

## 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**

#### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 15 december 2000

Het doet mij genoegen dat de leden van de vaste commissie voor Justitie op zo korte termijn het voorstel tot goedkeuring van het Europees Verdrag inzake nationaliteit hebben willen onderzoeken. Evenals tijdens de voorbereiding van de behandeling in de Tweede Kamer zal ook hier het Europees Nationaliteitsverdrag worden weergegeven met de letters ENV en de Rijkswet op het Nederlanderschap met de letters RWN. Het eveneens in Uw Kamer in behandeling zijnde voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Kamerstukken I, 1999–2000, 25 891 (R 1609), nr 201) wordt hier weergegeven met: wijzigingswet RWN.

De leden van de CDA-fractie gingen in op de door de minister van Buitenlandse Zaken en mij gegeven argumenten bij het voorstel tot het afleggen van een verklaring bij artikel 7, tweede lid, van het ENV. Voorafgaand aan de beantwoording van de gestelde vragen wil ik echter eerst enkele opmerkingen maken over het karakter van een verklaring vergeleken met dat van een voorbehoud.

Van belang daarbij is, dat zowel verklaring als voorbehoud volkenrechtelijke instrumenten zijn, die een tot een verdrag toetredende staat kan hanteren om het verdrag ten aanzien van die staat een zodanige gelding te laten hebben, dat die staat door de toetreding tot het verdrag niet in de situatie komt waarin zijn nationale recht of nationale politiek in strijd is met de bepalingen van dat verdrag.

Voorbehoud en verklaring zijn van elkaar te onderscheiden door hun inhoud en strekking.

Door een voorbehoud te maken geeft de toetredende staat aan zich niet gehouden te achten aan het bepaalde in de voorbehouden bepalingen. Een voorbehoud sluit de werking van een bepaling uit voor de staat die dat voorbehoud maakt, en door het voorbehoud te maken krijgt het verdrag dus met betrekking tot die staat een beperktere werking dan door de opstellers van het verdrag beoogd. Voorbehouden zullen het doel van het verdrag: het scheppen van eenvormige rechtsregels binnen een bepaald rechtsgebied, aantasten. Om die aantasting te beperken bepalen verdragen vaak dat voorbehouden slechts voor een beperkt deel van het verdrag zijn toegestaan, en dat verdragsstaten verplicht zijn regelmatig de noodzaak van het gelegde voorbehoud te evalueren. Het ENV kent dergelijke bepalingen in het eerste en derde lid van artikel 29.

Een verklaring daarentegen laat het verdrag intact, maar geeft een bepaalde uitleg aan het verdrag. De toetredende staat geeft daarmee te kennen het verdrag te zullen uitvoeren in de zin als in de verklaring gegeven, en door de verklaring af te geven is de toetredende staat aan het verdrag gebonden in de zin als in de verklaring gegeven.

Voorbehoud en verklaring hebben hetzelfde rechtsgevolg. Beide bewerkstelligen dat de staat die het voorbehoud maakt of de verklaring aflegt niet verder aan het verdrag gebonden is dan met voorbehoud of verklaring is beoogd. Andere verdragsstaten kunnen zich niet tegen het maken van voorbehouden of verklaringen verzetten, tenzij het verdrag het maken van de neergelegde voorbehouden of verklaringen niet toestaat. Dat is in het onderhavige verdrag niet het geval met de hier ter discussie staande artikelen 7 en 8.

Doel van de door Nederland af te leggen verklaring is te verzekeren dat de thans geldende Nederlandse regeling van de positie van het kind bij afstand van het Nederlanderschap door zijn ouders in overeenstemming is met het ENV.

De artikelen 7 en 8 van het ENV geven beide regels omtrent het verlies van nationaliteit, artikel 7 betreft het verlies van rechtswege of op initiatief van de staat, artikel 8 het verlies op initiatief van het individu. Artikel 7, tweede lid, stelt, dat – op enkele uitzonderingen na – een verdragsstaat gerechtigd is in zijn nationale wetgeving te bepalen dat een kind wiens ouders de nationaliteit verliezen, deelt in dat verlies. Het kind zal in dat geval de nationaliteit van rechtswege verliezen. De verliesbepaling is daarom terecht geplaatst in artikel 7. Het tweede lid onderscheidt niet naar de wijze waarop de ouders de nationaliteit verloren hebben. Zij kunnen deze dus van rechtswege verloren hebben, of op initiatief van de staat, zoals geregeld in het eerste lid van artikel 7, of op eigen initiatief, dus door afstand te doen als geregeld in artikel 8. Artikel 7, tweede lid, staat er dan ook noch grammaticaal noch verdragssystematisch aan in de weg dat Nederland in de Rijkswet op het Nederlanderschap als verliesgrond van rechtswege de bepaling kent die opgenomen is in artikel 16, eerste lid, onder c. Anders dan de leden van de CDA-fractie menen, is er systematisch gezien in artikel 8 geen plaats voor een bepaling die stelt dat kinderen van rechtswege de nationaliteit verliezen waarvan hun ouders afstand doen. Zou ik mij slechts baseren op een grammaticaal-systematische uitleg van het verdrag, dan is een verklaring betreffende artikel 7, tweede lid, ENC dus overbodig.

