

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**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Het Verdrag**

Bij het Europees Verdrag inzake nationaliteit, dat op 6 november 1997 te Straatsburg in het kader van de Raad van Europa tot stand is gekomen, is door de Raad van Europa een uitvoerig toelichtend rapport opgesteld. Dit rapport is als bijlage I bij de memorie van toelichting gevoegd. Naar de inhoud daarvan moge hier worden verwezen. In die toelichting wordt ingegaan op de totstandkoming van het verdrag en de achtergronden ervan, en het geeft een toelichting op de specifieke bepalingen.

Het hier voorliggende Europese nationaliteitsverdrag vervangt het op 6 mei 1963 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4), welk verdrag sedert 10 juni 1985 voor het gehele Koninkrijk geldt. 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 onderhavige verdrag. 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 was van die van de man, alsook met de grote aantallen van immigranten van de eerste en de tweede generatie. Ook bevat het verdrag van 1963 geen regeling van de nationaliteitsvragen rond de het laatste decennium in Europa zo belangrijk geworden statenopvolging.

De indeling van het onderhavige verdrag is als volgt:  
Hoofdstuk I geeft het doel van het verdrag weer en bevat verder definities;  
Hoofdstuk II bevat algemene beginselen betreffende nationaliteit, de competentie van de staten en een non-discriminatie-bepaling;  
Hoofdstuk III omvat regels betreffende verkrijging en verlies van nationaliteit;  
Hoofdstuk IV betreft procedures, beslissingen, het recht op herziening van of beroep tegen beslissingen, alsmede de leges;

Hoofdstuk V behandelt de meervoudige nationaliteit: het ontstaan van meervoudige nationaliteit op grond van de wet, andere toegestane gevallen daarvan, het behoud van de vroegere nationaliteit, en rechten en plichten verbonden aan meervoudige nationaliteit; Hoofdstuk VI geeft een aantal voorschriften met betrekking tot nationaliteit in geval van statenopvolging. Dit hoofdstuk is in zekere zin een primeur: voor het eerst is in een verdrag vastgelegd hoe te handelen met onderdanen en niet-onderdanen in geval van statensuccessie; Hoofdstuk VII behandelt militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit; het is letterlijk gelijk aan hoofdstuk II van het verdrag van 1963; Hoofdstuk VIII betreft samenwerking tussen verdragspartijen; het betreft hier een mogelijkheid en geen verplichting; Hoofdstuk IX betreft de toepassing van het verdrag; de mogelijkheid wordt geopend om hoofdstuk VII uit te sluiten van toepassing; tevens wordt hier bepaald dat geen afbreuk wordt gedaan aan het verdrag van 1963 tot beperking van meervoudige nationaliteit.

Het verdrag beoogt een aantal algemeen geldende beginselen en regels op het terrein van het nationaliteitsrecht, waaronder het tegengaan van staatloosheid, te codificeren en geeft regels ten aanzien van de dienstplicht in geval van meervoudige nationaliteit. Ten aanzien van meervoudige nationaliteit is het verdrag neutraal; het geeft voorschriften in welke gevallen wel dubbele nationaliteit moet of kan worden toegestaan, maar laat dit onderwerp verder aan de nationale wetgevingen over.

Het verdrag kan worden gezien als een model of standaard voor nationaliteitswetgevingen. Gebleken is dat met name de nieuwe staten in Europa de concepten van het verdrag hebben gebruikt als referentie-kader voor hun (nieuwe) nationaliteitswetgeving.

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 (New York, 10 december 1948; Trb. 1969, 99), in artikel 5 van het op 7 maart 1966 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (Trb. 1966, 237), en in artikel 7, eerste lid, van het op 20 november 1989 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46). Het recht op een nationaliteit vindt in het onderhavige 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.

### **De Nederlandse situatie**

Het verdrag geeft algemene beginselen van nationaliteitsrecht, maar laat overigens aan de verdragstaten het recht om zelf te bepalen wie de nationaliteit zal verkrijgen en wie hem zal verliezen. Daarmee blijft de Nederlandse wet de enige bron waarlangs het Nederlanderschap wordt verkregen of verloren.

Reeds werd erop gewezen dat het verdrag ook regels geeft met betrekking tot de militaire dienstplicht, en wel op dezelfde wijze als in het verdrag van 1963. Deze regels hebben sinds de bekrachtiging door het Koninkrijk 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.

