

Vergaderjaar 1999–2000

25 891 (R 1609)

**Wijziging van de Rijkswet op het
Nederlandschap met betrekking tot de
verkrijging, de verlening en het verlies van het
Nederlandschap**

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 oktober 1999

Zoals toegezegd in mijn brief van 16 juli jl. zend ik U hierbij een notitie over de verhouding tussen het thans geldende en in wetsvoorstel 25 891 (R 1609) voorgestelde Nederlandse nationaliteitsrecht en het Europese nationaliteitsverdrag 1997, zoals mij door de vaste commissie voor Justitie verzocht.

De notitie onderstreept mijn eerdere conclusie dat het Verdrag niet in de weg staat aan een voortzetting van de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap.

Ik hoop de bespreking van dit voorstel spoedig met u te kunnen hervatten.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

DE VERHOUDING TUSSEN HET EUROPESE NATIONALITEITSVERDRAG EN DE (GEWIJZIGDE) RIJKSWET OP HET NEDERLANDERSCHAP

Op 6 november 1997 is te Straatsburg tot stand gekomen het Europees Verdrag inzake nationaliteit (ENV). In deze notitie zal op verzoek van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer de verhouding tussen de in dit Verdrag gegeven regels en het Nederlandse nationaliteitsrecht, zoals neergelegd in de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) en zoals voorgesteld te wijzigen in wetsvoorstel 25 891 (R 1609) (WRWN) uiteengezet worden.

INLEIDING

Het Verdrag vervangt het op 6 mei 1963 te Straatsburg gesloten Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4) alsmede de twee daarbij behorende Protocollen. Voor zover het betreft de regeling van de militaire verplichtingen bij meervoudige nationaliteit is het verdrag van 1963 met modernisering van het woordgebruik integraal overgenomen in de artikelen 21 en 22 van het verdrag van 1997. De in het verdrag van 1963 gegeven regels ter beperking van meervoudige nationaliteit waren om hun tijdgebonden karakter toe aan herziening. Immers is in het verdrag van 1963 geen rekening gehouden met ontwikkelingen als de gelijkstelling van man en vrouw, waardoor kinderen bij geboorte zowel de nationaliteit van de vader als van de moeder verkrijgen en de nationaliteit van de vrouw niet meer afhankelijk is van die van de man, alsook met de grote aantallen van immigranten van de eerste en de tweede generatie. Deze problemen zijn ten dele opgelost in het zogenaamde Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag van Straatsburg (Trb. 1994, 265). Ook bevat het verdrag van 1963 geen regeling van de nationaliteitsvragen rond de in het laatste decennium in Europa zo belangrijk geworden statenopvolging.

ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

Het verdrag kent 32 artikelen, ingedeeld in 10 hoofdstukken.

Hoofdstuk I geeft in artikel 1 ENV het doel van het verdrag weer en bevat in artikel 2 ENV enige definities. Beide bepalingen komen naar inhoud in de RWN en WRWN niet voor, met uitzondering van de definitie van kind resp. meerderjarige. De Nederlandse definitie van meerderjarige maakt de kring van minderjarigen ruimer dan in het verdrag aangegeven, en geeft daardoor een ruimere nationaliteitsrechtelijke bescherming aan minderjarigen dan het verdrag doet.

Hoofdstuk II (artikelen 3, 4 en 5) bevat de algemene beginselen met betrekking tot nationaliteit. Het verdrag geeft in dit hoofdstuk enige algemene beginselen inzake de verkrijging en het verlies van nationaliteit, maar laat overigens aan elk van de verdragstaten het recht om zelf te bepalen wie zijn nationaliteit zal verkrijgen en wie hem zal verliezen. Daarmee blijft de Nederlandse wet de enige bron waarlangs het Nederlandschap wordt verkregen of verloren.

Artikel 3 bepaalt dat elke Staat de bevoegdheid heeft zijn eigen nationaliteitsregeling op te stellen, zij het onder de beperking van de algemeen aanvaarde internationale beginselen van nationaliteitsrecht.