Tot diezelfde conclusie kan ook gekomen worden met teleologische argumenten. Tot de doelstellingen van het verdrag behoort immers elke vorm van discriminatie uit te sluiten. Artikel 5, tweede lid, is daarover duidelijk: Elke Staat die partij is, dient zich te laten leiden door het beginsel van non-discriminatie tussen zijn onderdanen, ongeacht het feit of zijn onderdaan door geboorte zijn of de nationaliteit van die Staat later hebben verkregen. Artikel 7, tweede lid, staat verdragsstaten toe kinderen de nationaliteit te laten verliezen indien beide ouders die nationaliteit verliezen. Zou dit tweede lid alleen zien op de verliesgronden van het eerste lid van dat artikel dan zouden kinderen die dat betreft slechter af zijn dan kinderen wier ouders afstand doen van de nationaliteit. Dat hier recht op gelijke behandeling is, is gerechtvaardigd nu er, waar het om de kinderen gaat, geen wezenlijk verschil te maken is tussen het van rechtswege verlies van nationaliteit door hun ouders wegens het verkrijgen van een andere nationaliteit of het ontbreken van een effectieve band met de Staat van nationaliteit als geregeld in het eerste lid van artikel 7, en het verlies op grond van afstand, dus op initiatief van de ouders, geregeld in artikel 8.

Ik gaf in de memorie van antwoord (Kamerstukken II 26 990 (R 1647) nr. 3, blz. 4) ook logische argumenten om te mogen concluderen dat het tweede lid van artikel 7 ook ziet op de bevoegdheid van verdragsstaten

het verlies van nationaliteit van kinderen van rechtswege te laten volgen op het doen van afstand van nationaliteit door de ouders. Immers, het is niet goed in te zien dat een kind de nationaliteit wel kan verliezen door een niet rechtstreeks op dat verlies gerichte handeling of gedrag van de ouders, zoals door het vrijwillig verkrijgen van een vreemde nationaliteit of het verloren laten gaan van een effectieve band met de Staat van nationaliteit, maar niet kan verliezen door een juist op verlies gerichte handeling van de ouders, dus door het doen van afstand. Bovendien is er alle reden om ervan uit te gaan dat een ouder die afstand doet van een nationaliteit dat doet omdat hij of zij van mening is geen effectieve band meer te hebben met de Staat van die nationaliteit. Ten aanzien van die ouder zou dan op grond van artikel 7, eerste lid onder e, bepaald kunnen worden dat hij of zij de nationaliteit van rechtswege verliest. Ten aanzien van het kind van deze ouder is niet wel te verklaren dat het de nationaliteit wel verliest als de Staat het ontbreken van een effectieve band constateert en niet als de ouder zelf het ontbreken van die band vaststelt.

De enige onzekerheid rond de door mij gehanteerde interpretatie is van wetshistorische aard en ligt in de toelichting bij het verdrag. In deze toelichting hebben de opstellers van het verdrag in paragraaf 75 aangegeven wat volgens hen de bedoeling van het verdrag is, en daarmee een hulpmiddel gegeven bij de uitleg van het verdrag. Met betrekking tot artikel 7, tweede lid, is de toelichting echter onduidelijk. Paragraaf 75 vangt aan met de woorden: «Voor de gevallen, die worden gedekt door artikel 7, eerste lid, mag een Staat ... bepalen, ... Er zijn echter twee uitzonderingen: ...» (In de Engelse tekst luidt het: «For the cases ...»). De gekozen formulering: «Voor de gevallen ...», en niet: «In de gevallen ...» laat de vraag onbeantwoord of een Staat die bevoegdheid ook heeft voor de gevallen, die worden gedekt door artikel 8. In die onduidelijk was het naar mijn mening nodig helderheid te verschaffen door het afleggen van de verklaring geformuleerd in de memorie van toelichting. Daarnaast gevraagd door de leden van de PvdA-fractie vermeld ik dat geen van de vier staten die het ENV geratificeerd hebben, te weten Moldavië, Oostenrijk, Slowakije en de Tjechische Republiek, een vergelijkbare verklaring afgelegd heeft, hoewel althans Oostenrijk een met artikel 16, eerste lid onder c, RWN vergelijkbare verliesbepaling kent.

