezet.

Uit de diverse beschouwingen in het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 spreekt een grote aarzeling om het recht op toelating voor alle Nederlanders ongeclausuleerd in de Grondwet te verankeren. Met name rees de vraag of de Grondwet voor wat Nederland betreft reciprociteit bij voorbaat moet uitsluiten.

In de afgelopen jaren is in de Nederlandse verhoudingen gebleken dat er verschil van inzicht mogelijk is met betrekking tot de beantwoording van de vraag of de nationaliteit alléén, voldoende criterium is om aan het verlangen tot toelating tot Nederland van Nederlanders afkomstig uit een ander Rijksdeel te voldoen.

Wij willen voor dit mogelijk gebleken verschil van inzicht de ogen niet sluiten, waar thans de grondwettelijke bepalingen inzake de toelating aan de orde zijn. Wijziging van de Grondwet in de zin van het oorspronkelijke voorstel, vervat in wetsontwerp 11 052, zou voor wat de toelating – en de daarmee samenhangende waarborg van niet-uitzetting – betreft, de zaak voor jaren vastleggen in een stramien, dat slechts moeizaam voor wijziging vatbaar is. Dan zal er geen ruimte zijn voor de wetgever om aan de hand van een beoordeling der omstandigheden te beslissen of regulering van de toelating al

dan niet wenselijk is. Weliswaar heeft dat vraagstuk aan actuele betekenis ingeboet door het onafhankelijk worden van Suriname. Zou evenwel in de Grondwet een onverkorte toelatingswaarborg voor Nederlanders tot Nederland worden opgenomen, dan zou een eventueel wenselijk geachte toelatingsregeling onmogelijk worden.

Daarom volgen wij niet het voorstel van de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner om in de Grondwet de onverkorte waarborg van toelating tot Nederland voor Nederlanders, en de daarmee samenhangende garantie van niet-uitzetting, vast te leggen. Wij volgen hierbij de minderheid van de staatscommissie, die beide garanties liever niet in de Grondwet opgenomen zag.

Dit doet niet af aan de opvatting die dit kabinet huldigde toen de kwestie van een toelatingsregeling voor Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders aan de orde was. Wij hebben ons toen op het beleidsstandpunt gesteld dat de oplossing van het migratievraagstuk niet dient te worden gezocht in een toelatingsregeling. Op dat standpunt staan wij nog steeds en ook de Tweede Kamer deelt dit standpunt blijkens haar recente verwerping van de motie-Verwoert tot invoering van een toelatingsregeling voor uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders.<sup>1</sup> Wij willen alleen niet voor de toekomst *grondwettelijk* iedere mogelijkheid tot het maken van een toelatingsregeling volstrekt afsluiten. Daartoe stellen wij in bijgaand wetsontwerp een zodanige opzet voor, dat de huidige situatie gehandhaafd wordt, waarbij de Grondwet ten aanzien van de toelating van Nederlanders tot Nederland en de niet-uitzetting van Nederlanders uit Nederland geen regeling inhoudt.

De thans voorgestane opzet sluit aan bij hetgeen in het Vierde protocol bij het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden mogelijk wordt gemaakt voor wat betreft de toelating en niet-uitzetting van nationalen (zie voor de tekst van de relevante bepalingen van het Vierde protocol de bijlage bij deze memorie). Artikel 2 van het Vierde protocol regelt onder meer het recht van een ieder om zich binnen een staat vrij te bewegen. Artikel 3 van het Vierde protocol bevat de waarborgen dat niemand mag worden verwijderd uit, en dat niemand de toegang mag worden belet tot, het grondgebied van de staat waarvan hij een onderdaan is. Volkenrechtelijk gezien is het Koninkrijk de «staat» waarop gedoeld wordt in deze bepalingen. Artikel 5, vierde lid, van het Vierde protocol opent uitdrukkelijk de mogelijkheid de verschillende landen waaruit een staat (in casu derhalve het Koninkrijk) kan bestaan te beschouwen als afzonderlijke gebieden voor de toepassing van de artikelen 2 en 3. Het verdrag staat derhalve toe een onderscheid te maken tussen de gebieden waaruit het Koninkrijk bestaat en de in de 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.

