

425. 3.

MEMORIE VAN TOELICHTING.

Het hierbij ter goedkeuring aangeboden Verdrag alsmede de daaraan toegevoegde Protocollen zijn tot stand gekomen op de Eerste Conferentie voor de Codificatie van het internationale Recht, die van 13 Maart tot 12 April 1930 te 's-Gravenhage is gehouden. Op deze Conferentie, die de eerste van dezen aard was, welke door den Volkenbond was bijeengeroepen, heeft men zich behalve met het vraagstuk der nationaliteit ook bezig gehouden met dat der territoriale wateren en dat der verantwoordelijkheid der Staten voor schade toegebracht op hun grondgebied aan de persoon of goederen van vreemdelingen. De Conferentie, welke onder praesidium stond van den Minister van Staat Mr. TH. HEEMSKERK, oud-Minister van Justitie, splitste zich in drie commissies, waarvan de ééne zich uitvoerig heeft bezig gehouden met het nationaliteitsvraagstuk aan de hand van de „bases de discussion”, die door een voorbereidend Comité van vijf personen, waarin o. a. zitting had Prof. Mr. Dr. J. P. A. FRANÇOIS, waren opgesteld.¹⁾

De Nederlandsche Regeering was op deze Conferentie vertegenwoordigd door Prof. Jhr. Mr. W. J. M. VAN EYSINGA, toentertijde hoogleeraar aan de Rijks-Universiteit te Leiden, als leider der delegatie; Mr. J. LIMBURG, lid van den Raad van State, Voorzitter van de Commissie van advies voor volkenrechtelijke vraagstukken, Prof. Mr. J. KOSTERS, Raadsheer in den Hoogen Raad der Nederlanden, Prof. Mr. Dr. J. P. A. FRANÇOIS, Chef van de Afdeling Volkenbondzaken van het Departement van Buitenlandsche Zaken, Buitengewoon Hoogleeraar aan de Handels-Hoogeschool te Rotterdam, als technische gedelegeerden; Mr. W. C. BEUCKER ANDREAE, Chef van de Afdeling Juridische Zaken van het Departement van Buitenlandsche Zaken, Mr. A. NEYTZELL DE WILDE, Administrateur aan het Departement van Koloniën, oud-Voorzitter van den Volksraad, als algemeen gedelegeerden; Vice-Admiraal titulair b.d. H. G. SURIE, Mevr. Mr. L. C. SCHÖNFELD—POLANO, Referendaris aan het Departement van Justitie, Mr. A. J. HILDEBRANDT, Referendaris aan het Departement van Financiën, als technische raadslieden.

De Codificatie-Conferentie heeft tot stand gebracht ten eerste het hierbij ter goedkeuring aangeboden Verdrag en vervolgens drie Protocollen, die met deze materie verband houden. Van deze drie Protocollen worden twee gelijktijdig ter goedkeuring aangeboden, nl. het Protocol betreffende een geval van staatloosheid en het Protocol nopens de militaire verplichtingen in bepaalde gevallen van dubbele nationaliteit. Voor de toelichting op deze beide Protocollen worde verwezen naar de Memorie van Toelichting op de beide desbetreffende wetsontwerpen.

Wat ten slotte betreft het derde protocol, nl. het Bijzondere Protocol nopens de staatloosheid, worde opgemerkt, dat de Nederlandsche Regeering gemeend heeft niet tot de ondertekening van dit Protocol te moeten overgaan, op grond van de overweging, dat zoodanige partieele oplossing van het moeilijke vraagstuk der verplichte repatriëering ongewenscht moet worden geacht. De tekst van dit Protocol wordt als Bijlage II van deze Memorie van Toelichting afgedrukt.

Het hierbij ter goedkeuring aangeboden Verdrag is bekrachtigd door Groot-Britannië, Canada, China, Polen en Zweden, terwijl zij zijn toetredenen Monaco en Noorwegen; voorts is Brazilië toege-

treden met voorbehoud van de artt. 5, 6, 7, 16 en 17 van het Verdrag.

Van den aanvang af heeft men zich, toen men het voornemen had tot eenige codificatie te komen op het gebied van de nationaliteit, voor oogen gesteld, dat het uitgesloten zou zijn, gegeven de groote verscheidenheid, die op dit gebied tusschen de verschillende wetgevingen bestaat, tot een unificatie omtrent de regelen inzake nationaliteit te komen.

