

Vergaderjaar 1999–2000

26 990 (R 1647)

Goedkeuring van het op 6 november 1997 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag inzake nationaliteit, en voornemen tot opzegging van de op 13 september 1973 te Bern tot stand gekomen Overeenkomst inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 juni 2000

Het verheugt ons dat de leden van de vaste commissie voor Justitie bereid waren op korte termijn hun opmerkingen bij het voorstel tot goedkeuring van het Europees Verdrag inzake nationaliteit bekend te maken. Veel vragen betroffen hetzelfde onderwerp en zullen dan ook geclusterd beantwoord worden. Daarbij zal het Europees Nationaliteitsverdrag worden weergegeven met de letters ENV, het op 6 mei 1963 te Straatsburg gesloten Verdrag betreffende de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende de militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Verdrag van Straatsburg) met de letters VvS, en de Rijkswet op het Nederlanderschap met de letters RWN. Het thans bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal in behandeling zijnde voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (kamerstukken I, 1999–2000, 25 891 (R1609), nr. 201) wordt hier weergegeven met: gewijzigde RWN.

HET VERDRAG

Meervoudige nationaliteit

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het ENV de meervoudige nationaliteit als een gegeven accepteert, achten de afstandseis van artikel 9 van de Rijkswet op het Nederlanderschap een anachronisme in het licht van het ENV en menen dat de verplichting tot het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit niet strookt met de geest van het ENV. Zij waren erin geïnteresseerd te weten wat de regering voor ogen stond toen ze dit Verdrag ondertekende.

Beginnend met deze laatste vraag kan worden gewezen op de preambule van het verdrag en op zijn algehele inhoud. Het verdrag is de eerste internationale codificatie van volkenrechtelijke regels betreffende de nationaliteit. Het geeft in hoofdstuk II de algemene beginselen van nationaliteitsrecht die – verspreid en incidenteel – weliswaar ook in het geschreven en ongeschreven volkenrecht zijn terug te vinden, maar die in dit verdrag thans systematisch en algemeen geldend gebundeld zijn. Staten die tot het ENV toetreden zijn gehouden deze beginselen onverkort na te komen. Het verdrag geeft in de overige hoofdstukken regels van verkrijging en verlies van nationaliteit alsook betreffend de procedures van verkrijging

en verlies, regels inzake meervoudige nationaliteit en regels inzake de nationaliteit bij statenopvolging. Deze regels zijn op de algemene beginselen van hoofdstuk II van het verdrag gebaseerd en moeten door de verdragsstaten worden nagekomen. Wel hebben de toetredende staten een grote marge van vrijheid om deze beginselen naar eigen goeddunken in te vullen en kunnen zij op grond van artikel 29 van het verdrag – in beginsel voor een beperkte termijn – voorbehouden maken met betrekking tot die verdragsregels uit de hoofdstukken III, IV, V, VII en VIII, die daartoe gezien het nationale recht aanleiding geven. Het grote belang van dit verdrag is bovendien daarin gelegen dat het voor nationale wetgevers een heldere en efficiënte toetssteen is om te zien of de nationaliteitswetgeving voldoet aan de eisen die het internationale recht daaraan stelt. Dat waren voor de regering dan ook de redenen om het verdrag te ondertekenen.

Dat het doen van afstand niet strookt met de geest van het verdrag kunnen wij niet onderschrijven. De preambule zegt uitdrukkelijk dat erkend wordt dat elke staat vrij is te beslissen welke gevolgen hij in zijn nationale wetgeving hecht aan het feit dat een onderdaan een andere nationaliteit verkrijgt of bezit. Wordt de gewijzigde RWN van kracht, dan wordt de afstandseis in de wet zelf versoepeld en treedt een aantal beperkingen van deze eis in werking, die ontleend zijn aan het Tweede Protocol bij het VvS. Men zie daarvoor artikel 9, derde lid, van de gewijzigde RWN. Daarmee wordt recht gedaan aan de specifieke belangen van enkele groepen naturalisandi, voor wie de afstandseis als zodanig, naar zeggen van het toelichtend rapport op het ENV, een te grote hardheid zou meebrengen. Het verdrag staat in beginsel neutraal tegenover de vraag of meervoudige nationaliteit gewenst is of niet, het geeft enkel aan welke beperkingen gesteld zijn aan enkelvoudige en meervoudige nationaliteit. Het is, in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie daaromtrent, de erkenning van de te grote hardheid van het verbod van meervoudige nationaliteit als neergelegd in het VvS, die heeft geleid tot een neutraler standpunt terzake, eerst in het Tweede Protocol bij het VvS, later in het ENV. Overigens kent de meerderheid van de staten die lid zijn van de Raad van Europa monopatrië als uitgangspunt. Meervoudige nationaliteit daarentegen is toegestaan in onder andere Albanië, Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Portugal, Roemenie, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