Artikel 4 verwoordt de beginselen waarop het verdrag berust. Als eerste wordt genoemd het recht op het hebben van een nationaliteit, welk recht op vergelijkbare wijze geformuleerd terug te vinden is in enige andere internationale instrumenten, zoals in artikel 15 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens van 1948, in artikel 5 van het Internationale Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie van 1966, en in artikel 7, eerste paragraaf, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van het kind van 1989. Het recht op een nationaliteit vindt in het voorliggende verdrag geen verdere uitwerking, uitgewerkt worden wel de met dit recht samenhangende beginselen, dat staatloosheid moet worden vermeden en dat aan niemand op willekeurige wijze de nationaliteit ontnomen mag worden. Deze twee beginselen zijn in de Nederlandse wetgeving verankerd in artikel 14, tweede lid, resp. artikel 14, eerste lid RWN. In het wetsontwerp WRWN wordt de mogelijkheden van verlies van het Nederlanderschap uitgebreid met de ontneming ervan in geval de nationaliteit verkregen is op grond van valse verklaringen of bedrog, dan wel verzwijging van relevante feiten. Omdat het verdrag in artikel 7, eerste lid, onder b, deze nieuwe verliesgrond uitdrukkelijk noemt, kan deze intrekingsgrond niet geacht worden arbitrair te zijn. Overigens is deze verliesgrond ook toegestaan in het op 30 augustus 1961 te New York gesloten Verdrag tot beperking van staatloosheid (Trb. 1967, 124); zie artikel 8, tweede lid, onder b, van dit Verdrag.

Artikel 5 verbiedt discriminatie in het nationaliteitsrecht. De huidige Rijkswet kent in artikel 3, derde lid, het Nederlanderschap van rechtswege toe aan een kind geboren uit een vader of moeder die in Nederland woont en geboren is en wiens moeder ten tijde van zijn of haar geboorte in Nederland woonachtig was. In het ontwerp-RWN is in het voorstel tot wijziging van artikel 3, derde lid RWN, het discriminerende karakter van deze zg. grootmoederregel opgeheven, door ook de woonplaats van de grootvader ten tijde van de geboorte van de vader of moeder in deze bijzondere regel van nationaliteitsverkrijging te betrekken.

Hoofdstuk III (artikelen 6–9) omvat de regels betreffende de verkrijging en het verlies van nationaliteit.

Artikel 6 regelt de verkrijging van de nationaliteit. De nationaliteitsver­krijging van rechtswege is voorgeschreven in geval van geboorte en na erkenning van een kind, indien een der ouders respectievelijk de erken­nende ouder deze nationaliteit bezit. In geval van erkenning kan het interne recht procedurele voorwaarden stellen. De nationaliteitsver­krijging van rechtswege is ook voorgeschreven in geval van vondelingen die anders staatloos zouden zijn. Voor in het land geboren kinderen die bij geboorte niet een vreemde nationaliteit krijgens en dus staatloos zouden zijn, moet óf een verkrijging van rechtswege óf een verkrijging door optie mogelijk zijn. En in het algemeen moet naturalisatie mogelijk zijn voor personen die gedurende een bepaalde periode van niet meer dan tien jaar in het land hun rechtmatige gewone verblijfplaats hebben. Voor bepaalde categorieën personen – onder andere echtgenoten, kinderen van de tweede generatie, geadopteerden en staatlozen en vluchtelingen – zal een vereenvoudigde regeling moeten gelden. Vergelijken we de in artikel 6 ENV gestelde regelingen met de RWN en het ontwerp-WRWN, dan voldoen deze twee ruimschoots aan de in artikel 6 ENV gestelde vereisten. De verkrijging van rechtswege van het Nederlanderschap is thans gebaseerd op verwantschap, vondelingschap en derdegeneratiegeboorte in Nederland (artikel 3), alsmede op erkenning, wettiging (artikel 4) en op adoptie (artikel 5). De verkrijging op grond van erkenning en wettiging wordt in artikel 6, eerste lid onder c, van het ontwerp-WRWN aan een procedure onderworpen, die valt binnen de regel van artikel 6, eerste lid onder a, ENV. Het ontwerp-WRWN regelt de nationaliteitsver­krijging door

optie op zodanige wijze, dat de in artikel 6 ENV genoemde categorieën waarvoor de nationaliteitsverkrijging op vereenvoudigde wijze moet kunnen plaatsvinden, van deze nieuw in te voeren, eenvoudige optie-mogelijkheden gebruik kunnen maken. Ook de in de RWN en het ontwerp-WRWN gestelde voorwaarden voor een nationaliteitsverkrijging door naturalisatie voldoen aan de eisen die artikel 6, derde lid, ENV stelt, nu deze Nederlandse wetgeving en ontwerp-wetgeving de duur van het aan de naturalisatie voorafgaande (legale) verblijf op vijf jaar stelt.