Men heeft zich er aanstonds rekenschap van moeten geven, zooals ook in het rapport der eerste commissie aan de Conferentie duidelijk uitkwam, dat bij de regeling van de nationaliteit in de verschillende landen, politieke factoren een groote rol spelen. De samenstelling zelve van den Staat — zoo wordt in dat rapport opgemerkt — eischt een bevolking om zijn behoud en voortdurende te verzekeren. De uiteenlopende vitale belangen van Staten met sterke emigratie en Staten met sterke immigratie zijn voorshands niet onder een uniformen regel te brengen. De twee stelsels, dat van het *ius soli* en dat van het *ius sanguinis*, moeten beide worden geëerbiedigd. Unificatie van wetgeving was derhalve onmogelijk. Men heeft er naar gestreefd naast het stellen van eenige regels betreffende wetsconflicten, dubbele nationaliteit zooveel mogelijk te beperken en ook het ontstaan van staatloosheid tegen te gaan. Men heeft in deze drie richtingen, zonder volledig te kunnen zijn, toch eenig resultaat bereikt.

Nadat in de eerste artikelen is uitgesproken, dat, mits de nationaliteitswetgeving van een Staat aan den in art. 1 gestelden eisch voldoet, deze wetgeving in andere Staten zal moeten worden erkend en dat de vraag, of iemand de nationaliteit van een Staat bezit, naar de wet van dien Staat zal worden beoordeeld, worden vervolgens algemeene regels gesteld nopens de vraag welke nationaliteit een persoon, die de nationaliteit van twee landen bezit, in die landen en in een derde land geacht zal worden te bezitten.

De bepaling van art. 4 dat een Staat zijn diplomatieke bescherming ten gunste van een zijner onderdanen niet kan uitoefenen tegenover een Staat, waarvan deze persoon eveneens de nationaliteit bezit, beantwoordt aan in het volkenrecht in het algemeen aangenomen beginselen. Art. 6 strekt ter voorkoming van dubbele nationaliteit. Art. 7, evenals art. 16, is bestemd het ontstaan van staatloosheid te voorkomen. Art. 12 geeft in het eerste lid een speciaal voorschrift met het oog op kinderen, waarvan in het land der geboorte de ouders diplomatieke immuniteiten genieten, en in het tweede lid ten aanzien van kinderen van vreemde staatsambtenaren belast met officieele zendingen. Art. 13 bepaalt overeenkomstig onze wetgeving, dat minderjarigen bij naturalisatie der ouders mede genaturaliseerd worden. Het artikel voegt er aan toe, dat de vraag welke kinderen minderjarig zijn naar de wet van den Staat, die naturalisatie verleent, wordt beoordeeld. Het artikel laat overigens aan de Staten een groote mate van vrijheid. Aan het slot van het artikel is een bepaling opgenomen ter voorkoming van staatloosheid. Art. 14 is in overeenstemming met onze wetgeving (art. 2 sub *b* van de Wet op het Nederlanderschap). Art. 15 schrijft voor, dat een regeling worde getroffen nopens de wijze, waarop uit ouders zonder of van onbekende nationaliteit in het Rijk geboren kinderen het Nederlanderschap kunnen erlangen.

Wat betreft de algemeene en slotbepalingen, valt nog een enkele opmerking te maken. Het tweede lid van art. 18, bepallende dat de opneming van de verschillende beginselen en regelen in het Verdrag in geen opzicht kan geacht worden de vraag te prejudicieeren, of zij al of niet reeds deel van het internationale recht vormen, is opgenomen om het zuiver conventioneele karakter van het Verdrag te doen uitkomen en niets te beslissen over de vraag in hoever daarin vervatte regels reeds tot het volkenrecht behoorden. De conventioneele vastlegging dezer regelen laat dus buiten beschouwing de vraag, of die regelen ook niet zonder die vastlegging bij verdrag als algemeen volkenrecht zouden gelden. De bepaling van art. 21 nopens de wijze van oplossing van geschillen behoeft geen toelichting; zij spreekt

¹⁾ Vgl. het Verslag van de Volkenbondsvergadering van 1929, p. 6.

Goedkeuring Verdragen van 12 April 1930 betreff. wetsconflicten inzake nationaliteit, staatloosheid, dubbele nationaliteit, enz.

voor zich zelve. Opmerking verdient nog de bepaling van art. 27, dat de mogelijkheid van herziening van het Verdrag regelt.

Terwijl het Verdrag in het algemeen zonder bezwaar kan worden aanvaard, geldt dit niet van de artt. 8—10, die betrekking hebben op de nationaliteit van de gehuwde vrouw. Deze bepalingen kunnen niet worden aanvaard door hen, die — gelijk de Nederlandsche Regeering — het beginsel van eenheid van nationaliteit in het huwelijk zooveel mogelijk wenschen te handhaven. Ondergeteekenden meenen derhalve, dat met gebruikmaking van de mogelijkheid geopend in art. 20, de artt. 8—10, die bij de ondertekening van het Verdrag reeds waren uitgezonderd, ook bij de ratificatie zullen moeten worden uitgeschakeld. Hieruit volgt intusschen niet, dat deze bepalingen in haar geheel voor de Nederlandsche Regeering onaanvaardbaar zouden zijn. Uit het gelijktijdig hierbij ingediende wetsontwerp tot wijziging van de Wet op het Nederlandschap moge blijken, welk standpunt de Nederlandsche Regeering met betrekking tot deze materie inneemt; in verband hiermede meenen ondergeteekenden in deze Memorie van Toelichting te mogen afzien van een nadere uiteenzetting van dit standpunt. Volledigheidshalve wordt als Bijlage IV van deze Memorie van Toelichting afgedrukt het antwoord, dat de Nederlandsche Regeering op 29 Juni 1932 heeft doen toekomen aan den Secretaris-Generaal van den Volkenbond in antwoord op de circulaire, welke aan de verschillende Regeeringen is toegezonden overeenkomstig besluit van de Volkenbondsvergadering van 1931. ¹⁾ Tegen aanvaarding van art. 11 betreffende de nationaliteit van de vrouw na ontbinding van haar huwelijk bestaat geen bezwaar, aangezien dit artikei overeenstemt met de beginselen in de Nederlandsche wetgeving vastgelegd.

Bij de ondertekening van het Verdrag is verklaard, dat geen verplichtingen werden aanvaard met betrekking tot de Overzeesche Gewesten. Na bestudeering van de bepalingen van het Verdrag is gebleken, dat tegen aanvaarding van het Verdrag voor de Overzeesche Gewesten met uitzondering van artt. 8—10 geen bezwaar bestaat. Voor nadere bijzonderheden moge worden verwezen naar het gelijktijdig hierbij ingediende wetsontwerp tot wijziging van de Wet op het Nederlandsch onderdaanschap. Derhalve zal bij de bekrachtiging aan den Secretaris-Generaal van den Volkenbond worden medegedeeld, dat het Verdrag van toepassing zal zijn op de Overzeesche Gewesten. Hiertoe strekt art. 3 van het ontwerp van wet.

Het kwam derhalve den ondergeteekenden voor, dat in de gegeven omstandigheden het Verdrag met het hierboven aangegeven voorbehoud van de artt. 8—10 voor Nederland, d. w. z.

voor het Rijk in Europa zoowel als voor de Overzeesche Gewesten moest worden aanvaard. Het hiertoe noodzakelijk overleg met de Overzeesche Gewesten is oorzaak geweest, dat de indiening van dit wetsontwerp belangrijke vertraging heeft ondervonden. Met name ontstond deze vertraging, doordat niet alleen de beide bovenaangeduide wetswijzigingen moesten worden voorbereid, maar doordat tegelijk de wenschelijkheid diende te worden onderzocht van een andere wijziging der Wet op het Nederlandschap, betreffende een aanpassing dezer wet aan een gewijzigde aanduiding van gebiedsdeelen en aan de bestuursvorming in Nederlandsch-Indië. Voor deze laatste aan gelegenheid moge naar het desbetreffende, gelijktijdig aangehangig gemaakte wetsontwerp worden verwezen. In dit verband moge de aandacht worden gevestigd op den in art. 25 gestelden eisch voor inwerkingtreding van het Verdrag, nl. dat tien landen hun ratificatie zullen moeten hebben nedergelegd, aan welken eisch tot dusver nog niet is voldaan.

In zijn vergadering van 19 Februari 1935 heeft de Volksraad besloten te adviseeren tot aanneming van het onderhavige wetsontwerp.

Ter voldoening aan het bepaalde bij het tweede lid van artikel 71 der Indische Staatsregeling is een afdruk van het advies van het College bij deze Memorie gevoegd.

Volledigheidshalve worde in herinnering gebracht, dat op 27 Februari 1931 de Minister van Buitenlandsche Zaken aan de Voorzitters der Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal ter nederlegging op de Griffie o. a. heeft doen toekomen vol. I en vol. II van de Actes van de Codificatie-Conferentie, houdende de processen-verbaal van de séances plénières, alsmede van de eerste Commissie nopens de nationaliteit. In deze stukken vindt men een nadere toelichting op het tot stand komen van het Verdrag. Tenslotte wordt als Bijlage III van de Memorie van Toelichting afgedrukt het gedeelte van de Slotakte van de Codificatie-Conferentie, dat betrekking heeft op het nationaliteitsvraagstuk.

De Minister van Justitie,
VAN SCHAİK.

De Minister van Buitenlandsche Zaken,
DE GRAEFF.

De Minister van Staat,
Minister van Koloniën,
H. COLIJN.

¹⁾ Vgl. het Verslag van de Volkenbondsvergadering van 1931, p. 7.