Recht op nationaliteit

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen er op dat het ENV het recht op een nationaliteit als beginsel vastlegt, en vragen of het daarmee de plicht van de verdragsstaten wordt te voorzien in een nationaliteit. In het toelichtend rapport op het ENV wordt bij artikel 4 onder a, wordt duidelijk gemaakt dat het recht op een nationaliteit gezien moet worden als een positieve formulering van de plicht van de staten om staatloosheid te vermijden. Het recht op een nationaliteit is niet identiek aan het recht op een specifieke nationaliteit. Een dergelijk recht bestaat volkenrechtelijk thans niet. Binnen de grenzen die het verdrag stelt met betrekking tot staatloosheid blijft het het recht van elke individuele staat om zijn nationaliteit al dan niet toe te kennen; zie het eerste lid van artikel 3 van het verdrag. De verdere uitwerking van dit recht op voorkoming van staatloosheid is te vinden in de bepalingen van hoofdstuk III van het ENV, in het bijzonder in die voorschriften die het toekennen van nationaliteit voorschrijven, zoals in het eerste lid van artikel 6, dan wel het verlies van nationaliteit verbieden, zoals in het eerste lid van artikel 7. Daarbij is in het ene geval het land van verblijf, in het andere het land van herkomst het meest aangewezen om een eventuele staatloosheid te bestrijden. Omdat het verdrag de toekenning van nationaliteit het recht van de individuele verdragsstaten acht, is de verdere invulling van de verkrijging van het

Nederlanderschap aan de Nederlandse wetgeving overgelaten. Deze leden stelden ook enige vragen bij het bepaalde in artikel 6 ENV, die wij als volgt zouden willen beantwoorden. Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, ENV bepaalt dat erkende kinderen recht hebben op de nationaliteit van de erkenner onder de in de nationale wetgeving vastgelegde procedures. Bij de totstandkoming van dit verdrag is de erkenningsregeling zoals thans in artikel 6, eerste lid, onder c, van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (kamerstukken II 25 891 (R 1609)) is neergelegd, ter sprake geweest als een voorbeeld van een procedure als in het eerste lid van artikel 6 ENV bedoeld. Daarmee kan het geacht worden te voldoen aan de voorwaarden die dit verdragsartikel stelt. Om de redenen welke bij de behandeling van het genoemde voorstel tot wijziging zijn gegeven (zie genoemde kamerstukken, nr. 8, blz. 6, sub B, artikel 1a), menen wij dat het Nederlandse naturalisatierecht met betrekking tot vluchtelingen niet strijdig is met het bepaalde in artikel 6, vierde lid, aanhef en onder g.

Procedures

De leden van de PvdA-fractie wezen op de eisen die in de artikelen 10 tot en met 13 van het ENV worden gesteld aan de procedures van verkrijging en verlies van de nationaliteit. Zij vroegen zich af of de termijnen die in de RWN worden gehanteerd in dat licht redelijk te noemen zijn, en of dat eveneens geldt voor de tarieven die voor naturalisaties en opties gevraagd worden.

In artikel 6, vierde lid, van de gewijzigde RWN wordt bepaald dat de termijn van behandeling van een optieverklaring dertien weken is, en dat deze termijn eenmaal met dertien weken kan worden verlengd. De Rijkswet geeft thans in artikel 9, derde lid, een termijn van twaalf maanden voor de behandeling van een verzoek om naturalisatie, welke termijn zo nodig met twee maal zes maanden verlengd kan worden. In de huidige naturalisatiepraktijk ligt deze termijn reëel tussen zes en acht maanden. Vergelijken we de Nederlandse termijnen met die in de ons omringende landen dan zien we dat naturalisaties in het Verenigd Koninkrijk gemiddeld 20 maanden duren, in België ongeveer één jaar en in Frankrijk – dat een geheel van wettelijk vastgestelde termijnen kent – maximaal 18 maanden bij de gewone naturalisaties, 12 maanden bij speciale naturalisaties zoals o.a. in geval van huwelijk met een Fransman, en 6 maanden bij versnelde naturalisaties. In het licht van deze gegevens zijn de Nederlandse behandelingstermijnen gunstig te noemen.