Artikel 12 van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bevat eveneens het recht op bewegingsvrijheid binnen een staat (in casu: het Koninkrijk) en het recht op toegang tot het eigen land (zie voor de tekst van deze verdragsbepaling de bijlage bij deze memorie van toelichting). Wat deze verdragsbepaling betreft heeft de regering voorgesteld bij de ratificatie van het verdrag zodanige voorbehouden te maken, dat de gebieden van het Koninkrijk als afzonderlijke grondgebieden van een staat, c.q. als afzonderlijke landen worden aangemerkt. Daarbij wordt beoogd hetzelfde te bereiken als het Vierde protocol als mogelijkheid biedt.

Intussen betekent de thans voorgestelde opzet niet, dat wij van mening zijn dat de wetgever iedere denkbare toelatingsregeling zou kunnen maken. Deze zal zich er stellig rekenschap van moeten geven of de situatie een toelatingsregeling rechtvaardigt en of de te bereiken doeleinden niet langs andere, betere weg kunnen worden verwekelijkt. Tevens zal de wetgever erop moeten toezien dat de toelatingsregeling niet discriminatoir is of anderszins grondrechten ongeoorloofd beperkt. Dit betekent dat in feite de ruimte die aan de wetgever is toegemeten, begrensd is.

<sup>1</sup> Zie Bijl. Hand. II 1975-1976, 13 600, Hoofdstuk IV, nr. 14 en Hand. II 1975-1976, blz. 2455.

Ten slotte nog een enkel woord over het aspect van de reciprociteit dat in het voorlopig verslag inzake wetsontwerp 11 052 naar voren komt. Het zonder meer hanteren van het argument der reciprociteit achten wij niet juist. De economische situatie in de Nederlandse Antillen dient hierbij wel in de beschouwingen te worden betrokken. Het zijn voornamelijk economische redenen op grond waarvan niet op de Nederlandse Antillen geboren Nederlanders aldaar onderworpen zijn aan een toelatingsregeling.

### 3. Het voorgestelde artikel 1.2

#### 3.1. *Het Nederlanderschap (eerste lid)*

Het eerste lid van het voorgestelde nieuwe artikel 1.2 legt, evenals het huidige artikel 6, eerste lid, van de Grondwet, de regeling van het Nederlanderschap in handen van de wetgever. Deze opdracht aan de wetgever biedt als zodanig aan de burger een waarborg. Dat betekent niet, dat de wetgever de beslissing omtrent de nationaliteit altijd in eigen hand zal moeten houden. Het artikel laat delegatie toe. Voor wat betreft de naturalisatie kan de wet bijvoorbeeld aan de Kroon bepaalde bevoegdheden toekennen. Ook het tweede lid van het huidige artikel 6 van de Grondwet laat dit reeds toe. In dit verband wijzen wij naar aanleiding van een vraag uit het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 erop, dat in het ingediende wetsontwerp 12 837 (R 944), strekkende tot wijziging van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap geen onbeperkte delegatie van de beslissing op naturalisatieverzoeken plaatsvindt.

Ter completering van het beeld van de regeling inzake het Nederlanderschap is het wellicht goed eraan te herinneren, dat in artikel 3, eerste lid, sub c, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden het Nederlanderschap tot aangelegenheid van het Koninkrijk wordt verklaard. Ingevolge artikel 14 van het Statuut zal de algemene wet, bedoeld in het eerste lid van het voorgestelde artikel 1.2, derhalve een Rijkswet moeten zijn. De regeling van het Nederlanderschap is derhalve aan de Koninkrijksorganen voorbehouden. Het genoemde wetsontwerp 12 837 volgt dan ook de Rijkswetprocedure.

Wat de naturalisatie betreft bepaalt artikel 11, vijfde lid, van het Statuut, dat voorstellen daartoe de Nederlandse Antillen slechts raken, indien het personen betreft, die woonachtig zijn in dat land.

Het grondwettelijk voorschrift, dat de wet verklaart wie ingezetenen zijn, komt in de overeenkomstig het advies van de Staatscommissie-Cals/Donner voorgestelde redactie te vervallen. Dit voorschrift achten wij overbodig. Ook de Staatscommissie-Van Schaik heeft schrapping van de onderhavige grondwettelijke bepaling omtrent het ingezetenschap aanbevolen. Deze commissie overwoog daaromtrent: «de praktijk heeft bewezen, dat een algemene regeling van het ingezetenschap, gelijk artikel 6 in uitzicht stelt, niet te verwezenlijken is. Weliswaar is in de wet van 1892 op het Nederlanderschap en het ingezetenschap een definitie gegeven van het ingezetenschap, in andere wetten, waarin met het begrip wordt gewerkt, wordt deze definitie echter veelal niet gevolgd. Artikel 16 van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap opent – overigens ten overvloede – hiertoe de mogelijkheid. Zo is het begrip ingezetene, opgenomen in de Kieswet, een ander dan dat van eerstgenoemde wet. Ook het domiciliebegrip van het burgerlijk recht valt niet samen met het ingezetenschap van de wet van 1892. Het komt de commissie voor, dat het daarom beter is de bepaling over de wettelijke regeling van het ingezetenschap uit de Grondwet te laten vervallen.»

In het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 staat de vraag, of het wel geheel zonder betekenis is dat de bepaling vervalt, dat de wet verklaart wie ingezetenen zijn. Wij erkennen, dat de schrapping van deze bepaling het misschien formeel mogelijk zal maken dat de Kroon zelfstandig zou kunnen bepalen wie ingezetenen zijn, maar zulks is in de feitelijke situatie slechts theorie, nu reeds de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap bestaat.

Voor wat betreft de eis van het ingezetenschap voor het actief kiesrecht wijzen wij erop, dat in de nieuwe Grondwet, die ons voor ogen staat, het – evenals in artikel 91, tweede lid, van de huidige Grondwet – de wetgever zal zijn, die geroepen wordt om (met mogelijkheid van delegatie) binnen het raam van de Grondwet de vereisten voor het actief kiesrecht verder uit te werken. Daardoor zal, zoals ook onder het huidige grondwettelijke regiem het geval is, de Kroon op dit punt niet zelfstandig een regeling kunnen geven. Overigens zij opgemerkt, dat op het ogenblik artikel B1 van de Kieswet reeds een bepaling omtrent het ingezetenschap bevat. Ook reeds daaruit vloeit voort, dat de Kroon op dit punt geen zelfstandige regelingsbevoegdheid heeft.

### 3.2. De toelating en uitzetting van vreemdelingen (tweede lid)

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, tweede lid, der Grondwet schrijft het tweede lid van het voorgestelde artikel voor, dat de toelating en uitzetting van vreemdelingen wettelijk geregeld dient te zijn. Het betreft hier de materie, welke thans is geregeld in de Vreemdelingenwet van 13 januari 1965, Stb. 40.

### 3.3. Uitlevering (derde lid)

In het derde lid wordt in de eerste plaats voorgeschreven, dat uitlevering slechts mogelijk is krachtens verdrag. Zulks geldt in de opzet van het nieuwe voorschrift zowel ten aanzien van vreemdelingen als ten aanzien van Nederlanders. Dit in tegenstelling tot het staatscommissie-voorstel en tot de formulering, vervat in wetsontwerp 11 052, die slechts ten aanzien van Nederlanders het beginsel bevatten dat de uitlevering gebaseerd dient te zijn op een verdrag. Het geldende Nederlandse recht evenwel huldigt het beginsel dat uitlevering van vreemdelingen slechts kan geschieden krachtens verdrag. Men zie artikel 2 van de Uitleveringswet van 9 maart 1967, Stb. 139. In dezelfde richting wijst artikel 4, tweede lid, van de huidige Grondwet. Van de door de staatscommissie en in wetsontwerp 11 052 voorgestelde grondwetsbepaling gaat de suggestie uit, dat dit beginsel zou worden losgelaten. Wij willen de beide voorstellen op dat punt niet volgen.

Wat nu de uitlevering van Nederlanders betreft, het volgende. Ofschoon ook de Uitleveringswet vasthoudt aan het tot dusver gevolgde beginsel, dat Nederlanders niet worden uitgeleverd, dient zulks naar ons oordeel geen grondwettelijk beginsel te zijn. De bestaande Grondwet laat zich over dit onderwerp niet uit. Slechts via een a contrario-redenering zou uit artikel 4, tweede lid, van de huidige Grondwet kunnen worden afgeleid, dat uitlevering van Nederlanders niet door de Grondwet wordt beoogd. De historie van artikel 4 van de huidige Grondwet toont echter aan, dat de bestaande Grondwet over uitlevering van Nederlanders niets bepaalt.<sup>2</sup>

Gezien de groeiende internationalisatie van de rechtsbetrekkingen zijn wij van oordeel, dat de mogelijkheid tot uitlevering van Nederlanders ook in de herziene Grondwet niet dient te worden uitgesloten. Het spreekt echter vanzelf, dat zodanige uitlevering slechts onder bepaalde voorwaarden zal mogen geschieden. Ingevolge de voorgestelde bepaling zal de uitlevering van Nederlanders, evenals die van vreemdelingen, alleen krachtens verdrag mogelijk zijn.

In het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 wordt in verband met de kwestie van de uitlevering van Nederlanders de opmerking gemaakt dat het vanzelfsprekend is, dat Nederlanders slechts zullen kunnen worden uitgeleverd met inachtneming van het beginsel van reciprociteit. Wij wijzen erop, dat zulks normaliter ook het geval zal zijn, omdat uitlevering van Nederlanders, als daartoe wordt overgegaan, in het algemeen zal geschieden op basis van een speciaal uitleveringsverdrag. Het is evenwel niet uitgesloten dat eisen van doelmatigheid ertoe zouden leiden dat op het beginsel van wederkerigheid bij uitlevering een uitzondering wordt gemaakt. Ten aanzien van

<sup>2</sup> Zie Struycken, Staatsrecht, blz. 285 e.v.; Buys, De Grondwet, deel III, blz. 14; H. J. Hamaker, preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging 1885, blz. 237–238; Oud, Constitutioneel Recht, deel II, 2e druk, blz. 701; Eindrapport Staatscommissie-Van Schaik, blz. 27.

vreemdelingen is die stap al gezet bij de Wet van 10 mei 1973, Stb. 228, tot uitvoering van de luchtpiraterijverdragen van 's-Gravenhage en Montreal. Het bij die gelegenheid in de Uitleveringswet gebrachte artikel 51a maakt het mogelijk dat verdachten van luchtpiraterij worden uitgeleverd aan staten die partij zijn bij genoemde verdragen, en wel zonder reciprociteit. In de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsontwerp (Bijl. Hand. II 1971-1972 - 11 866, nr. 3, blz. 7 r.k.) is daarover gezegd dat, als Nederland op zichzelf in staat en bereid is een verdachte van vliegtuigkaping of sabotage van de luchtvaart aan een ander land uit te leveren, het dan weinig zinvol is hiervan af te zien enkel omdat het betrokken andere land in een overeenkomstig maar omgekeerd geval (dat zich misschien nooit zal voordoen) wellicht niet zal uitleveren. Bij de uitlevering van eigen onderdanen behoeft dat niet anders te liggen. Als het gerechtvaardigd wordt geacht in bepaalde gevallen eigen onderdanen aan bepaalde andere landen uit te leveren, kan het doelmatig zijn daarvan niet af te zien op de enkele grond dat die andere landen in een spiegelbeeld-geval niet tot uitlevering zouden overgaan.

In het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 wordt de gedachte geopperd, in het artikellid met zoveel woorden te bepalen, dat uitdrukkelijke goedkeuring van een verdrag, dat de mogelijkheid tot uitlevering van Nederlanders bevat, is vereist. Wij merken op, dat dit punt beter kan worden besproken bij de grondwettelijke bepalingen over de goedkeuring van internationale overeenkomsten. Wij willen daarom hierop terugkomen bij de herziening van de grondwetsbepalingen over goedkeuring van verdragen.

De tweede volzin van het derde lid bepaalt dat voorschriften omtrent uitlevering bij de wet dienen te worden gegeven. Bij deze formulering is delegatie van regelgeving uitgesloten, in tegenstelling tot de redactie die de staatscommissie en wetsontwerp 11 052 voorstelden («De wet stelt regels omtrent uitlevering»). Naar onze opvatting behoort ter zake van uitlevering geen delegatie van regelgeving door de formele wet aan lagere organen plaats te vinden, hetgeen trouwens de bestaande Uitleveringswet ook niet doet. Voor de volledigheid merken wij op, dat ingevolge artikel 3, juncto artikel 14 van het Statuut, een uitleveringsregeling die ook in de Nederlandse Antillen zal gelden, bij Rijkswet dient te worden vastgesteld.

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

De staatscommissie had voorgesteld om in de Grondwet de waarborg op te nemen, dat Nederlanders niet kan worden belet het land te verlaten dan in wettelijk geregelde uitzonderingsgevallen. Dit voorstel werd in wetsontwerp 11 052 overgenomen.

Ook wij achten het recht het land te verlaten van zodanige betekenis dat het verdient in de Grondwet te worden opgenomen. Wij zien evenwel niet goed, waarom deze garantie uitsluitend aan Nederlanders zou moeten worden toegekend. Artikel 2, tweede lid, van het Vierde protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens verleent dit recht uitdrukkelijk aan iedereen. Evenzo doet artikel 12, tweede lid van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (zie de bijlage bij deze memorie). Dit in aanmerking genomen zien wij geen aanleiding om deze grondwettelijke waarborg aan niet-Nederlanders te onthouden.

In het voorlopige verslag bij wetsontwerp 11 052 wordt ten aanzien van de in dat wetsontwerp voorkomende bepaling dat Nederlanders niet kan worden belet het land te verlaten, de vraag gesteld, of deze bepaling meebrengt, dat elke Nederlander recht heeft op een paspoort. Wij kunnen ons voorstellen dat deze vraag ook relevant is voor de thans voorgestelde opzet, waarbij het recht om het land te verlaten voor iedereen wordt erkend. Wij beantwoorden deze vraag in beginsel bevestigend, zij het dat er uitzonderingen kunnen zijn op dit recht. De voorgestelde bepaling brengt niet mee dat ieder een recht op een Nederlands paspoort zal hebben; het recht op een Nederlands paspoort geldt slechts voor Nederlanders aan wie de Nederlandse overheid, binnen de bij of krachtens de wet gestelde grenzen, verplicht is

een zodanig paspoort uit te reiken. In dit verband zij erop gewezen, dat uit de bestaande paspoort-voorschriften in beginsel reeds voor Nederlanders het recht op een paspoort voortvloeit.

Het artikellid bevat een clausule die tot uitdrukking brengt dat beperking van het recht het land te verlaten slechts mogelijk is krachtens een desbetreffende wettelijke regeling. In het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 wordt bezwaar gemaakt tegen opnemng van deze clausule en de voorkeur uitgesproken voor een aanvulling van artikel 202 van de huidige Grondwet. Naar ons oordeel dient het ook buiten de uitzonderingstoestanden mogelijk te zijn ingevolge een wettelijke regeling aan een bepaalde persoon te beletten het land te verlaten, of het hem slechts onder bepaalde voorwaarden toe te staan. Te denken valt, om enkele voorbeelden te noemen, aan iemand die in Nederland is veroordeeld tot gevangenisstraf en deze straf nog moet ondergaan, iemand wiens voorlopige hechtenis geschorst is, iemand die zich door vestiging in het buitenland aan een op hem rustende onderhoudsplicht poogt te onttrekken, iemand die belastingschuld heeft of die in staat van faillissement verkeert.

Wellicht ten overvloede zij aangetekend, dat het stellen van beperkingen slechts mag geschieden bij of krachtens *de wet*, en dat bovendien zodra het Vierde protocol bij het Europese Verdrag en het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten geratificeerd zijn, ook de normen van artikel 2, derde lid, van dat Protocol en van artikel 12, derde lid, van dat Verdrag in acht genomen zullen moeten worden. Wij zien voldoende garanties, dat niet een te ruim gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot het stellen van beperkingen aan het recht het land te verlaten.

Gezien de hiervóór gegeven voorbeelden achten wij een wettelijke regeling op het stuk van het recht om het land te verlaten wel noodzakelijk. Naar ons oordeel is het echter nodig om, zoals ook in wetsontwerp 11 052 voorgesteld, de inwerkingtreding van de bepaling omtrent het recht het land te verlaten uit te stellen door middel van een additioneel artikel. Alle gevallen waarin er belemmeringen zijn voor de uitoefening van het recht het land te verlaten, zullen op een wettelijke basis moeten stoelen. Het bij dit wetsontwerp voorgestelde additionele artikel A1.2, waarover hieronder nader beoogt aan de wetgever de voor de voorbereiding van een wettelijke regeling benodigde tijdsruimte te verschaffen.

#### **4. Geen voorstel omtrent een recht op bewegingsvrijheid en een verbod van collectieve uitzetting**

Het recht op bewegingsvrijheid is vastgelegd in artikel 2, eerste lid, van het Vierde protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, en in artikel 12, eerste lid, van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Beide verdragen bevatten een uitgebreide mogelijkheid tot beperkingen op dit recht (zie de bijlage bij deze memorie). Op het voetspoor van de staatscommissie bevat bijgaand wetsontwerp echter geen bepaling omtrent het recht op bewegingsvrijheid binnen Nederland. In feite is er een grote bewegingsvrijheid binnen Nederland, zowel voor Nederlanders als voor vreemdelingen. In een gecompliceerde samenleving als de onze zal echter aan de overheid – en dit geldt zowel voor de centrale overheid als voor de lagere overheden – ruimte moeten worden gelaten om de bewegingsvrijheid te kunnen beperken in situaties waarin zulks wenselijk is. Het zou moeilijk zijn alle gevallen waarin beperking van de bewegingsvrijheid nodig is, een formeel-wettelijke basis te verschaffen. Van tevoren valt niet te overzien tot wat voor wettelijke regelingen een desbetreffende grondwetsbepaling zou nopen.

In bijgaand wetsontwerp komt ook niet een bepaling voor die een verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen 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 aan-

leiding vindt. Daarbij werd in het voorlopig verslag gewezen op artikel 4 van het Vierde protocol bij het Europese Verdrag.

Wij menen deze opmerking van de staatscommissie aldus te mogen verstaan, dat er geen behoefte is aan een grondwettelijk verbod van collectieve uitzetting, omdat zulk een 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 verblijfsrecht. Wij delen deze opvatting. Wij wijzen daarbij op de rechtsmiddelen die ingevolge de Vreemdelingenwet openstaan tegen het weigeren van de verlening, of van de verlenging van de geldigheidsduur, of de intrekking van een vergunning tot verblijf: het vragen van herziening van de beslissing aan de Minister van Justitie (artikelen 29–33 Vreemdelingenwet), het beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (artikel 34 e.v.) en – in bepaalde gevallen – het beroep op de rechter (artikelen 40–43). Naast de waarborg van artikel 4 van het Vierde protocol lijkt ook daarom een grondwettelijk verbod van collectieve uitzetting niet nodig.

## 5. Het voorgestelde additionele artikel A1.2

Zoals hiervóór gezegd is, heeft het voorgestelde additionele artikel A1.2 de bedoeling aan de wetgever tijd te gunnen een wettelijke regeling voor te bereiden ter zake van het recht het land te verlaten. De opschortingstermijn is op vijf jaar gesteld. Zou er geen opschortingstermijn worden voorzien, dan zouden er moeilijkheden kunnen rijzen. Het bestaande artikel 215 van de Grondwet, waarvan het de bedoeling is de essentie overeenkomstig artikel 104, tweede lid, van het ontwerp der staatscommissie, te handhaven, is niet van toepassing op het recht het land te verlaten, omdat dit een voor de burger rechtstreeks werkend recht is. Dit recht heeft derhalve terstond bij het inwerkingtreden van de gewijzigde Grondwet volledige rechtskracht en bestaande regelingen – afgezien van de onschendbare formele wet – zouden vanaf dat moment buiten toepassing moeten blijven voor zover ze met artikel 1.2, vierde lid, in strijd zijn. Zonder termijn die de inwerkingtreding van deze bepaling opschort, zou er geen tijd gelaten zijn om na te gaan of bestaande beperkingen op het recht het land te verlaten wel in overeenstemming zijn met de beperkingsclausule (zij moeten op een wettelijke basis berusten) en om zo nodig die beperkingen daarmee in overeenstemming te brengen.

In verband met een opmerking in het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 merken wij op, dat naar onze mening de formulering van het voorgestelde additionele artikel niet behoeft te worden aangevuld met een uitdrukkelijke aanduiding van het tijdstip waarop de opschortingstermijn begint te lopen. Ook zonder zulk een aanduiding immers begint die termijn te lopen zodra de bij dit wetsontwerp aanhangig gemaakte grondwetswijziging overeenkomstig de bepalingen uit het hoofdstuk over de herzieningsprocedure rechtskracht heeft gekregen, d.w.z. in werking is getreden. In het verleden mag wel eens twijfel zijn gerezen over het tijdstip waarop een grondwetswijziging in werking treedt, maar sinds de grondwetsherziening van 1948 heeft zich, op het voetspoor van eerdere grondwetsherzieningen, de opvatting geconsolideerd, dat nieuwe grondwetsbepalingen in werking treden tegelijk met de plechtige afkondiging. Wij menen dan ook dat aanvulling van de opschortingstermijn met de woorden «na de plechtige afkondiging van de verandering in de Grondwet», als overbodig, achterwege kan blijven.

Vervolgens staat in het voorlopig verslag bij wetsontwerp 11 052 de vraag of het wel elegant is in de Grondwet een zin op te nemen, die nog niet geldt en of het niet veel beter is deze zin nu weg te laten en bij de volgende grondwetsherziening in te voegen.



Het gevolgde systeem met opschortingstermijn ter zake van het recht het land te verlaten brengt mee dat de Grondwet niet behoeft te wachten met het stellen van de hoofdregel. Tevens laat zij aan de gewone wetgever een termijn waarbinnen deze uitzonderingen moet formuleren of voor lagere wetgeving mogelijk moet maken. Dit achten wij een aanvaardbare opzet.

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,  
A.A.M. van Agt