Artikel 7 ENV geeft als basisregel voor het verlies van nationaliteit van rechtswege of op grond van overheidsbeslissing, dat zulk verlies alleen in een zevental bijzondere gevallen gerechtvaardigd kan zijn. Deze gevallen, opgenomen in het eerste lid van dit artikel, zijn: a) vrijwillige verkrijging van een vreemde nationaliteit, b) verkrijging van de eigen nationaliteit door middel van bedrog of onjuiste informatie, c) vrijwillige militaire dienst in den vreemde, d) de ernstige benadeling van vitale belangen van het land, e) het ontbreken van een reële band tussen het land en een in het buitenland wonende onderdaan, f) het tijdens zijn minderjarigheid wegvallen van de voorwaarden die voor een kind hebben geleid tot verkrijging van rechtswege en g) de adoptie van een kind door een buitenlander. Het artikel bepaalt verder – in het tweede lid –, dat het nationaliteitsrecht kan bepalen, dat kinderen met hun ouders meegaan in het verlies van nationaliteit, behalve als de ouder die nationaliteit verliest wegens het treden in vreemde militaire dienst of wegens ernstige benadeling van de belangen van de staat. Ook vindt voor het kind geen verlies plaats als de andere ouder de oorspronkelijke nationaliteit behoudt. En in het derde lid van artikel 7 ENV wordt bepaald, dat in het algemeen geen verlies van nationaliteit mag plaatshebben als dat tot staatloosheid leidt, tenzij de nationaliteitsverkrijging berustte op valse informatie van de zijde van de verzoeker.

De RWN regelt het verlies van het Nederlanderschap in de artikelen 14, 15 en 16. In artikel 14 RWN wordt als verliesgrond genoemd het vervallen van de familierechtelijke betrekking waaraan het Nederlanderschap wordt ontleend, hetgeen past binnen de hierboven onder f) gegeven regeling. Artikel 14 ontwerp-WRWN voegt daar als verliesgrond aan toe de verkrijging op grond van valse verklaring of bedrog, of het verzwijgen van relevante feiten, en laat dit verlies ook dan toe als staatloosheid daarvan het gevolg is. Deze bepaling past binnen de regeling van artikel 7, eerste lid onder b, juncto tweede lid ENV. Artikel 15, onder a, c en d, RWN geeft verliesregels die geheel overeenkomen met de hierboven onder resp. a), e) en b) gegeven regeling. De in artikel 15, onder b, RWN gegeven verliesgrond is geregeld in artikel 8 ENV; zie hieronder. Artikel 15 ontwerp-WRWN vult de regeling van verlies aan met beperkingen op deze verliesregeling en behoeft in dit overzicht dan ook geen nader bespreking. Artikel 16, eerste lid, RWN noemt de gronden waarop een minderjarige het Nederlanderschap zal verliezen; in het tweede lid worden de restricties op deze verliesmogelijkheden genoemd. De in de onderdelen a), c) en d) van artikel 16 RWN genoemde gronden komen overeen met de gronden genoemd in artikel 7 ENV, eerste lid onder f), in artikel 7 ENV, tweede lid, en in artikel 7 ENV, eerste lid onder a). Artikel 7, eerste lid onder f, ENV spreekt van verlies van nationaliteit door een minderjarige indien de voorwaarden voor de verkrijging ex lege van die nationaliteit niet meer vervuld zijn. Dit verlies treedt niet in als de andere ouder die nationaliteit behoudt, of de minderjarige daardoor staatloos wordt. Deze bepaling behoeft met betrekking tot staatlozen enige uitleg. De RWN bepaalt in artikel 6, eerste lid onder b, dat een staatloze minderjarige (en jeugdige meerderjarige) door optie het Nederlanderschap kan verkrijgen. Erkenning of wettiging van deze minderjarige door een buitenlander leidt volgens artikel 16, eerste lid onder a, RWN tot het verlies van het Nederlanderschap, tenzij de andere ouder Nederlander is, ongeacht de vraag op welke

wijze de minderjarige het Nederlandschap verkreeg. Hoewel deze in artikel 16, eerste lid onder a, genoemde verliesmogelijkheid niet uitdrukkelijk in artikel 7 ENV, eerste lid onder f, is opgenomen, past zij binnen het systeem van het verdrag, nu artikel 6, tweede lid, gelijkelijk spreekt over de verkrijging ex lege en op verzoek, en er geen grond is deze twee gevallen verschillend te behandelen. Bovendien laat het verdrag verlies van nationaliteit toe in het met erkenning door een vreemdeling vergelijkbare geval van adoptie door een buitenlander. De in onderdeel b) van artikel 16, eerste lid, RWN genoemde verliesgrond verkrijging van een vreemde nationaliteit door een der ouders- wordt bij artikel 8 ENV besproken.