De Nederlandse wetgeving is op één onderdeel na geheel in overeenstemming met het verdrag; dit geldt evenzeer voor de voorgenomen

herziening van de Rijkswet op het Nederlandschap. Het rijkswetsvoorstel daartoe is op 14 februari 1998 aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba (kamerstukken II 1997/98, 25 891 (R 1609)). Dat is ook reeds aan de Tweede Kamer gemeld bij brief van de Staatssecretaris van Justitie van 14 april 1997 (kamerstukken II 1996/97, 23 594 (R 1496), nr. 32). Met betrekking tot de internationaal-privaatrechtelijke aspecten van de bekrachtiging van het verdrag heeft de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht bij brief van 12 april 1999 een advies uitgebracht aan de Staatssecretaris van Justitie. Dit advies is als bijlage II<sup>1</sup> bijgevoegd.

Op dit onderdeel, dat verband houdt met artikel 16 van de Rijkswet op het Nederlandschap zal een verklaring worden afgelegd bij artikel 7, tweede lid, van het verdrag. Deze verklaring luidt als volgt:

Met betrekking tot artikel 7, tweede lid, van het verdrag verklaart de regering van het Koninkrijk der Nederlanden dat deze bepaling mede omvat het verlies van het Nederlandschap door het kind wiens ouders afstand doen van de Nederlandse nationaliteit, als bedoeld in artikel 8 van het verdrag.

Artikel 7, eerste lid, en artikel 8 geven gronden voor verlies van de nationaliteit. Artikel 7, tweede lid, laat kinderen delen in het verlies van nationaliteit van hun ouders, behoudens twee specifieke gevallen van het eerste lid van artikel 7. Het tweede lid van artikel 7 sluit niet uit dat kinderen hun nationaliteit verliezen indien hun ouder(s) afstand doen van die nationaliteit als geregeld in artikel 8 van het Verdrag. In artikel 16 van de Rijkswet op het Nederlandschap is onder meer bepaald, dat een kind het Nederlandschap verliest, indien zijn ouder afstand doet. Deze bepaling past, gezien de tekst van artikel 7 van het verdrag, binnen dit verdrag. Het toelichtend rapport van de Raad van Europa meldt echter in paragraaf 75 dat «voor de gevallen die worden gedekt door artikel 7, eerste lid» kinderen kunnen delen in het verlies van de nationaliteit van hun ouders; het verlies van nationaliteit door het kind in geval zijn ouder daarvan afstand doet, wordt niet vermeld. Indien artikel 7, tweede lid, in de beperkte zin van het toelichtend rapport wordt gelezen, staat deze bepaling niet toe dat kinderen hun nationaliteit verliezen door het doen van afstand van die nationaliteit door hun ouders, zoals geregeld in artikel 16 van de Rijkswet op het Nederlandschap. Het toelichtend rapport verplicht echter niet tot deze beperkende interpretatie, omdat het zich enkel richt op de verhouding tussen het tweede en het eerste lid van artikel 7, en zich niet uitlaat over die tussen het tweede lid van artikel 7 en artikel 8. De regering is dan ook van mening, dat artikel 16 op dit punt niet moet worden gewijzigd. Deze regel is in Nederland weinig omstreden, beperkt het bestaan van meervoudige nationaliteit en bevordert de eenheid van nationaliteit binnen het gezin. Door het afleggen van een verklaring bij de bekrachtiging van het verdrag wordt de lezing van het verdrag en de toelichting daarop aan de depositaris kenbaar gemaakt zodat wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 23, tweede lid, van het verdrag. Deze verplichting houdt in 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.

Bij brief van 12 april 1999 heeft de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht haar advies over de internationaal-privaatrechtelijke aspecten van het onderhavig verdrag uitgebracht. De Staatscommissie kan geheel instemmen met de bekrachtiging van het verdrag. Daarnaast is Staatscommissie gevraagd te adviseren over een te maken voorbehoud bij artikel 7, tweede lid, van het verdrag. Inmiddels is gebleken dat een verklaring, voldoende is om de verhouding van artikel 16 van de Rijkswet op het Nederlandschap tot het verdrag kenbaar te maken. In het hierna-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