De tarieven die in ons land gehanteerd worden, zijn gebaseerd op een vergoeding van de administratieve kosten verbonden aan de naturalisatie. In samenwerking met de VNG wordt bezien of de thans geldende hoogte in redelijke mate overeenkomt met de kosten die aan de naturalisatie voor zowel de gemeenten als de IND verbonden zijn. De bepaling van de hoogte van de opties-leges zal eveneens in overleg met de VNG worden vastgesteld. Vergelijking van de Nederlandse naturalisatietarieven met de naturalisatie- en optiekosten in enkele ons omringende landen geeft het volgende beeld. In het Verenigd Koninkrijk bedragen de naturalisatiekosten 150 pond voor gewone naturalisaties en 120 pond voor naturalisaties van personen gehuwd met een Brits onderdaan. Er zijn geen speciale tarieven voor min- en onvermogenen. In Frankrijk zijn de kosten Ff 3000 bij gewone naturalisaties, en zijn aan bepaalde gevallen van naturalisatie, zoals van personen die met een Fransman gehuwd zijn, geen kosten verbonden. In Duitsland geldt een tarief van 500 DM, met lagere bedragen en vrijstellingen voor bijzondere gevallen. In België is de naturalisatie in alle gevallen kostenloos. Een overzicht van de naturalisatiekosten en naturalisatietijden in alle lidstaten van de Raad van Europa kan op korte termijn niet worden verstrekt nu deze gegevens niet eenvoudig toeganke-

lijk zijn. Bovendien zijn zij vanwege de verschillen in economische standaard van de betreffende staten weinig illustratief.

DE NEDERLANDSE SITUATIE

Verklaring of voorbehoud

Zowel de leden van de VVD-fractie als van de CDA-fractie, en ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of een verklaring bij het verdrag voldoende is om een discussie over de verenigbaarheid van artikel 16 van de RWN met het ENV te voorkomen. Daarbij speelt de vraag naar het verschil tussen het maken van een voorbehoud en het afleggen van een verklaring bij een verdrag een rol. Zowel het voorbehoud als de verklaring zijn beide volkenrechtelijk aanvaarde instrumenten. Door het maken van een voorbehoud bij een verdrag wordt uitdrukkelijk te kennen gegeven dat de toetredende staat met betrekking tot een of meerdere bepaalde verdragsbepalingen niet gebonden wenst te worden. Het afleggen van een verklaring ten aanzien van een verdragsbepaling heeft een ander effect. Daardoor wordt de toetredende staat wel gebonden aan de betreffende verdragsbepaling, maar die gebondenheid gaat niet verder dan de in de verklaring gegeven uitleg van de inhoud die de betreffende verdragsbepaling naar het oordeel van de staat heeft. De Nederlandse regering heeft gekozen voor het afleggen van een verklaring boven het maken van een voorbehoud. Door deze verklaring wordt aan de artikelen 7 en 8 van het ENV een betekenis gegeven, die goed past binnen het ENV en die de door het toelichtend rapport geschapen onzekerheid over die betekenis terzijde stelt. Wij hebben in de memorie van toelichting de grammaticale en systematische argumenten voor deze opvatting aangegeven. Het maken van een voorbehoud is in een dergelijk geval van interpretatie niet noodzakelijk. Eerst indien de Nederlandse wetgeving in strijd met het verdrag was geweest, zou het maken van een voorbehoud aan de orde zijn geweest. In het internationaal recht wordt de voorkeur gegeven aan het afleggen van een verklaring indien deze toereikend is; het wordt gezien als een minder zwaar middel dan het maken van een voorbehoud. Bovenstaand verschil in karakter tussen voorbehoud en verklaring brengt ook mee dat een verklaring anders dan een voorbehoud, niet valt onder de verplichting van artikel 29, derde lid, ENV dat de verdragsstaten aanspoort voorbehouden in te trekken zodra de omstandigheden dat toelaten. Overigens kan een verklaring ten aanzien van een verdragsbepaling altijd worden ingetrokken. Ook kan een verklaring worden vervangen door een nieuwe verklaring. Tenslotte zij hier herhaald wat in de memorie van toelichting reeds is opgemerkt, namelijk dat met de verklaring voldaan wordt aan het bepaalde in artikel 23, tweede lid, van het verdrag, namelijk tot het geven van informatie over de toepassing van het verdrag en dus aan de mogelijke verschillen in interpretatie van de betreffende bepaling. Concluderend kan aan de leden van de genoemde fracties dan ook worden geantwoord, dat het afleggen van de verklaring die is voorgesteld in de memorie van toelichting, het geëigende middel is om een interpretatievraag als die betreffend artikel 7, tweede lid, ENV op te lossen. Daardoor wordt voorkomen dat minderjarigen een beroep zouden kunnen doen op een interpretatie van het ENV, die tot een andere conclusie zou kunnen leiden dan dat artikel 16 RWN in overeenstemming is met het ENV. De verwijzing van de leden van de fractie van GroenLinks naar artikel 4, sub c, van het ENV en naar het Verdrag inzake de rechten van het kind ter ondersteuning van de stelling dat het delen van kinderen in de afstand van nationaliteit die door hun ouders gedaan wordt, in strijd is met algemene beginselen neergelegd in deze verdragen, is niet begrijpelijk, nu het ENV uitdrukkelijk gevallen regelt van automatisch verlies van nationaliteit, te weten de gevallen geregeld in artikel 7, tweede lid, van het ENV.