De vraag naar de bedoeling van de opstellers van de toelichting bij het verdrag met hetgeen zij gesteld hebben in paragraaf 75 van die toelichting is, nu dat gezien de recente datum van verdrag en toelichting nog mogelijk is, het beste te stellen aan de opstellers van die toelichting zelve. De door mij over dit onderdeel van de toelichting bevroegde deskundigen waren – de leden van de PvdA-fractie vroegen daarnaar – de vertegenwoordigers van de lidstaten van de Raad van Europa die betrokken waren bij het ontwerpen van het Europese nationaliteitsverdrag en het opstellen van de toelichting daarbij. In het bijzonder betrof dat de Britse vertegenwoordiger Mr A. Walmsley, de Franse vertegenwoordiger Me M. Autem, de Italiaanse vertegenwoordiger prof. G. Kojanec, de Poolse vertegenwoordiger prof. Z. Galicki en de Zwitserse vertegenwoordiger Mr R. Schaerer. Uit hun antwoorden is duidelijk geworden – ik schreef dat reeds in mijn nader rapport bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk (Kamerstukken II 1999–2000, 26 990 (R 1647) A, blz. 2) – dat het ontbreken van een bepaling met betrekking tot het verlies van nationaliteit van de kinderen bij het doen van afstand door hun ouders niet berust op een bewuste keuze van de opstellers, zodat er zo al niet van een omissie dan toch in ieder geval van een onduidelijkheid sprake is, die, nu zij eenmaal is blootgelegd, geheeld kan worden door het afleggen van een interpretatieve verklaring. Zoals boven gesteld zal, anders dan de leden van de CDA-fractie kennelijk menen, het afleggen van een verklaring als aangegeven voor diegenen die het verdrag in het kader van het Nederlandse recht moeten toepassen, geen ruimte laten om artikel 7 anders te interpreteren dan in de verklaring is aangegeven. Een andere interpretatie

zou de volkenrechtelijke bevoegdheid van Nederland om met een dergelijke verklaring tevens de reikwijdte van het verdrag te bepalen aantasten.

Daarnaar gevraagd door de leden van de fracties van PvdA en CDA kan ik mededelen, dat de door Nederland af te leggen verklaring onderwerp zal zijn van bespreking in het kader van de samenwerking tussen de Staten die partij zijn bij het Verdrag, zoals voorgeschreven in artikel 23 van het Verdrag. In deze samenwerking in het kader van de Commissie van deskundigen inzake nationaliteitsrecht kan worden bezien of de Nederlandse verklaring aanleiding dient te zijn voor een nader volkenrechtelijk instrument.

De leden van de CDA-fractie stelden eveneens het hoorrecht van twaalfjarigen en het vetorecht van zestienjarigen aan de orde. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag reeds opmerkte, is dit door de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht aangesneden onderwerp in dit voorstel van goedkeuringwet niet behandeld. Het onderwerp heeft immers geen directe relatie met het ENV, nu dit verdrag dergelijke rechten niet behandelt. In diezelfde nota gaf ik aan dat het huidige Nederlandse nationaliteitsrecht ten aanzien van het verlies van de Nederlandse nationaliteit in beginsel uitgaat van een automatisch verlies indien zich bepaalde objectieve feiten voordoen. Slechts in enkele bijzondere gevallen zal het verlies eerst intreden door een overheidsbeslissing daartoe. Ook bij minderjarigen zal het verlies van het Nederlanderschap vrijwel steeds van rechtswege intreden. Ik wees er tevens op dat invoering van een hoorrecht voor twaalfjarigen en een vetorecht voor zestienjarigen niet past in dit systeem, nu het de Nederlandse overheid in de meeste gevallen niet bekend wie op welk moment het Nederlanderschap verliest, en welke minderjarigen in dat verlies delen. Invoering van een hoor- en vetorecht in geval van verlies van het Nederlanderschap van het kind als gevolg van zulk verlies van de ouder, als thans geregeld in artikel 16. eerste lid, onder b en d, en deels onder c, zal praktisch onuitvoerbaar zijn, nu het bij het verlies van het Nederlanderschap vrijwel uitsluitend gaat om minderjarigen die in het buitenland verblijven op voor de Nederlandse overheid vaak onbekende verblijfplaatsen. Invoering van een hoor- en vetorecht van minderjarigen, althans van een grotere gelijkschakeling tussen minderjarigen en meerderjarigen met betrekking tot het verlies van het Nederlanderschap, is dan ook binnen het systeem van de RWN noch binnen dat van de wijzigingswet RWN te realiseren. Daarnaast door die leden gevraagd kan ik melden dat het aantal gevallen van verlies van het Nederlanderschap niet wel te geven is. Het aantal personen dat op grond van artikel 15 onder a het Nederlanderschap verloren heeft, is niet bekend, omdat het aantal vrijwillige naturalisaties in het buitenland niet bekend is. Slechts een gering aantal staten heeft zich volkenrechtelijk verplicht aan de staat van herkomst te melden dat een staatsburger vrijwillig de nationaliteit van de meldstaat verkregen heeft. Ook het aantal personen dat op grond van artikel 15 onder c het Nederlanderschap verloren heeft omdat zij na meerderjarigheid tien jaar wonen in het land waarvan zij ook de nationaliteit bezitten, is niet concreet bekend. Wel is gebleken dat een groot aantal personen die tot deze categorie behoren, na de inwerkingtreding van de wijzigingswet RWN gebruik wil maken van de mogelijkheid het Nederlanderschap weer terug te krijgen. Wat betreft het aantal personen dat afstand van het Nederlanderschap gedaan heeft kan worden gemeld dat daarover op korte termijn geen absolute cijfers te geven zijn. Tot vorig jaar betrof het enige tientallen per jaar. Sinds de invoering van de Remigratiewet is er een lichte groei in afstandsverklaringen te zien.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie wijs ik erop dat in het Nederlands familierecht procedures voorkomen, waarin de