Artikel 8 ENV vult de regels van verlies van nationaliteit aan met die betreffende de vrijwillige afstand van nationaliteit. Onderdanen moet het recht om afstand van nationaliteit te doen worden toegekend, tenzij staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn. De RWN en het ontwerp-WRWN voldoen aan deze bepaling. Artikel 14 RWN bepaalt dat de nationaliteit wordt verloren bij verlies van de familierechtelijke betrekkingen waarop zij was gebaseerd, en dat geen verlies plaatsvindt indien daardoor staatloosheid ontstaat. Het Verdrag laat de vraag of kinderen van rechtswege zullen kunnen delen in de vrijwillige afstand van hun ouders zoals geregeld in artikel 16, eerste lid onder c, RWN, onbeantwoord. Aan het Parlement zal worden voorgesteld om bij de ratificatie van het verdrag een verklaring af te leggen, waarin een positieve beantwoording van deze vraag wordt aangenomen.

Artikel 9 ENV schrijft voor de naturalisatie van oud-staatsburgers die legaal in het land verblijven te vergemakkelijken. Thans is in artikel 8 RWN voorzien dat oud-Nederlanders genaturaliseerd kunnen worden zonder in Nederland woonplaats te hebben, indien, o.a., er geen bezwaar is tegen verblijf voor onbepaalde termijn. In het voorstel WRWN wordt in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, een optierecht gegeven aan oud-Nederlanders die een jaar toelating voor onbepaalde tijd en hoofdverblijf heeft. Aan artikel 9 ENV is derhalve ruimschoots voldaan.

Hoofdstuk IV (artikelen 10–13) betreft procedures, beslissingen, het recht op herziening van of beroep tegen beslissingen, alsmede de leges. De procedurele garanties, die in deze artikelen gevraagd worden, zijn in het Nederlandse recht gegeven in de Algemene wet bestuursrecht, die op de hier bedoelde procedures van toepassing is. De naturalisatieleges zijn geregeld in het Besluit naturalisatiegelden 1997. Deze leges zijn bedoeld de aan de naturalisatie verbonden kosten te dekken en kennen een verminderd tarief voor min- en onvermogenden.

Hoofdstuk V (artikelen 14–17) behandelt de meervoudige nationaliteit: het ontstaan van meervoudige nationaliteit, het behoud van de vroegere nationaliteit, en de rechten en plichten verbonden aan meervoudige nationaliteit. Het Verdrag staat in beginsel neutraal tegenover het verschijnsel meervoudige nationaliteit, maar formuleert in artikel 14 twee aanvullende regels.

Artikel 14 ENV verplicht de verdragsluitende staten toe te staan dat minderjarigen de nationaliteiten, die zij van rechtswege bij geboorte verkregen hebben, kunnen behouden. Het artikel verplicht eveneens aan personen met meervoudige nationaliteit toe te staan de nationaliteit die zij bij hun huwelijk van rechtswege hebben verkregen, te behouden. Het Nederlandse recht kent geen bepaling die tegen deze bepaling ingaan.

Artikel 15 ENV laat in alle andere gevallen toe dat meervoudige nationaliteit wordt vermeden door aan de verkrijging van een vreemde nationa-

liteit het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit te verbinden en door personen die om de verkrijging van de nationaliteit verzoeken of die meerdere nationaliteiten hebben, te verplichten afstand te doen van de andere nationaliteit, indien zij deze niet van rechtswege verliezen. Het Nederlandse nationaliteitsrecht past geheel binnen de ruime formulering van dit artikel, waarvan de betekenis overigens wordt beperkt door het bepaalde in de artikelen 6 tot en met 9 ENV.

Artikel 16 ENV verbiedt Verdragsstaten om aan de verkrijging van zijn nationaliteit als voorwaarde te stellen de afstand van de vreemde nationaliteit, indien het recht van die nationaliteit rechtens niet mogelijk is of in redelijkheid niet gevegd kan worden. Artikel 9, eerste lid onder b, RWN bevat een regeling van de afstandsverplichting bij naturalisatie die voldoet aan het in artikel 16 ENV gestelde. Ook de nadere invulling van deze regeling in de circulaire van 18 juni 1997 betreffende de wijziging van het beleid inzake het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit, Stc 129 dd. 9 juli 1997, voldoet aan artikel 16 ENV. In het ontwerp-WRWN wordt de afstandsregeling restrictiever dan thans geregeld en blijft daarmee eveneens binnen de grenzen door artikel 16 ENV gesteld.

Artikel 17 ENV bepaalt dat personen met een meervoudige nationaliteit met gewone verblijfplaats in het land van een van die nationaliteiten aldaar moeten worden behandeld als alle andere staatsburgers. Het Nederlands recht kent geen regels die in strijd zijn met deze bepaling. Lid 2 van artikel 17 ENV bepaalt, dat Hoofdstuk V er niet aan in de weg staat dat volkenrechtelijke regels inzake diplomatieke en consulaire bescherming, en bilaterale verdragen afwijkende bepalingen bevatten, noch de regels van internationaal privaatrecht treft.

Hoofdstuk VI (artikelen 18, 19 en 20) geeft een aantal regels met betrekking tot nationaliteit in geval van statenopvolging. Dit hoofdstuk is in zekere zin een wereldprimeur, omdat het voor het eerst in een verdrag vastlegt hoe te handelen met onderdanen van de opgevolgde staat in geval van statenopvolging. Voor de Nederlandse wetgeving is dit hoofdstuk thans zonder belang.

Hoofdstuk VII (artikelen 21–22) behandelt de militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit en is letterlijk gelijk aan hoofdstuk II van het verdrag van Straatsburg.. Reeds werd erop gewezen dat het verdrag regels geeft met betrekking tot de militaire dienstplicht, en wel op dezelfde wijze als in het verdrag van 1963. Deze regels hebben sinds de Nederlandse ratificatie van het verdrag van 1963 hun bijzondere nut bewezen; de regering stelt zich dan ook voor geen gebruik te maken van artikel 25 van het verdrag, dat deze dienstplichtregels zou uitsluiten. Voor de Nederlandse nationaliteitswetgeving zelf is dit hoofdstuk niet van belang

Hoofdstuk VIII (artikelen 23 en 24) betreft de samenwerking tussen verdragspartijen met betrekking tot de uitwisseling van informatie over het eigen nationaliteitsrecht aan de Raad van Europa en aan andere verdragstaten, welke verplichting Nederland bij ratificatie op zich neemt. Het betreft tevens een mogelijkheid van uitwisseling van informatie over de naturalisatie van onderdanen van andere verdragstaten, welke verplichting alleen geldt voor die verdragstaten die hebben verklaard tot zulk een uitwisseling te zullen overgaan. Thans wordt deze uitwisseling voor Nederland geregeld in de ICBS-Overeenkomst die op 13 september 1973 te Parijs gesloten is (Trb. 1965, 91)..

Hoofdstuk IX (artikelen 25 en 26) geeft regels betreffende de toepassing van dit Verdrag, met name betreffende de mogelijkheden tot het geven van verklaringen bij de ratificatie van het verdrag en betreffende de verhouding met andere nationaliteitsrechtelijke verdragen.

Hoofdstuk X (artikelen 27 tot en met 32) geeft de gebruikelijke slotbepalingen inzake de ondertekening en ratificatie, accessie, voorbehouden, territoriale werking en opzegging. Dit Verdrag treedt in werking indien drie Lidstaten van de Raad van Europa het hebben geratificeerd.

CONCLUSIE:

Concluderend kan worden gesteld:

- dat de in het Europees Nationaliteitsverdrag 1997 neergelegde beginselen van nationaliteitsrecht eveneens ten grondslag liggen aan het Nederlandse nationaliteitsrecht,
- dat de Nederlandse toetreding tot het Europees nationaliteitsverdrag niet zal verplichten tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlander-schap, noch van de voorstellen tot wijziging van deze Rijkswet,
- en dat in het bijzonder geen conflict tussen het Verdrag en de Rijkswet optreedt, indien door het afleggen van een interpretatieve verklaring de in het Verdrag bestaande onduidelijkheid over de verhouding tussen artikel 7, tweede lid en artikel 8 zal worden weggenomen.