De door de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht opgeworpen vraag naar de wenselijkheid van een hoorrecht van het twaalfjarige kind en een vetorecht van het zestienjarige kind bij het verlies van nationaliteit als gevolg van afstand doen van de Nederlandse nationaliteit door hun ouder(s) is in de memorie van toelichting om de aldaar genoemde reden niet behandeld. Dit onderwerp heeft immers geen directe relatie met het ENV nu dat zich niet uitlaat over dergelijke rechten. Vragen van de leden van de CDA-fractie, van de D66-fractie en van de fractie van GroenLinks geven ons de gelegenheid het volgende toe te voegen. In het Nederlandse nationaliteitsrecht geldt voor de verkrijging van het Nederlanderschap een geheel andere regeling dan voor het verlies. Immers, na invoering van de gewijzigde RWN wordt de verkrijging van het Nederlanderschap – afgezien van de verkrijging van rechtswege – gekenmerkt door een overheidsbeslissing die die verkrijging constateert of realiseert. Elke onduidelijkheid over de vraag of een persoon Nederlander geworden is en zo ja op welk moment wordt op deze wijze bestreden. Daarentegen gaat de regeling van het verlies van de Nederlandse nationaliteit in beginsel uit van een automatisch verlies indien zich bepaalde, objectief vast te stellen, feiten voordoen. Thans geldt dat de persoon voor wie de familierechtelijke betrekking waaraan hij het Nederlanderschap ontleent, vervalt, doorgaans tevens het Nederlanderschap van rechtswege verliest op grond van artikel 14 RWN. En hij, die vrijwillig een vreemde nationaliteit verwerft, die afstand doet van het Nederlanderschap of als bipatride Nederlander na meerderjarigheid tien jaar woont in het land waarin hij is geboren en waarvan hij de nationaliteit bezit, verliest doorgaans het Nederlanderschap van rechtswege op grond van artikel 15 RWN. Slechts in enkele bijzondere gevallen zal het verlies eerst intreden door een overheidsbeslissing daartoe. Dit is onder meer het geval indien een Nederlander na verkrijging van het Nederlanderschap zijn verplichting tot het doen van afstand van zijn oorspronkelijke nationaliteit niet nakomt. Ook bij minderjarigen zal het verlies van het Nederlanderschap vrijwel steeds van rechtswege intreden. De aanstaande wijzigingen van de RWN zullen in dit systeem van veelal automatisch verlies geen verandering brengen.

Invoering van een hoorrecht voor twaalfjarigen en een vetorecht voor zestienjarigen past niet in dit systeem. Het is de Nederlandse overheid in de meeste van de gevallen van verlies van het Nederlanderschap niet bekend wie op welk moment het Nederlanderschap verliest, en evenmin welke minderjarigen in dat verlies delen. Waar het bij de verkrijging van het Nederlanderschap in geval van medenaturalisatie uitsluitend gaat om minderjarige personen die zich in Nederland bevinden en die derhalve op redelijk eenvoudige wijze te horen zijn, gaat het bij het verlies van het Nederlanderschap daarentegen vrijwel uitsluitend om minderjarigen die in het buitenland verblijven. Invoering van een hoor- en vetorecht bij het verlies van het Nederlanderschap is dan praktisch onuitvoerbaar. Ook om deze redenen hebben wij gemeend geen voorstel dienaangaande te kunnen voorleggen.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of het door de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht opgeworpen onderwerp van het hoor- en vetorecht van minderjarigen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel inzake wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter sprake is gebracht. Zoals uit bovenstaande uiteenzetting blijkt was en is er voor de regering geen aanleiding om te komen met een wetsvoorstel in de strekking van het advies van de Staatscommissie. In de memorie van toelichting bij dit goedkeuringsvoorstel werd het aan de Kamer overgelaten dat onderwerp te bespreken bij de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Daarbij werd er dezerzijds van uitgegaan dat die behandeling ruimschoots

na de ontvangst van het wetsontwerp dat thans aan de orde is, zou plaatshebben.

