

Vergaderjaar 1999–2000

26 990 (R 1647)

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 6 december 1999 en het nader rapport d.d. 14 januari 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Justitie. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 juli 1999, no. 99.003563, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting tot goedkeuring van het op 6 november 1997 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake nationaliteit (Trb.1998, 10)² en het voornemen tot opzegging van de op 13 september 1973 te Bern totstandgekomen Overeenkomst inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid (Trb.1974, 32)².

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 juli 1999, no.99 003563, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 december 1999, No.W03.99 0414/I/K, bied ik U hierbij aan.

1. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel³ wordt de mogelijke strijdigheid aan de orde gesteld van artikel 16 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de Rijkswet) met artikel 7, tweede lid, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit⁴ (hierna: het Verdrag). In artikel 16 van de Rijkswet is onder meer bepaald dat een kind het Nederlanderschap verliest indien zijn ouder(s) afstand doen van die nationaliteit. In artikel 7, eerste lid, van het Verdrag zijn de gevallen opgesomd waar in een verdragsstaat in zijn nationale wetgeving mag voorzien in het verlies van nationaliteit van rechtswege of op initiatief van die staat. Artikel 7, tweede lid, van het Verdrag staat toe dat een verdragsstaat in zijn wetgeving tevens voorziet in het verlies van de nationaliteit van de kinderen wier ouders de nationaliteit verliezen, behoudens in twee van de in het eerste lid genoemde gevallen. Het verlies van nationaliteit door afstand is niet geregeld in artikel 7, maar in artikel 8, dat geen met artikel 7, tweede lid, overeenkomende bepaling bevat. In het toelichtend rapport van de Raad van Europa (paragraaf 75) wordt opgemerkt dat «voor de gevallen die worden gedekt door artikel 7, eerste lid» kinderen kunnen delen in het verlies van de nationaliteit van hun ouders. Hieruit lijkt te volgen dat het tweede lid slechts ziet op de in het eerste lid genoemde

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

³ Onder «De Nederlandse situatie».

⁴ Het op 6 november 1997 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake nationaliteit (Trb. 1998, 10).

gevallen behoudens de twee genoemde uitzonderingen. De regering volgt deze interpretatie van artikel 7, tweede lid, echter niet. Zij is van mening dat onder deze bepaling ook vallen de gevallen waarin de ouders afstand doen van de nationaliteit van de Verdragsstaat. In de toelichting wordt gesteld dat door het afleggen van een verklaring bij de bekrachtiging van het verdrag artikel 16 van de Rijkswet kan worden gehandhaafd. Hiermee wordt reeds aangegeven dat ook de regering niet uitsluit dat artikel 16 van de rijkswet niet in overeenstemming is met artikel 7 van het verdrag. Om onder die eventuele strijdigheid uit te komen is het afleggen van een verklaring evenwel niet voldoende, doch dient een voorbehoud te worden gemaakt.

In haar advies van 12 april 1999 heeft de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht geadviseerd over het aanvankelijke voornemen van de regering om bij artikel 7, tweede lid, van het verdrag een voorbehoud te maken. De Commissie maakte enkele kanttekeningen bij dit voornemen en sprak haar voorkeur uit om artikel 16 RWN aan te passen en geen voorbehoud ten aanzien van artikel 7, tweede lid te maken. Zij meende dat terzake van de uitleg van artikel 7, tweede lid, er sprake is van onzekerheid. Tenslotte sprak de commissie al haar mening uit dat, «mocht de regering inderdaad ondanks het bovenstaande het voorbehoud willen maken, en aangenomen dat het Verdrag en dergelijk nationaliteitsverlies zou toestaan,» het maken van een voorbehoud, «gegeven dit dubium», inderdaad de veilige weg is. De Raad van State van het Koninkrijk is van mening dat de uitleg die de regering op dit punt aan het verdrag geeft niet zonder meer uit de tekst van de artikelen 7 en 8 kan worden afgeleid. Deze uitleg is slechts gebaseerd op de bewoordingen van artikel 7, tweede lid, die het verlies van nationaliteit door kinderen als gevolg afstand door de ouders niet met zoveel woorden uitsluiten. Daar staat naar de mening van het college tegenover dat, mede gelet ook op het kopje boven artikel 7, dit artikel slechts betrekking heeft op verlies van nationaliteit van rechtswege of op initiatief van een verdragsstaat. Een overeenkomstige bepaling dat afstand van nationaliteit door de ouders overeenkomstige gevolgen moeten kunnen hebben voor de nationaliteit van de kinderen ontbreekt. Zoals hiervoor reeds bleek, kan uit paragraaf 75 van het toelichtend rapport worden afgeleid dat artikel 7 slechts van toepassing is op de gevallen bedoeld in het eerste lid van dat artikel. In het toelichtend rapport bij het verdrag is verder geen passage opgenomen die wijst op een uitleg zoals die door de regering wordt voorgestaan. Indien de regering meent dat aan het verdrag een andere uitleg kan worden gegeven, dient op overtuigende wijze te worden gemotiveerd waarom die uitleg in overeenstemming is met de inhoud en strekking van het verdrag. In de memorie van toelichting wordt slechts opgemerkt dat de regering van mening is dat artikel 16 van de Rijkswet op het Nederlanderschap niet moet worden gewijzigd. Indien voor de gegeven uitleg van het verdrag wel een overtuigende motivering kan worden gegeven, is het niet duidelijk waarom het dan nodig is een interpretatieve verklaring af te leggen bij de bekrachtiging van het verdrag. Indien er echter onzekerheid over de juiste uitleg van artikel 7, tweede lid, van het verdrag blijft bestaan, kan volgens de Raad niet worden volstaan met het afleggen van een verklaring, maar zou een voorbehoud moeten worden gemaakt. Uit artikel 29, derde lid, van het verdrag vloeit echter voort dat een voorbehoud slechts van tijdelijke aard dient te zijn. Een voorbehoud biedt naar de mening van de Raad dan ook geen bevredigend middel voor de door de regering gewenste handhaving van artikel 16 van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting te motiveren waarom naar de mening van de regering handhaving van artikel 16 in overeenstemming is met de inhoud en strekking van het verdrag. Indien geen overtuigende motivering kan worden gegeven, dient artikel 16 te worden aangepast aan het verdrag.

1. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is in die zin opgevolgd, dat de memorie van toelichting is uitgebreid met een aantal passages om een nadere motivering te geven van het standpunt van de regering. Dit standpunt houdt in dat handhaving van artikel 16 van de rijkswet op het Nederlanderschap in de bewoordingen opgenomen in het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (kamerstukken II, 1998–1999, 25 891 (R 1609)) in overeenstemming is met de inhoud en de strekking van het verdrag. Uit gesprekken met meerdere nationale gedelegeerden naar de commissie van de Raad van Europa, die dit verdrag heeft opgesteld, is duidelijk geworden, dat het ontbreken in artikel 8 van het verdrag

van een bepaling zoals gegeven in artikel 7, tweede lid, van het verdrag niet berust op een bewuste keuze. Zodoende kan er sprake zijn van een omissie, die kan worden geheeld door een interpretatie van artikel 7, tweede lid, van het verdrag, in de zin als door de regering voorgesteld. Om deze redenen meent de regering dat het niet voor de hand ligt om bij de bekrachtiging een voorbehoud te maken bij artikel 8 van het verdrag. Het afleggen van een verklaring moet daarentegen worden gezien in het licht van artikel 23 van het verdrag en de daarin gelegen verplichting, informatie te verstrekken over de toepassing van het verdrag en onderling samen te werken aan de bevordering van de gestage ontwikkeling van rechtsbeginselen en de rechtspraktijk inzake nationaliteit en de daaraan gerelateerde zaken.

2. Artikel 7, aanhef en eerste lid, aanhef en onder g, van het Verdrag bepaalt dat een verdragsstaat in zijn nationale wet mag bepalen dat de nationaliteit van deze staat verloren gaat in geval van adoptie indien het kind de buitenlandse nationaliteit van een of beide adoptie-ouders verkrijgt of bezit. Artikel 16, eerste lid, onder a, noemt niet alleen adoptie, maar ook erkenning en wettiging.

De Raad is van mening dat deze bepaling niet in overeenstemming is met het verdrag en hij adviseert artikel 16, eerste lid, onder a, aan te passen.

2. Met betrekking tot deze opmerking van de Raad van State van het Koninkrijk kan worden gemeld dat de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van de erkenning en wettiging worden geregeld in onderdeel f van het eerste lid van artikel 7 van het Verdrag. In de toelichting bij artikel 7, eerste lid, onder f, van het verdrag, wordt gesteld dat, als een kind een nationaliteit heeft verkregen op basis van de band met de moeder of de vader en later wordt ontdekt dat dit niet de echte moeder of (zoals uit de erkenning door een ander blijkt) niet de echte vader is, dit kind de nationaliteit kan worden ontnomen, mits het daardoor niet staatloos zou worden. Artikel 16, eerste lid, onder a, van de Rijkswet op het Nederlanderschap behoeft derhalve geen aanpassing.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens de Staatssecretaris van Justitie verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

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