volgende wordt dan ook gesproken over een verklaring waar in het advies van de Staatscommissie nog sprake is van een voorbehoud. De Staatscommissie stelt voor, anders dan de regering, geen verklaring af te leggen ten aanzien van artikel 7, tweede lid, van het verdrag. Om de mogelijke tegenstrijdigheid op te lossen stelt zij voor artikel 16 van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan te passen. Zij voert het belang van het kind aan, dat erbij gebaat zou kunnen zijn de Nederlandse nationaliteit te behouden, ook als geen van beide ouders het Nederlanderschap (meer) bezit. Ook pleit zij ervoor in de regeling van het verlies van het Nederlanderschap gewicht toe te kennen aan de wil van kinderen, zoals ook bij de verkrijging van het Nederlanderschap wordt voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Dit voorstel is niet door de regering overgenomen. Zoals reeds gezegd, beperkt de huidige verliesregeling van artikel 16 het bestaan van meervoudige nationaliteit en bevordert zij de eenheid van nationaliteit binnen het gezin. Bovendien worden kinderen daarin, anders dan in het verdrag, op dezelfde wijze behandeld ongeacht de grond waarop hun ouder(s) het Nederlanderschap hebben verloren. Dat artikel 7, tweede lid, van het verdrag in restrictieve zin gelezen moet worden, zoals door de Staatscommissie voorgesteld, is niet goed in te zien. Aan de hierboven gegeven argumenten daartegen kan worden toegevoegd, dat artikel 7 ziet op gevallen van verlies van de nationaliteit van rechtswege, dus zonder rekening te houden met de wil van de persoon in kwestie. Als die persoon de vader of moeder van het kind is, verliest het kind van rechtswege die nationaliteit. Zo zal de ouder die vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt en om die reden zijn oorspronkelijke nationaliteit van rechtswege verliest, veroorzaken dat ook zijn of haar kind die nationaliteit zal verliezen, zulks ongeacht de vraag of het kind de nieuwe nationaliteit van die ouder verwerft of niet, en of die verwerving vrijwillig of niet is. En ook de ouder die in het buitenland zijn gewone verblijf heeft en geen effectieve band (meer) heeft met het land van de nationaliteit, zal daardoor van rechtswege zijn nationaliteit verliezen. Hierdoor veroorzaakt deze ouder aldus dat ook zijn of haar kind die nationaliteit zal verliezen, ongeacht de vraag of het kind de nationaliteit van die ouder bezit of verwerft, en of het zijn gewone verblijfplaats elders heeft of niet is. Alleen indien de andere ouder de oorspronkelijke nationaliteit van het kind blijft bezitten, of indien het kind door het verlies van nationaliteit staatloos zou worden, treedt dat verlies niet in. Indien nu het kind volgens het tweede lid van artikel 7 van het verdrag van rechtswege, en ongeacht zijn wil, de nationaliteit kan verliezen door een niet op het verlies van nationaliteit gericht gedrag van zijn ouder, dan is niet begrijpelijk dat een dergelijke verliesregel voor het kind, wiens ouder een rechtstreeks op verlies van nationaliteit gerichte verklaring aflegt – zoals bepaald in artikel 8 van het verdrag –, in strijd zou zijn met het verdrag of het belang van het kind zou schaden. Derhalve staan noch systematische noch grammaticale argumenten toepassing van artikel 7, tweede lid, van het verdrag op gevallen van verlies van nationaliteit op grond van artikel 8 in de weg. Navraag bij meerdere nationaliteitsrechtsdeskundigen die als gedelegeerden van hun lidstaat bij de opstelling van dit verdrag betrokken waren, heeft de juistheid van de hierboven gegeven interpretatie van artikel 7, tweede lid, van het verdrag bevestigd.

De door de Staatscommissie opgeworpen vraag of het twaalfjarig kind zou moeten worden gehoord en het zestienjarig kind zeggenschap zou moeten krijgen over het verlies van het Nederlanderschap is er één die geen rechtstreeks verband houdt met het te maken verklaring. Zij zal bij de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan de orde kunnen komen.

Zoals ook in de genoemde brief van de Staatssecretaris van Justitie van 14 april 1997 is vermeld, is het verdrag op het punt van de meervoudige nationaliteit neutraal. In artikel 15 wordt het aan de nationale wetgevingen

van partijen overgelaten om bij naturalisatie al dan niet meervoudige nationaliteit toe te staan; die gevallen kent de Nederlandse wet reeds lang. Bovendien bepaalt artikel 16 dat het niet is toegestaan om het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit als voorwaarde te stellen voor het verkrijgen van de nationaliteit van een partij indien het doen van afstand niet mogelijk is dan wel redelijkerwijs niet kan worden verlangd; in ons land wordt deze regel reeds lang gehanteerd.

Hoewel het hier voorliggende verdrag na bekrachtiging geen aanleiding zal geven tot wijzigingen van het Nederlandse nationaliteitsrecht nu het Nederlandse recht voldoet aan de gestelde regels, zijn er meerdere redenen die het belang van dit verdrag voor Nederland tot stand gebrachte verdrag aangeven. De burgers hebben er belang bij dat geheel duidelijk is welke nationaliteit zij bezitten, dat zij de nationaliteit van een land waarmee zij zeer verbonden zijn en zich zeer verbonden voelen, kunnen verkrijgen, en dat hun niet willekeurig de nationaliteit van een land wordt ontnomen. Staten hebben er belang bij dat zich op hun grondgebied bevindende onderdanen van andere staten niet tot staatloosheid kunnen vervallen. Het grote belang van het verdrag is in het bijzonder, dat daarin voor het eerst de algemene internationale beginselen van nationaliteitsrecht zijn vastgelegd.

### **Relatie met andere verdragen op het gebied van nationaliteit**

Voorts gaat het advies van de Staatscommissie ook in op de verhouding tussen het onderhavige verdrag en andere verdragen op het gebied van nationaliteit. De Staatscommissie adviseert te bezien of het hierboven genoemde verdrag van 1963 kan worden opgezegd, eventueel na het sluiten van bilaterale verdragen met enige staten. Het verdrag van 1963 behandelt in deel 1 de beperking van meervoudige nationaliteit en in deel 2 de militaire dienstplicht bij meervoudige nationaliteit. Het onderwerp van het eerste deel van dit verdrag van 1963 (en van het daarbij behorende op 2 februari 1993 te Straatsburg totstandgekomen Tweede Protocol tot wijziging van het verdrag betreffende gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1994, 265 en 1996, 201)) is in aangepaste vorm opgenomen in het onderhavige verdrag. Opzegging van het verdrag van 1963 alleen voor dit eerste deel is echter niet mogelijk. Opzegging van het gehele verdrag zou betekenen dat ook het militaire gedeelte wordt opgezegd, wat zeer ten nadele kan zijn van bipatride Nederlanders die hier hun dienstplicht reeds verricht hebben. Opzegging van dit verdrag is daarom uitgesloten. Bezien zal worden of voor de regeling van de militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit een eigen oplossing mogelijk is, waarna tot eventuele opzegging van het verdrag van Straatsburg en de daarbij behorende Protocollen kan worden besloten. Tevens geeft de Staatscommissie ook in overweging de op 10 september 1965 te Parijs totstandgekomen Overeenkomst inzake het uitwisselen van gegevens met betrekking tot het verkrijgen van nationaliteit (Trb. 1965, 91) op te zeggen. Omdat Nederland zich inzet voor een zodanige aanpassing van dit verdrag dat het kan dienen als een nadere uitwerking van artikel 24 van het onderhavige verdrag, is de opzegging eerst aan de orde als een wijziging van het verdrag van 1965 niet haalbaar is. Anders is dit bij de op 13 september 1973 totstandgekomen Overeenkomst inzake de beperking van het aantal gevallen van staatloosheid (Trb. 1974, 32); hierna te noemen Overeenkomst van Bern.

**Opzegging van de op 13 september 1973 totstandgekomen  
Overeenkomst inzake de beperking van het aantal gevallen van  
staatloosheid (Trb. 1974, 32)**

De Staatscommissie geeft in overweging de Overeenkomst van Bern op te zeggen. Dit verdrag bepaalt dat kinderen de nationaliteit van hun moeder krijgen indien zij niet de nationaliteit van de vader verkrijgen, danwel dat de vader een vluchteling is. De Overeenkomst van Bern is in het licht van het onderhavige verdrag van geen belang meer voor partijen, nu in het verdrag is opgenomen dat kinderen bij geboorte in het algemeen zowel de nationaliteit van de vader als van de moeder verkrijgen. Opzegging van dit verdrag ligt dan ook in de rede. Daartoe strekt artikel 2 van het voorstel van rijkswet.

**Koninkrijkspositie**

Het verdrag van 1998 en de opzegging van het verdrag van 1973 zullen voor het gehele Koninkrijk gelden.

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen

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