De leden van de SGP-fractie vragen bovendien om verduidelijking van de passage in de memorie van toelichting die stelt dat burgers er belang bij hebben dat zij de nationaliteit van een land waarmee zij zeer verbonden zijn en zich zeer verbonden voelen, kunnen verkrijgen. Deze passage trachtte het uitgangspunt aan te geven van waaruit het bepaalde in het derde lid van artikel 6 ENV moet worden gelezen – dat verdragsstaten verplicht een naturalisatie toe te staan aan personen die tenminste tien jaar op het grondgebied wonen en die voldoen aan de overige voorwaarden voor naturalisatie – en in het vierde lid van dat artikel – dat bepaalt dat verdragsstaten voor de met name genoemde categorieën personen de naturalisatie moeten vergemakkelijken. Dat uitgangspunt is terug te vinden in het ook door Nederland geratificeerde Tweede Protocol bij het VvS, en in het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en wel in het voorgestelde artikel 9, derde lid, onder b, c en d, in artikel 15, tweede lid, en in artikel 16, tweede lid, onder d, e en f. Het verdrag heeft daarnaast geen algemene bepaling die voorschrijft dat nationaliteit verleend moet worden ook als daar meervoudige nationaliteit door ontstaat.

RELATIE MET ANDERE VERDRAGEN

De leden van meerdere fracties hebben vragen gesteld naar de verhouding tussen het Verdrag van Straatsburg van 1963 en het ter goedkeuring voorgelegde Europese Nationaliteitsverdrag van 1997. Deze vragen kunnen als volgt worden verwoord: is de toetreding tot het ENV mogelijk zonder het VvS op te zeggen, en zo ja, is de opzegging van het VvS gewenst bij toetreding tot het ENV?

Noodzakelijkheid van opzegging

De onderlinge verhouding tussen het VvS en het ENV wordt bepaald door de algemene volkenrechtelijke regels, die gelden voor de verhouding tussen verdragen die betrekking hebben op eenzelfde onderwerp. Die regels zijn in hoofdzaak neergelegd in artikel 30 van het op 23 mei 1969 te Wenen gesloten Verdrag inzake het verdragenrecht (Trb 72, 51 en Trb 1985, 79). Het Weens Verdragenverdrag zal hier worden aangehaald als WVV.

Het tweede lid van artikel 30 WVV stelt dat de verhouding tussen verdragen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp in de eerste plaats wordt bepaald door de regels die beide verdragen daarvoor kennen. Geeft een van beide verdragen voorrang aan het andere, of stelt het niet onverenigbaar te zijn met dat andere verdrag, dan heeft dat andere verdrag voorrang. Verdragen kunnen anderzijds bepalen met elkaar onverenigbaar te zijn.

Het derde en vierde lid van artikel 30 van het WVV geeft regels voor de verhouding tussen verdragen die geen uitdrukkelijke regeling daarvan kennen. Tussen staten die beide zowel tot een ouder als tot een recenter verdrag zijn toegetreden, geldt dat tussen deze partijen het recentere verdrag voorrang heeft. Tussen deze staten gelden alleen nog die regels van het oudere verdrag die met het recentere verdrag verenigbaar zijn. Tussen staten tussen wie slechts een van beide verdragen gemeenschappelijk is, gelden enkel en alleen de bepalingen van dit gemeenschappelijke verdrag.

Volkenrechtelijk niet geregeld is de samenloop van onverenigbare rechtsregels. Die situatie doet zich voor als staat A en staat B beide verdragsstaat zijn bij verdrag X, en staat A en staat C beide verdragsstaat zijn bij verdrag Y, terwijl de verplichtingen die voor staat A uit de verdragen X en Y voortvloeien, met elkaar onverenigbaar zijn. Dit is bijvoorbeeld het

geval als elk van beide verdragen verplichtingen bevat die wereldwijd van toepassing zijn en niet met elkaar in overeenstemming zijn. Hoewel deze «onverenigbare samenloop» reeds bij de beslissing tot toetreding van een verdrag onder ogen gezien moet worden en zoveel mogelijk moet worden vermeden, is zij onder omstandigheden niet te vermijden.

Passen we de regels van artikel 30 WVV toe op de verhouding tussen het VvS en het ENV, dan zien we dat artikel 26, lid 2, van het ENV aangeeft, dat het ENV aan de toepassing van het VvS niet in de weg staat. De bepalingen van het VvS gaan dus boven de bepalingen van het ENV. De vraag rijst nu, en deze is met name door de leden van de CDA-fractie gesteld, of door het naast elkaar bestaan van beide verdragen een onverenigbare samenloop tussen het VvS en het ENV denkbaar is. Ter beantwoording van deze vraag is het van belang te melden dat de regels van het VvS slechts van toepassing zijn op onderdanen van de verdragsluitende partijen, dus geen regels bevatten die ook gehanteerd moeten worden jegens personen die onderdaan zijn van een niet-verdragsluitende staat. Het ENV bevat daarentegen – met uitzondering van het onderdeel betreffende militaire verplichtingen – nationaliteitsrechtelijke regels die toegepast moeten ongeacht de nationaliteit van de betreffende persoon. Gezien artikel 26 ENV zal een «onverenigbare samenloop» van het VvS en het ENV zich dus niet voordoen.

Wenselijkheid van opzegging

Op de vraag naar de wenselijkheid van opzegging van het VvS is in de memorie van toelichting reeds ingegaan. Naar aanleiding van die toelichting hebben meerdere fracties vragen gesteld, die aanleiding zijn voor een wat uitvoeriger behandeling van dit onderwerp. Uitgangspunt daarbij is de hierboven reeds gegeven regeling van artikel 30 WVV.

Dat leidt tot de hier volgende schematisch weergegeven situaties. Voor een goed begrip daarvan is het nodig vooraf op de volgende – in het schema ingebrachte – complicerende factor te wijzen. Artikel 7 VvS staat toetredende staten toe het verdrag alleen te aanvaarden voor het gedeelte dat de militaire verplichtingen van bipatriden regelt. Het ENV kent in artikel 25 een spiegelbeeldige regeling: het staat toetredende staten toe het verdrag te aanvaarden met uitsluiting van het hoofdstuk VII, dat eveneens de militaire verplichtingen van bipatriden regelt.

Is Nederland eenmaal toegetreden tot het ENV, en wel – zoals voorgesteld – zonder uitsluiting van hoofdstuk VII van dat verdrag, dan doen zich de volgende situaties voor.

1. In de verhouding tot staten die alleen tot het ENV zijn toegetreden, gelden de regels van het ENV.
2. In de verhouding tot staten die alleen tot het ENV zijn toegetreden, maar hoofdstuk VII hebben uitgesloten, gelden de regels van het ENV met uitzondering van die van hoofdstuk VII.
3. In de verhouding tot staten die alleen tot het VvS zijn toegetreden, gelden de regels van het VvS.
4. In de verhouding tot staten die alleen de bepalingen van hoofdstuk II van het VvS toepassen, gelden alleen de regels van hoofdstuk II van het VvS.
5. In de verhouding tot staten die zowel tot het gehele VvS als tot het gehele ENV zijn toegetreden, gelden de regels van het VvS en – voor zover daarvan niet afwijkend – de regels van het ENV.
6. In de verhouding tot staten die slechts tot hoofdstuk II van het VvS maar tot het gehele ENV zijn toegetreden, gelden de regels van hoofdstuk II van het VvS en voor het overige de regels van het ENV.
7. In de verhouding tot staten die zowel tot het gehele VvS als tot het ENV met uitsluiting van hoofdstuk VII zijn toegetreden, gelden de

regels van het VvS en – voor zover daarvan niet afwijkend – de regels van het ENV.

8. In de verhouding tot staten die slechts tot hoofdstuk II van het VvS zijn toegetreden als ook tot het ENV met uitzondering van hoofdstuk VII, gelden de regels van het ENV met uitzondering van hoofdstuk VII, waarvoor hoofdstuk II van het VvS geldt.
9. In de verhouding tot staten die noch tot het VvS, noch tot het ENV zijn toegetreden gelden de regels van het ENV.

(NB. Een verdere complicatie zou kunnen worden aangebracht door als extra criterium op te nemen de staten die het Tweede Protocol bij het VvS geratificeerd hebben. Voor de regeling van de militaire verplichtingen is dat echter van geen belang).

Zoals in de memorie van toelichting gesteld, zal de opzegging van het VvS zeer nadelig kunnen zijn voor bipatride Nederlanders die in ons land hun dienstplicht reeds hebben verricht, maar in het land van hun andere nationaliteit nog militaire verplichtingen hebben.

Opzegging van het VvS zal dit nadeel niet meebrengen in de gevallen genoemd onder 1, 2, 5, 6 en 9. In deze gevallen zal immers tussen Nederland en de andere staat het ENV ook op het onderdeel van de militaire verplichtingen van toepassing zijn, of in het geheel geen regeling bestaan. Daarentegen zal een opzegging van het VvS de positie van Nederlanders die eveneens de nationaliteit bezitten van een der staten, genoemd in de gevallen 3, 4, 7 en 8, wel nadelig kunnen beïnvloeden. Zoals gezegd betreft dat de bipatride Nederlanders die in Nederland in militaire dienst geweest zijn, en die naar het recht van de staat van die andere nationaliteit nog de leeftijd hebben waarin zij voor de vervulling van de militaire dienstplicht kunnen worden opgeroepen. Zij zouden door de Nederlandse opzegging het risico lopen dat zij ondanks hun verrichte Nederlandse dienstplicht alsnog door de staat van hun andere nationaliteit voor de vervulling van de militaire dienstplicht aldaar worden opgeroepen, omdat noch het VvS noch het WVV in een voortgezette bescherming van deze personen conform het opgezegde verdrag voorziet. Opzegging van het VvS zal dan ook eerst aan de orde zijn, als alle staten bedoeld in de gevallen 3, 4, 7 en 8, tot het ENV zijn toegetreden zonder een voorbehoud ten aanzien van hoofdstuk VII te hebben gemaakt, althans als het VvS op het punt van de militaire verplichtingen voor Nederlandse onderdanen geen betekenis meer heeft. Met deze uiteenzetting is naar onze mening ook antwoord gegeven op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom bij de onderhandelingen inzake het ENV niet gekozen is voor een constructie waarbij het VvS wel kon worden opgezegd. Een dergelijke constructie is niet denkbaar.

Ter informatie kan nog worden medegedeeld, dat de Nederlandse situatie, waarbij de opkomstplicht is opgeschort behoudens in de gevallen zoals voorzien in de Kaderwet Dienstplicht (activering opkomstplicht), onder artikel 22, aanhef en sub b, van het ENV valt, aangezien het buiten die gevallen feitelijk onmogelijk is om in Nederland de dienstplicht te vervullen. Wanneer de opkomstplicht conform de Kaderwet Dienstplicht wordt geactiveerd, valt de Nederlandse situatie onder artikel 22, aanhef en sub c, van het ENV. Het Verdrag voorziet in een oplossing voor beide omstandigheden, waardoor het Nederlandse beleid goed past bij de strekking en inhoud van het Verdrag.

Daarnaar gevraagd door de leden van de VVD-fractie kan worden meegegeeld, dat niet is voorgesteld de Protocollen bij het VvS afzonderlijk op te zeggen, nu daartoe geen aanleiding is. Het Eerste Protocol bij het VvS geeft in hoofdzaak een nadere uitwerking van de regeling omtrent de militaire verplichtingen, het zogenaamde Aanvullende Protocol geeft administratieve regels rond de beperking van de meervoudige nationaliteit, en het Tweede Protocol geeft de reeds eerder besproken vrijstellingen

op de regels tot beperking van meervoudige nationaliteit van het VvS. Dit Tweede Protocol blijft van belang zolang niet alle staten die dat Protocol ratificeerden tot het ENV zijn toegetreden. Opzegging van de Protocollen zal gebeuren gelijktijdig met de eventuele opzegging t.z.t. van het VvS.

Ook na de toetreding tot het ENV blijft Nederland voldoen aan zijn verdragsverplichtingen, zowel aan die uit het VvS als aan die uit het ENV. Zoals reeds uiteengezet bevat hoofdstuk I van het VvS regels ter beperking van meervoudige nationaliteit. Die regels houden in dat een onderdaan van een verdragsluitende staat in het algemeen de nationaliteit van die staat verliest indien hij tengevolge van een uitdrukkelijke wilsverklaring door naturalisatie, optie of anderszins de nationaliteit van een andere verdragsstaat verkrijgt. Door de ratificatie van dit verdrag heeft Nederland zich dus verplicht in de nationaliteitswetgeving regels op te nemen die het verlies van het Nederlanderschap realiseren voor Nederlanders die vrijwillig de nationaliteit van een andere verdragsstaat verkrijgen, indien die verdragsstaat gebonden is aan hoofdstuk I van het VvS. Het VvS verplicht niet tot meer; het kent bijvoorbeeld geen verplichting tot het invoeren van een afstandseis bij naturalisatie, zoals de RWN die kent.

In het door Uw Kamer goedgekeurde voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap is met de voortgezette gebondenheid aan het VvS rekening gehouden. Immers het voorgestelde artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a, bepaalt dat het Nederlanderschap voor een meerderjarige verloren gaat door het vrijwillig verkrijgen van een vreemde nationaliteit. Het tweede lid van artikel 15 maakt daarop drie uitzonderingen die alle drie ontleend zijn aan het Tweede Protocol. Deze uitzonderingen kan Nederland echter niet hanteren jegens die staten die partij zijn bij hoofdstuk I van het VvS, maar die niet tot het Tweede Protocol zijn toegetreden. Nederland is op grond van het VvS verplicht om personen die de nationaliteit van een dergelijke verdragsstaat verkrijgen, zonder uitzondering het Nederlanderschap te laten verliezen. Om die reden is in het voorstel artikel 15 A toegevoegd, dat die verdragsverplichting nakomt. Voor minderjarigen is een vergelijkbare regeling te vinden in de artikelen 16 en 16A RWN.

Een dergelijke dubbele regeling van het verlies van het Nederlanderschap staat niet op gespannen voet met het ENV. Dat verdrag staat in artikel 7, eerste lid onder a, het van rechtswege verlies van nationaliteit toe in geval van vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie kan worden vermeld, dat tot het VvS zijn toegetreden België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden. Voor Ierland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk geldt alleen hoofdstuk II betreffende de militaire verplichtingen. Frankrijk, Italië en Nederland hebben tevens het Tweede Protocol bij het VvS geratificeerd. Van de hierboven genoemde landen heeft thans alleen Oostenrijk het ENV geratificeerd. Ook Moldavië en Slowakije zijn inmiddels tot het verdrag toegetreden. Het ENV is diensgevolge per 1 maart 2000 in werking getreden. Informatie van de zijde van de Raad van Europa geeft aan dat in dit en het komend jaar een ruim aantal ratificaties verwacht mag worden. Dat de toetreding van deze staten – waaronder Nederland – enige tijd op zich laat wachten, houdt mede verband met de in veel staten noodzakelijke discussie over de vraag of de staat bij toetreding voorbehouden zal maken, dan wel het interne nationaliteitsrecht zal wijzigen teneinde het aan de verdragsregeling aan te passen. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de gemaakte uitsluitingen van het hoofdstuk over de militaire verplichtingen in het Europees nationaliteitsverdrag kan worden geantwoord, dat geen van de drie staten die het verdrag geratificeerd hebben, de toepassing van hoofdstuk VII hebben uitgesloten.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere motivering van de beslissing van de regering om de Overeenkomst van Parijs inzake het uitwisselen van gegevens met betrekking tot het verkrijgen van nationaliteit, anders dan door de Staatscommissie geadviseerd, thans nog niet op te zeggen. Het belangrijkste argument van het voorstel van de Staatscommissie geldt dat de Overeenkomst van Parijs onvoldoende privacy-waarborgen bevat en om die reden ook weinig wordt gebruikt. Wat daarvan ook zij, in de gevallen waarin van deze Overeenkomst wel gebruik gemaakt wordt, voldoet zij wel. Omdat het ENV thans geen procedure voor de uitwisseling van nationaliteitsgegevens kent, zou met de opzegging van de Overeenkomst van Parijs ook zijn positieve werking verloren gaan. Of de Raad van Europa een regeling zal vaststellen terzake de uitvoering van artikel 24 is thans niet duidelijk. Wel is onzes inziens de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand een meer aangegeven forum voor formaliteitsregeling rond de burgerlijke stand en bevolkingsadministratie, nu daar op dat terrein meer ervaring en expertise voorhanden is dan in de Raad van Europa. Daarom zal getracht worden door de aanpassing van de Overeenkomst van Parijs te komen tot een gemoderniseerd systeem van informatie-uitwisseling, dat open staat voor alle staten die tot het ENV zijn toegetreden.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen