

Vergaderjaar 1995–1996

**23 029 (R 1461)**

**Wijziging van de Rijkswet op het  
Nederlandschap**

**24 152 (R 1536)**

**Goedkeuring van het op 2 februari 1993 te  
Straatsburg tot stand gekomen Tweede protocol  
tot wijziging van het Verdrag betreffende  
beperking van gevallen van meervoudige  
nationaliteit en betreffende militaire  
verplichtingen in geval van meervoudige  
nationaliteit (Trb. 1994, 265)**

**Nr. 31**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 1 november 1995

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 12 oktober 1995 overleg gevoerd met Staatssecretaris Schmitz van Justitie over **de relatie tussen de wetsvoorstellen 23 029 (R 1461), Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap, en 24 152 (R 1536), Goedkeuring van het op 2 februari 1993 te Straatsburg tot stand gekomen Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen van geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1994, 265).**

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

De heer **Verhagen** (CDA) merkte op dat bij de behandeling van de wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in februari jongstleden expliciet de vraag aan de orde is geweest naar de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het Verdrag van Straatsburg. De staatssecretaris van Justitie heeft in verband met die mogelijke spanning opgemerkt dat zij uitdrukkelijk geen voorstander is van een voorstel tot opzegging van het Verdrag. Dat is ook niet nodig, aldus de bewindsvrouw, omdat er niet echt sprake is van spanning tussen het wetsvoorstel en het Verdrag. Zij voegde hieraan toe dat materieel zou worden verder gewerkt met het Tweede Protocol. Hiermee heeft zij de suggestie gewekt dat het kabinet in de pas liep met de voorstellen in het Tweede Protocol om af te kunnen wijken van de hoofdregel van het Verdrag van Straatsburg die ervan uitgaat dat de dubbele nationaliteit zoveel mogelijk beperkt moet blijven. Hij was van mening dat de staatssecretaris met deze uitspraken datgene bevestigde dat ook al uitvoerig aan de orde is geweest in de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel. In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt gesteld: «Door deze leden (CDA-fractie) wordt opnieuw aandacht gevraagd voor een mogelijk verdere strekking van het wetsontwerp dan het Tweede Protocol. Wij wijzen er in de eerste plaats op

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: V.A.M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korhals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M.M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J.M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O.P.G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

dat een dergelijke verdergaande strekking door de grondwettelijke suprematie van Verdrag en Protocol, welke voorrang overigens is neergelegd in artikel 15A, strijdigheden met beide internationale regelingen wordt voorkomen, maar ook inhoudelijk menen wij dat van een dergelijk verdere strekking in de praktijk niet werkelijk sprake is.» Het Tweede Protocol is inmiddels door de Tweede Kamer in behandeling genomen. Nu blijkt dat er wel degelijk sprake is van een verdergaande strekking van het wetsvoorstel ten opzichte van het Protocol. Waar via de wijziging van de Rijkswet in zijn algemeenheid de mogelijkheid van een dubbele nationaliteit wordt geïntroduceerd, wordt in het Tweede Protocol slechts de mogelijkheid geopend af te kunnen wijken van de hoofdregel in geval het echtgenoten betreft in nationaliteitrechtelijk gemengde huwelijken, kinderen uit deze huwelijken en tweede generatie migranten.

Niettemin wordt wederom de suggestie gewekt dat het schrappen van artikel 9, eerste lid onder b in lijn is met het Tweede Protocol. Ook bij de behandeling in de Eerste Kamer is dit het geval, zo blijkt uit de memorie van antwoord. Opnieuw wordt gesteld dat het opzeggen van het Verdrag van Straatsburg geen gevolg hoeft te zijn van de thans voorliggende voorstellen. De heer Verhagen bestreed dit; zijns inziens is er wel degelijk sprake van strijdigheid. Het schrappen van artikel 9, eerste lid onder b is, zelfs na de aanpassing als gevolg van het amendement van de fracties van CDA en D66, geenszins in lijn met de versoepeling van het Tweede Protocol.

Overigens is het opvallend dat de staatssecretaris bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft gezegd dat «er niet echt sprake is van spanning tussen het wetsvoorstel en het Verdrag», terwijl nu in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer wordt gesteld dat «het duidelijk is dat er sprake is van enige divergentie tussen de voorgestelde wijziging van de Rijkswet en het Verdrag». De staatssecretaris is blijkbaar opgeschoven in haar beoordeling. Een vergelijking tussen het wetsvoorstel en het Tweede Protocol logenstrafte echter haar opmerking dat er niet echt sprake is van spanning. «Enige divergentie» komt meer tegemoet aan de werkelijkheid, maar is nog steeds niet in overeenstemming met de feiten, want er is nu eenmaal sprake van strijdigheid.

De heer Verhagen zei dat hij dit algemeen overleg heeft aangevraagd om twee redenen. In de eerste plaats, omdat hij het gevoel heeft dat hij bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op het verkeerde been is gezet. Als hem toen duidelijk was geweest dat er sprake is van strijdigheid tussen het wetsvoorstel en het Verdrag zoals dat volgens het Tweede Protocol kan worden nageleefd, zou hij zijn fractie hebben geadviseerd niet in te stemmen met het wetsvoorstel. Door de woorden van de staatssecretaris en de beoordeling in de schriftelijke behandeling verkeerde hij echter in de veronderstelling dat er geen sprake is van strijdigheid. In de tweede plaats omdat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel nog niet is voltooid. Het is beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald, zo hield hij de staatssecretaris voor.

Hij vroeg of zij tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op de hoogte was van de exacte inhoud van het Tweede Protocol. Zo ja, hoe kon zij dan verklaren dat er niet echt sprake is van strijdigheid met het Verdrag en er materieel gezien aansluiting is met het Tweede Protocol? Kan de staatssecretaris aangeven hoeveel van de naturalisandi sinds de verruiming in de praktijk van de naturalisatieregels vallen onder de categorieën genoemd in het Tweede Protocol en hoeveel niet? Welke consequenties verbindt zij aan het feit dat het wetsvoorstel door de grondwettelijke suprematie van Verdrag en Protocol een dode letter is?

De **Staatssecretaris van Justitie** zei dat zij met enige verbazing kennis heeft genomen van deze procedure. De eerste tranche van de Rijkswet Nederlanderschap is in februari jongstleden besproken in de Tweede Kamer en is op 1 maart 1995 door de Kamer goedgekeurd. Op 12

april 1995 is het Tweede Protocol aan de Kamer toegezonden. De schriftelijke inbreng van de fracties is inmiddels bekend, maar het voorlopig verslag is nog niet uitgebracht. Zodra dit is verschenen, zal de memorie van antwoord op korte termijn volgen. Deze procedure doorkruist deze gang van zaken. Overigens wilde zij niet verhelen dat zij buitengewoon onaangenaam verrast was door het persbericht. Zij bestreed dat zij de Kamer onjuist zou hebben geïnformeerd.

In het Verdrag van Straatsburg dat dateert uit 1963, wordt de lidstaten aanbevolen de afstandeisen te hanteren, want, zo is de geest van die tijd, een dubbele nationaliteit moet worden voorkomen. Die bepaling is in de Nederlandse wetgeving opgenomen: eerst in 1977 en later in artikel 9 van de Rijkswet van 1985. De ontwikkelingen in de tijd en argumenten die pleiten voor integratie, hebben geleid tot het debat (ook in de Kamer) over de mogelijkheid van meervoudige nationaliteit. In mei 1990 is dit debat uitgemond in de notitie Meervoudige nationaliteit, gevolgd door de motie Apostolou/Soutendijk (in oktober 1991) en een circulaire die op 1 januari 1992 van kracht wordt. In de praktijk wordt dan toegepast wat nog in wetgeving moet worden vastgelegd. Het is inderdaad weinig fraai dat de wetgeving achterloopt op de praktijk en in de toekomst moet dit worden voorkomen.

De ontwikkelingen sinds de vaststelling van het Verdrag van Straatsburg: toenemende migratie en derhalve een toenemende wens tot integratie, hebben ertoe geleid dat een aantal landen de weg naar meervoudige nationaliteit is ingeslagen. Het zijn ook die ontwikkelingen die hebben geleid tot de versoepeling van het Tweede Protocol. Frankrijk, Italië, Engeland en Ierland kiezen voor een dubbele nationaliteit, maar de laatste twee zijn geen partij bij het Verdrag. De nationale wetgeving in Frankrijk en Italië gaat verder dan het Tweede Protocol waarin een aantal condities voor de versoepeling van de afstandeisen is opgenomen. Die wetgeving komt overeen met de Nederlandse voorstellen.

De staatssecretaris zei dat zij tijdens het debat in februari uitdrukkelijk is uitgegaan van de wetenschap dat het Tweede Protocol beperkter van aard is dan het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Die wijziging is echter geheel in de geest van het Protocol. Hierin volgt Nederland Frankrijk en Italië die na het Verdrag van Straatsburg ook het Tweede Protocol hebben getekend en verder zijn gegaan met hun nationale wetgeving. Zij voegde hieraan toe dat de gang van zaken misschien wat onlogisch is, maar dat zij dat niet kan helpen. Het had inderdaad meer voor de hand gelegen eerst het Tweede Protocol te behandelen en dan te spreken over de vraag of de nationale wetgeving verder zou moeten gaan.

Zij bleef bij haar standpunt dat zij geen onjuiste informatie heeft verstrekt. Overigens vond zij het woord «tegenstrijdigheid» nog steeds onterecht: het Tweede Protocol en de Rijkswet op het Nederlanderschap hebben dezelfde geest. Zij volgen dezelfde lijn over de afstandeisen, onder welke condities daarvan kan worden afgezien en hoe invulling wordt gegeven aan het individuele keuzemoment, de inburgeringstoets enz.

De staatssecretaris wees er ten slotte op dat de fractie van het CDA in haar inbreng voor het eindverslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap heeft opgemerkt: «Wij constateren dat het wetsvoorstel verder strekt dan het Tweede Protocol.»

De heer **Verhagen** (CDA) wees erop dat de staatssecretaris op die constatering heeft geantwoord: «Inhoudelijk menen wij dat van een dergelijke verdere strekking in de praktijk niet werkelijk sprake is.» Zij heeft die constatering dus met zoveel woorden ontkend en dit nog eens herhaald tijdens de plenaire behandeling. Hij herinnerde eraan dat zijn fractie er tijdens het debat duidelijk blijk van heeft gegeven dat zij moeite heeft met dit voorstel. Zij heeft uiteindelijk ingestemd onder de voorwaarden dat er geen sprake zal zijn van automatisme, dat er geen

strijdigheid mag zijn met het Tweede Protocol, dat een volwaardige inburgeringstoets zal plaatsvinden en dat het passieve en actieve kiesrecht exclusief verbonden blijft aan het Nederlanderschap. De staatssecretaris zegt nu zelf dat het Protocol beperkter van aard is dan de beoogde wijzigingen in de Rijkswet. Met andere woorden: de geest van het Verdrag wordt onderschreven, maar het Tweede Protocol scheidt condities om af te wijken van de beperking van de meervoudige nationaliteit.

De heer Verhagen herhaalde dat hij de indruk heeft dat hij verkeerd is voorgelicht. Los daarvan moet nu worden vastgesteld, dat het wetsvoorstel ruimer van aard is dan het Protocol. Dan blijft de vraag wat de staatssecretaris gaat ondernemen nu het wetsvoorstel door de grondwettelijke suprematie van Verdrag en Protocol een dode letter is. Het kan niet zo zijn dat Nederland zich houdt aan het Verdrag dat op basis van het Tweede Protocol uitzonderingen mogelijk maakt en voor bepaalde categorieën dubbele nationaliteit toestaat, en tegelijkertijd een Rijkswet in behandeling neemt die het in het algemeen mogelijk maakt een dubbele nationaliteit te bezitten. Of het wetsvoorstel moet worden aangepast aan het Protocol of de behandeling moet worden gestaakt, omdat het Verdrag boven de Nederlandse wet gaat.

De heer **Korthals** (VVD) stelde vast dat het Verdrag nog steeds een beperking van de meervoudige nationaliteit behelst en dat de strekking van het wetsvoorstel verder gaat dan de verruiming van het Verdrag in het Tweede Protocol. Hij wees er echter op dat hem dit al bij lezing van het concept van het Tweede Protocol voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel duidelijk was geworden. Daarom is het belangrijk dat het Tweede Protocol nu extensief in de Kamer wordt behandeld.

Het Tweede Protocol is onmiddellijk nadat het is uitgebracht, getekend door drie landen zodat het in omloop kon worden gebracht. Het is echter niet bekend of er landen zijn die het Protocol al hebben geratificeerd. Overigens doet dit niets af aan het feit dat dit op zichzelf niet noopt tot een wetgeving overeenkomstig de eerste tranche en zelfs in het vervolg daarvan de tweede tranche.

De heer **Dittrich** (D66) zei dat de opstelling van de fractie van het CDA en de persberichten hem hogelijk hadden verbaasd, omdat in februari van dit jaar uitvoerig van gedachten is gewisseld over de Rijkswet en de relatie met het Verdrag van Straatsburg en het Tweede Protocol. Hij was verder verbaasd dat de heer Verhagen nu zegt dat hij toen geen kennis heeft genomen van de inhoud van het Tweede Protocol.

De heer **Verhagen** (CDA) antwoordde dat hij ervan uitgaat dat hij niet hoeft te twijfelen aan het antwoord van de regering op de expliciete vraag of het wetsvoorstel verenigbaar is met het Verdrag en het Protocol.

De heer **Dittrich** (D66) wees erop dat bij de behandeling duidelijk is gesproken over het feit dat het Tweede Protocol het strenge regime van het Verdrag verzacht en dat het wetsvoorstel in lijn is met de ontwikkelingen die in Europa in gang zijn gezet door migratie e.d. en die uiteindelijk hebben geleid tot de gedachte dat dubbele nationaliteiten mogelijk moeten zijn, onder bepaalde restricties uiteraard. Daarna zijn berichten ontvangen dat de Eerste-Kamerfractie van het CDA problemen heeft met het wetsvoorstel. Hij kon zich niet aan de indruk onttrekken dat dit voor de heer Verhagen reden is om zijn steun voor het wetsvoorstel alsnog in te trekken.

De heer **Van Oven** (PvdA) achtte deze procedure overbodig. Hij zei dat hij de redenering van de staatssecretaris volgt dat er geen strijd is tussen het Tweede Protocol en het wetsvoorstel.

Hij verbaasde zich over de interpretatie van de taakopvatting van de regering van de heer Verhagen, die meent te moeten kunnen blindvaren op de interpretatie van een Verdrag. Als medewetgever mag van hem toch worden verwacht dat hij zelf een toetsing verricht en desnoods nader advies vraagt?

De heer Van Oven was teleurgesteld over het persbericht dat de CDA-fractie heeft uitgebracht. Hij betreurde dit bijzonder, omdat daardoor het beeld kan postvatten dat de Tweede Kamer haar wetgevende taak weinig serieus neemt.

De **staatssecretaris** vroeg enige bedenktijd om haar gedachten op te maken over deze gang van zaken. Zij stelde voor in overleg met de regering een notitie op te stellen over de voortzetting van de behandeling. Zij zou het betreuren als de inhoud van het wetsvoorstel en alle argumenten die daarvoor pleiten naar de achtergrond worden gedrongen door geharrewar over procedures en uitspraken in de behandeling. Zij nam de suggestie over om dit punt mee te nemen in de memorie van antwoord bij het Tweede Protocol.

De voorzitter van de commissie,  
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,  
De Gier