minderjarige gehoord wordt, tenzij het naar het oordeel van de rechter een zaak van kennelijk ondergeschikt belang betreft. In zijn algemeenheid is dat recht geregeld in artikel 809 Rv., meer specifiek is het met betrekking tot de erkenning te vinden in het eerste lid, onder d, van artikel 204 Boek 1 BW, en met betrekking tot de adoptie in het eerste lid, onder a, van artikel 228, Boek 1 BW. Een vetorecht kent het familierecht overigens niet. Deze gevallen van hoorrecht beperken zich niet tot kinderen die in Nederland verblijven, ook in het buitenland verblijvende kinderen hebben recht gehoord worden. Het is aan de rechter te bepalen waar en op welke wijze dit verhoor zal plaatsvinden.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht in het kader van het ENV bijzondere problemen meebrengt, kan ontkennend worden beantwoord. Het verdrag gebruikt in zijn bepalingen termen als huwelijk en echtgenoot, zonder aan die termen een nadere betekenis te geven. Zolang het verdrag geen autonome betekenis van deze termen kent, is iedere verdragsstaat gerechtigd daaraan de betekenis te geven die het nationale recht van die staat hanteert. Overigens levert het verdrag geen waarschijnlijke problemen op. Zoals bekend kent het verdrag een viertal beginselen van nationaliteitsrecht, waaraan elke verdragsstaat onverkort moet voldoen. Een daarvan betreft nationaliteit en huwelijk, en bepaalt dat noch het sluiten van een huwelijk, noch de ontbinding ervan automatisch tot verkrijging of verlies van nationaliteit mag leiden. Nederland kent geen van rechtswege intredende nationaliteitsrechtelijk gevolgen aan het sluiten en ontbinden van een huwelijk toe, ook niet indien het betreft een opengesteld huwelijk en voldoet derhalve aan het genoemde nationaliteitsrechtelijke beginsel, ongeacht de vraag wat het verdrag onder huwelijk verstaat. Daarnaast kent het ENV de regel dat verdragsstaten de naturalisatie zullen vergemakkelijken van echtgenoten van hun onderdanen. Ook hier laat het verdrag zich niet uit over de vraag wat onder echtgenoten verstaan moet worden en verhindert het evenmin om aan personen die niet onder de term echtgenoot te rekenen zijn, zoals de geregistreerde partners, dezelfde nationaliteitsrechtelijke positie te geven als aan echtgenoten.

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte waarom de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht niet gevraagd is te adviseren over de relatie van het verdrag met het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Bij mijn adviesaanvraag, die op 2 december 1998 aan de Staatscommissie verzonden is, heb ik rekening gehouden met de wettelijke taak van deze commissie, die is neergelegd in het tweede lid van artikel 2 van de wet op de Staatscommissie. Dit artikellid luidt: «Zij adviseert de regering en de beide kamers der Staten-Generaal over de wetgeving inzake onderwerpen van internationaal privaatrecht». Dat die taak de Nederlandse nationaliteitswetgeving insluit is niet vanzelfsprekend. In zijn algemeenheid is het nationaliteitsrecht veeleer van staatsrechtelijke en volkenrechtelijke aard. Er bestaat uiteraard een relatie tussen nationaliteit, al neemt deze in de moderne opvattingen over het internationaal privaatrecht en internationaal procesrecht steeds verder af. Ik heb mijn adviesaanvraag dan ook binnen deze wettelijke taak geformuleerd.

Voor de in de laatste alinea gegeven inbreng van de leden van de CDA-fractie verwijs ik naar de eerste alinea van deze memorie van antwoord.

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen