

Zitting 1981

16 946 (R 1180)

Goedkeuring van:

1. het op 30 augustus 1961 te New York tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124);
2. het op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende de militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, met Bijlage (Trb. 1964, 4), alsmede het Aanvullend Protocol en Protocol tot wijziging van 24 november 1977 (Trb. 1981, 45 en 46);
3. de op 13 september 1973 te Bern tot stand gekomen Overeenkomst inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid (Trb. 1974, 32)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Drie internationale organisaties hebben zich in de laatste decennia met problemen van de nationaliteit bezig gehouden. De Verenigde Naties riepen in 1959 een Diplomatieke Conferentie bijeen te Genève, welke in 1961 te New York werd voortgezet en een Verdrag tot beperking van staatloosheid tot stand bracht. Een ontwerp voor een zodanig verdrag was in 1954 in de zesde zitting van de International Law Commission opgesteld en vervolgens aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangeboden.

De Raad van Europa bracht in 1963 een verdrag tot stand betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit. In 1977 werden daarop het aanvullend protocol en protocol tot wijziging vastgesteld, houdende wijziging van enige artikelen en betreffende de uitwisseling van gegevens met betrekking tot nationaliteitswijzigingen.

Het derde verdrag, evenals het Verdrag van New York betrekking hebbend op beperking van staatloosheid doch van beperkter strekking, werd in 1973 te Bern tot stand gebracht door de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand.

Beperking van staatloosheid en beperking van meervoudige nationaliteit dienen, bij voorkeur in internationaal verband, te worden nagestreefd en de totstandkoming van de drie internationale regelingen verdient dan ook te worden toegejuicht. Het Verdrag van New York is in 1975, het Verdrag van Straatsburg in 1968, en het Verdrag van Bern in 1977 in werking getreden.

Aangezien inwerkingtreding van de verdragen voor het Koninkrijk aanpassing van de nationaliteitswetgeving vereist, is met een voorstel tot goedkeuring gewacht totdat de voorbereiding van een reeds voorgenomen algehele herziening daarvan zou zijn voltooid. Een voorontwerp van een nieuwe Wet op het Nederlanderschap is in 1977 gepubliceerd. Tegelijk met het onderhavige ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring van de drie verdragen is een ontwerp van Rijkswet ingediend houdende vaststelling van nieuwe algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892, Stb. 268, op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (Wet op het Nederlanderschap). In dit ontwerp is, voor zover nodig, uitvoering gegeven aan de drie Verdragen. Een toelichting op elk van de drie verdragen volgt hieronder.

De verdragen zullen, aangezien deze betrekking hebben op de nationaliteit, uiteraard mede gelden voor de Nederlandse Antillen.

II. Het Verdrag van New York van 30 augustus 1961 tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124)

Dit verdrag beoogt de staatloosheid te verminderen enerzijds door te bevorderen dat zo weinig mogelijk personen reeds bij hun geboorte staatloos zijn en anderzijds door zoveel mogelijk te voorkomen dat personen die een nationaliteit bezitten door verlies of ontneming daarvan staatloos worden. Het is genoegzaam bekend dat staatloosheid niet alleen voor de betrokkenen maar ook voor de staten waar staatlozen wonen een bron van moeilijkheden vormt. De juistheid van doeleinden en beginselen van het verdrag behoeft dus geen nadere adstructie. Vermelding verdient nog, dat de conferentie waar het verdrag is tot stand gebracht werd voorgezeten door de Nederlander prof. mr. W. Riphagen. Tot dusver (1 januari 1981) is het verdrag bekrachtigd door Australië, de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden, Costa Rica en Canada en het is op 13 december 1975 in werking getreden.

De artikelen 1 tot en met 4 beogen het ontstaan van staatloosheid bij de geboorte te verhinderen. Ingevolge artikel 1 zal een verdragsstaat zijn nationaliteit verlenen aan degenen die geboren zijn op het grondgebied van die staat en die anders staatloos zouden zijn. Wat betreft de wijze waarop de nationaliteit wordt verleend laat het artikel de keuze tussen verlening van rechtswege bij de geboorte of later, op verzoek van de belanghebbende, met als derde mogelijkheid: verkrijging van rechtswege op een bepaalde leeftijd. Wordt de nationaliteit anders dan van rechtswege bij de geboorte verkregen – dus door naturalisatie – dan kunnen voorwaarden worden gesteld betreffende leeftijd bij indiening van het verzoek, verblijfsduur in de desbetreffende staat en het gedrag.

De vrijheid van keuze tussen toekenning van de nationaliteit bij de geboorte of naturalisatie op een later tijdstip bestaat ingevolge artikel 1, derde lid, niet voor kinderen die op het grondgebied van een verdragsstaat zijn geboren uit een moeder die onderdaan is van die staat en die anders staatloos zouden zijn. Zij moeten dus de nationaliteit van rechtswege bij de geboorte verkrijgen. Deze regel komt overeen met artikel 2, onder c, van de huidige Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap.

Lid 4 van artikel 1 geeft degenen die de nationaliteit van het land van geboorte niet hebben kunnen verkrijgen, doordat zij niet voldoen aan de voorwaarden van leeftijd of verblijf, een mogelijkheid deze nationaliteit alsnog te verkrijgen wanneer de vader of moeder bij de geboorte van de betrokkene de nationaliteit van een verdragsstaat bezaten. Dit beginsel is in de Nederlandse nationaliteitswet voor zover het betreft ontlening van de nationaliteit aan de vader steeds gehuldigd. Wat betreft de ontlening aan de moeder kent het huidige artikel 2, onder c, de regel ten aanzien van in het Koninkrijk geboren; in het ontwerp voor de nieuwe nationaliteitswet wordt voorgesteld dat het kind altijd aan zijn Nederlandse moeder de nationaliteit ontleent.

De verlening van de nationaliteit volgens het vierde lid kan ook weer van rechtswege geschieden of door naturalisatie (lid 5). Volgens de Nederlandse nationaliteitswet geschiedt de verlening, zoals reeds opgemerkt, van rechtswege.

In het ontwerp van een nieuwe nationaliteitswet is gekozen voor een optierecht voor de staatloos geboren, wanneer zij tenminste drie jaren in het Koninkrijk hebben gewoond. In de toelichting op artikel 6 van dat ontwerp is uiteengezet, welke redenen tot die keuze hebben geleid.

Artikel 2 heeft betrekking op vondelingen. De daar gegeven regel is reeds in de huidige nationaliteitswet terug te vinden in artikel 2 onder b. In de nieuw voorgestelde wet wordt bepaald dat een vondeling wordt verondersteld uit een Nederlandse ouder te zijn geboren.

Ingevolge *artikel 3* wordt geboorte aan boord van een schip of luchtvaartuig beschouwd als geboorte op het grondgebied van de staat waarvan het schip de vlag voert of het luchtvaartuig is teboekgesteld. Voor de huidige Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap is de vraag of onder «in het Koninkrijk» mede verstaan mag worden «aan boord van een Nederlands schip of luchtvaartuig» nimmer ter toetse gekomen. Toch mag, gelet ook op de bepaling van artikel 39 van het Besluit Burgerlijke Stand waar met geboorte aan boord van een Nederlands schip of luchtvaartuig rekening wordt gehouden, worden aangenomen dat deze ruime interpretatie ook voor het huidige nationaliteitsrecht geldt. In het ontwerp voor de nieuwe nationaliteitswet is de regel uitdrukkelijk opgenomen.

Artikel 4 verplicht een verdragsstaat – hetzij van rechtswege, hetzij door naturalisatie – zijn nationaliteit te verlenen aan degene die weliswaar geboren is buiten het territoir van die staat, doch van wie bij de geboorte de vader of de moeder de nationaliteit van die staat bezat, indien de betrokkene anders staatloos zou zijn. Zoals hiervoor bij artikel 1, vierde lid, is opgemerkt, past deze regel in het door de Nederlandse nationaliteitswet gehuldigde afstammingsbeginsel. Dit beginsel wordt in het ontwerp van de nieuwe wet uitgebreid tot de afstamming van de vrouw. Verwezen zij voorts naar de toelichting bij artikel 1, lid 4.

Artikel 5 strekt ertoe te voorkomen, dat een wijziging in de burgerlijke staat tot verlies van nationaliteit leidt indien de betrokkene daardoor staatloos zou worden. De huidige wet en het ontwerp voor een nieuwe nationaliteitswet, die verlies steeds uitsluiten, indien daarvan staatloosheid het gevolg zou zijn, zijn hiermede in overeenstemming.

Ingevolge het tweede lid van het artikel moet degene die door een erkenning zijn nationaliteit heeft verloren deze door naturalisatie kunnen terugkrijgen.

Artikel 6 strekt ertoe, het verlies van de nationaliteit van een gehuwde niet tot staatloosheid te doen leiden van zijn (haar) echtgenoot of van de kinderen uit het huwelijk. Zij kunnen alleen in dit verlies delen, wanneer zij de nationaliteit van een andere staat bezitten en behouden, of verkrijgen. De Nederlandse wetgeving kent geen verlies van rechtswege van de nationaliteit door de echtgenoot van degene die de Nederlandse nationaliteit verliest. Voor minderjarige kinderen is er alleen van rechtswege verlies van de Nederlandse nationaliteit in geval van hun medenaturalisatie met de vader of de moeder. Volgens het ontwerp voor de nieuwe Wet op het Nederlandschap is evenmin verlies van het Nederlandschap van echtgenoot of minderjarige kinderen mogelijk indien dit tot staatloosheid zou leiden.

Ingevolge *artikel 7* mag het doen van afstand van de nationaliteit niet tot gevolg hebben dat de betrokkene daardoor staatloos wordt (eerste lid onder a). De Nederlandse wet is hiermede in overeenstemming; zie artikel 7, onder 2, van de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap. Ook volgens het nieuwe ontwerp zal verwerping nimmer tot staatloosheid kunnen leiden.

Volgens het tweede lid mag het enkele verzoek om naturalisatie op zich zelf niet reeds het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit ten gevolge hebben. De Nederlandse wet, die het verlies verbindt aan de verkrijging van een nieuwe nationaliteit, is hiermede in overeenstemming. Evenzo het nieuwe ontwerp.

De leden 3 tot en met 5 hebben betrekking op het verblijf in den vreemde gedurende lange tijd. In beginsel mag dit geen verlies van nationaliteit ten gevolge hebben, doch een verdragsluitende staat mag bepalen dat voor een genaturaliseerde onderdaan na een onafgebroken verblijf van zeven of meer jaren in den vreemde de nationaliteit verloren gaat, ook al is staatloosheid daarvan het gevolg, tenzij de betrokkene vóór het verstrijken van die termijn de bevoegde autoriteit heeft in kennis gesteld van zijn wens, zijn nationaliteit te behouden. Deze regeling geldt dus niet voor hen die een nationaliteit op andere gronden bezitten dan door naturalisatie.

Stringenter is het vijfde lid: zij die buiten hun land geboren zijn kunnen hun nationaliteit verliezen en daardoor staatloos worden binnen één jaar na het bereiken van de meerderjarigheid, tenzij zij zich intussen weer in hun land hebben gevestigd of zich bij de bevoegde autoriteiten hebben laten inschrijven.

In het ontwerp voor een nieuwe Wet op het Nederlandschap is de bepaling opgenomen dat verlies van het Nederlandschap, ook wanneer dit een gevolg is van langdurig verblijf buiten het Koninkrijk, niet kan intreden wanneer daarvan staatloosheid het gevolg is. Treedt dit verlies in, dan moet de betrokkene naast het Nederlandschap dus nog een andere nationaliteit bezitten.

Het zesde lid bepaalt nog eens uitdrukkelijk, dat alleen in de gevallen waarin artikel 7 daartoe de mogelijkheid openlaat, iemand staatloos wordt door verlies van nationaliteit van een verdragsstaat.

Artikel 8 geeft regels voor het verlies van de nationaliteit door een besluit van de overheid. Voorop wordt gesteld, dat in beginsel een ontneming van de nationaliteit niet mogelijk is wanneer de betrokkene daardoor staatloos zou worden. In het tweede lid worden limitatief de gevallen opgesomd waarin toch ontneming van de nationaliteit, ook al is staatloosheid daarvan het gevolg, is toegelaten. In de eerste plaats is dat mogelijk in de gevallen van artikel 7, vierde en vijfde lid, wanneer de betrokkene gedurende lange tijd achtereenvolgens in den vreemde verblijft of, wanneer het een minderjarige betreft, na het bereiken van de meerderjarigheid niet binnen een jaar terugkeert naar zijn land of zich als onderdaan van dat land laat registreren. Voorts in geval van verkrijging van de nationaliteit door valse verklaringen of ander bedrog.

Verder is steeds ontneming van de nationaliteit toegestaan wanneer de betrokkene blijk geeft van gebrek aan trouw aan zijn staat, hetzij door het verlenen van diensten aan een andere staat of door het ontvangen of blijven ontvangen van emolumenten van die staat, in weerwil van een uitdrukkelijk verbod, hetzij door afbreuk te doen aan de wezenlijke belangen van de staat. Ten slotte is ontneming van de nationaliteit steeds mogelijk wanneer de betrokkene een eed of gelofte van trouw aan een andere staat heeft afgelegd, dan wel anderszins door zijn gedrag onweerlegbaar heeft doen blijken dat hij de trouw jegens zijn staat heeft verbroken. In al deze gevallen is ontneming van nationaliteit door een verdragsstaat alleen dan toegestaan, wanneer bij de ondertekening of bekrachtiging van het verdrag of bij de toetreding een verklaring is afgelegd door de betrokken verdragsstaat, dat hij zich de mogelijkheid van ontneming van de nationaliteit op die gronden voorbehoudt in verband met in zijn nationale wetgeving reeds voorkomende bepalingen. Bovendien schept het artikel een waarborg tegen willekeurige ontneming van nationaliteit door de bepaling in het vierde lid, dat in die gevallen waarin ontneming mogelijk is, deze alleen kan geschieden met eerbiediging van de wet die de betrokkene een recht geeft op een onpartijdige behandeling van zijn zaak door een rechtbank of ander onafhankelijk lichaam.

Het is duidelijk, dat met dit artikel onverenigbaar is de bepaling van artikel 7 onder 4 van de huidige Wet op het Nederlanderschap welke van rechtswege verlies van de Nederlandse nationaliteit verbindt aan het zich zonder Koninklijk verlof begeven in vreemde krijgs- of staatsdienst, ook al is staatloosheid van de betrokkene daarvan het gevolg. In het ontwerp voor een Nieuwe Wet op het Nederlanderschap is deze bepaling dan ook niet overgenomen. Verwezen worde naar de daar gegeven toelichting. Daarin wordt ook aangegeven, waarom er geen behoefte bestaat aan handhaving van een dergelijke verliesgrond binnen de grenzen van artikel 8.

Artikel 9 verbiedt uitdrukkelijk de ontneming van de nationaliteit op grond van ras, ethnologische afkomst, godsdienst of politieke overtuiging. De strekking van deze bepaling gaat verder dan het doel van het verdrag, dat slechts beperking van staatloosheid beoogt. De bepaling is overigens geheel in overeenstemming met de strekking van de VN-verdragen inzake de rechten van de mens van 19 december 1966 (laatstelijk Trb. 1979, 65), het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 (laatstelijk Trb. 1979, 150) en het Internationale Verdrag inzake uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie van 7 maart 1966 (laatstelijk Trb. 1972, 38).

Artikel 10 strekt ertoe te voorkomen dat overdracht van grondgebied staatloosheid ten gevolge heeft voor personen die onder het gezag van een andere staat komen. De met Indonesië en Suriname getroffen regelingen onderscheidenlijk van 2 november 1949 (Stb. J. 570) en van 25 november 1975 (Trb. 1975, 132) zijn met dit beginsel in overeenstemming.

Artikel 11 schrijft de instelling voor van een orgaan waartoe een belanghebbende zich kan wenden indien hij meent dat de verdragsregels te zijnen opzichte zijn geschonden. Door de Verenigde Naties is bij Resolutie nr. 3274 (XXIX), herhaald bij Resolutie nr. A 31/36 van 8 december 1976, aangewezen het Hoge Commissariaat voor Vluchtelingen te Genève, Naar wij aannemen, zal een beklag bij dat orgaan niet in behandeling kunnen worden genomen alvorens de nationale rechtsmiddelen – waarbij voor het Koninkrijk moet worden gedacht aan beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State – zijn uitgeput.

Artikel 12 bepaalt, dat het verdrag, wat betreft de verlening van nationaliteit aan staatlozen anders dan van rechtswege, ook van toepassing is op personen die zijn geboren vóór de inwerkingtreding van het verdrag. Aangezien in de Nederlandse wet is gekozen voor optie, zal de optie dus ook mogelijk zijn voor degenen die vóór de inwerkingtreding van het verdrag zijn geboren. Ten aanzien van vondelingen (artikel 2) werkt het alleen ten gunste van hen die na die inwerkingtreding zijn gevonden.

Artikel 13 maakt duidelijk, dat de verdragsregeling moet worden beschouwd als een minimum. In nationale wetten en in bilaterale of andere multilaterale overeenkomsten kunnen staten verder gaan in de beperking van de staatloosheid. Bestaande regelingen die reeds verder gaan blijven door het Verdrag onverlet.

Artikel 14 wijst het Internationale Gerechtshof aan voor de beslechting van geschillen over de interpretatie of de toepassing van het verdrag welke tussen verdragssluitende staten mochten rijzen.

Ingevolge het bepaalde in *artikel 15* zal het verdrag in beginsel mede gelden voor de Nederlandse Antillen. Aangezien de nationaliteit een Koninkrijks-aangelegenheid is, ligt deze medegelding voor de hand.

Artikel 17 geeft de mogelijkheid voorbehouden te maken ten aanzien van de artikelen 11, 14 en 15. Het Koninkrijk zal daarvan geen gebruik maken.

De slotbepalingen bevatten geen regelingen welke afzonderlijke bespreking behoeven.

III. Verdrag van Straatsburg van 6 mei 1963 betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende de militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, met Bijlage (Trb. 1964, 4), alsmede het Aanvullend Protocol en Protocol tot wijziging van 24 november 1977 (Trb. 1981, 45 en 46)

Terecht hebben de ondertekenaars van het verdrag overwogen dat meervoudige nationaliteit een bron van moeilijkheden vormt.

Een ernstige moeilijkheid doet zich voor ten aanzien van militaire verplichtingen. Het onderhavige verdrag geeft dan ook niet alleen regels voor de beperking van meervoudige nationaliteit, maar ook voor de vervulling van militaire verplichtingen in die gevallen waarin de meervoudige nationaliteit ondanks dit verdrag blijft voortbestaan.

Het verdrag eist dat meerderjarige onderdanen van een partij die vrijwillig de nationaliteit van een andere partij verkrijgen door naturalisatie, optie of herstel in die nationaliteit, hun oorspronkelijke nationaliteit verliezen (*artikel 1, onder 1*). De Wet op het Nederlanderschap is daarmee reeds sinds 1 juli 1893 in overeenstemming.

Artikel 1, onder 2, behelst dat voor minderjarigen die zelfstandig de nationaliteit van een andere partij op verzoek verkrijgen hetzelfde geldt, mits de nationale wet in die mogelijkheid voorziet. Ter bevordering van eenheid van nationaliteit in het gezin is in het tegelijk met dit ontwerp aangeboden ontwerp voor een nieuwe Wet op het Nederlanderschap een bepaling opgenomen, volgens welke een minderjarige het Nederlanderschap verliest als hij zelfstandig dezelfde nationaliteit verkrijgt als zijn vader c.q. moeder.

Minderjarigen zullen ingevolge het verdrag in elk geval hun oorspronkelijke nationaliteit verliezen, indien zij begrepen zijn in de vrijwillige verkrijging door hun vader, c.q. moeder van de nationaliteit van een andere partij (*artikel 1, onder 3*).

In geval van mede-naturalisatie was het mede-verlies van het Nederlanderschap reeds in de wet geregeld sedert 1 juli 1893. In het hiervoor bedoelde ontwerp wordt voorgesteld altijd verlies van het Nederlanderschap te doen intreden, indien de vader, c.q. moeder, van een minderjarig kind door de wil een andere nationaliteit verkrijgt of herkrijgt en het kind daarin is begrepen, derhalve ook in geval van optie of herstel in de nationaliteit.

Het verdrag eist voorts dat aan bipatriden in ruime mate de mogelijkheid wordt gegeven, ontslag te vragen uit het staatsverband (*artikel 2, gewijzigd bij artikel 1 van het protocol tot wijziging van 24 november 1977*). Voor het doen van afstand mag geen betaling worden verlangd (*artikel 3*). Tegen veruiming van de reeds sinds 1 juli 1937 bestaande mogelijkheid, op verzoek van het Nederlanderschap vervallen te worden verklaard, bestaat naar het oordeel van de ondergetekenden geen bezwaar. Verwezen moge worden naar het voorgestelde artikel 15, onder b, van het ontwerp voor een nieuwe Wet op het Nederlanderschap.

Het verdrag laat reeds bestaande of alsnog op te nemen gunstiger bepalingen in de nationale wetten der partijen onverlet (*artikel 4*).

Artikel 5 en artikel 6 – dat gewijzigd is bij artikel 2 van het Protocol tot wijziging van 24 november 1977 – hebben betrekking op de vervulling van militaire verplichtingen door bipatriden. Hoofdbeginsel is dat de dienstplicht wordt vervuld in het land waar betrokkene woont. De bipatride dienstplichtige kan echter zijn voorkeur uitspreken voor het vervullen van dienstplicht in het andere land waarvan hij eveneens onderdaan is. Is hij onderdaan van een land dat geen dienstplicht kent, dan is hij ook in het andere land vrijgesteld, indien hij in het eerstbedoelde land woont. De voorkeur mag er niet toe leiden dat de betrokkene de nationaliteit van het land van zijn woonplaats daardoor verliest (*artikel 6, onder 6*). De verliesbepaling van artikel 7,

onder 4°, van de Wet op het Nederlanderschap is mede in verband met artikel 8 van het mede ter goedkeuring aangeboden Verdrag van New York van 30 augustus 1961 tot beperking van staatloosheid niet opgenomen in het ontwerp voor een nieuwe Wet op het Nederlanderschap (zie hiervoor hoofdstuk II van deze memorie).

Aan het maken van voorbehouden, geregeld in de bijlage bij het verdrag, bestaat naar het oordeel van de ondergetekenden geen behoefte.

Wat *voorbehoud 1* betreft (alleen verlies van de nationaliteit, als de betrokkene buiten het grondgebied woont), moge worden opgemerkt dat een Nederlander die vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt, daardoor mede tot uitdrukking brengt minder sterke banden met Nederland te hebben, althans de voorkeur geeft aan het bezit van de andere nationaliteit, ongeacht of hij in dan wel buiten het Koninkrijk woont.

De *voorbehouden 2 en 4* zijn bij artikel 4 van het aanvullend protocol van 24 november 1977 ingetrokken.

Voorbehoud 3 (geen verlies van de nationaliteit van een partij, als de andere partij dat goed vindt) zou, indien dit door alle partijen zou worden gemaakt, de eisen van artikel 1 van het verdrag krachteloos maken.

Zoals reeds in hoofdstuk I is opgemerkt, zal het verdrag mede gelden voor de Nederlandse Antillen.

Bij het verdrag zijn reeds partij Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Het verdrag is op 28 maart 1968 in werking getreden. Het protocol tot wijziging van het verdrag trad op 8 september 1978 in werking. Bij het Protocol zijn inmiddels (1 januari 1981) Denemarken, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Zweden partij.

Op 24 november 1977 is ook een aanvullend protocol tot stand gekomen, waarbij partijen zich verplichten elkander op de hoogte te stellen van nationaliteitswijzigingen. Bij dit protocol is op heden (1 januari 1981) slechts Luxemburg partij. Het is nog niet in werking getreden.

IV. De Overeenkomst van Bern inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid (Trb. 1974, 32)

Het doel van deze overeenkomst is, evenals het hiervoor besproken Verdrag van New York, het aantal gevallen van staatloosheid te beperken. De overeenkomst heeft evenwel een veel beperkter strekking dan dat verdrag.

Artikel 1 bepaalt dat het kind waarvan de moeder de nationaliteit bezit van een overeenkomstsluitende staat, haar nationaliteit verkrijgt indien het anders staatloos zou zijn. Deze bepaling is zowel van toepassing op wettige als op onwettige kinderen. Zij heeft ook tot gevolg dat een kind dat geen nationaliteit aan zijn vader ontleent en dat niet is geboren binnen het grondgebied van een land dat het *jus soli* toepast, bij geboorte de nationaliteit van zijn moeder verkrijgt. Een zodanige bepaling is reeds opgenomen in de wetgeving van verscheidene lid-staten van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand, maar sommige andere staten aarzelen deze bepaling in te voeren omdat zij menen dat het wenselijker is het kind, wat de nationaliteit betreft, met zijn vader te verbinden. Deze staten zouden echter een zodanig kind als hun onderdaan kunnen erkennen indien het binnen het grondgebied van een overeenkomstsluitende staat is geboren, hetgeen een zekere wederkerigheid verzekert. Daarom opent de overeenkomst in artikel 4, onder a, de mogelijkheid om de toepassing van deze bepaling te beperken tot kinderen geboren binnen het grondgebied van een overeenkomstsluitende staat.

De staten waarvan de wetgeving reeds overeenkomt met artikel 1, kunnen bijdragen tot het beperken van het aantal gevallen van staatloosheid door bij de overeenkomst partij te worden.

Zoals opgemerkt is artikel 1 ook op onwettige kinderen van toepassing. Volgens de wetgeving van sommige landen staat met de geboorte van het kind zijn afstamming van de moeder vast, terwijl in andere landen deze afstamming eerst komt vast te staan door een rechtshandeling, bij voorbeeld

een vrijwillige erkenning. Dit artikel houdt rekening met twee mogelijkheden; in het ene geval verkrijgt het kind de nationaliteit van de moeder bij zijn geboorte; in het andere, op voorwaarde dat het nog minderjarig is, op de dag dat de afstamming van de moeder gevolg heeft voor de nationaliteit.

Door een redenering a contrario zou men uit artikel 1 kunnen afleiden dat een kind niet meer dezelfde nationaliteit krijgt als zijn moeder indien het bij de geboorte *jure soli* een nationaliteit verkrijgt.

Een dergelijke redenering zou onjuist zijn; de overeenkomst heeft geenszins tot doel de geldende bepalingen op grond waarvan een kind de nationaliteit van zijn moeder verkrijgt, aan te tasten. Dit wordt door artikel 5 onderstreept.

Artikel 1 bevat een bepaling die betrekking heeft op het verkrijgen van een nationaliteit hetzij bij geboorte, hetzij op een later tijdstip, maar zegt niets over het behouden van deze nationaliteit. Derhalve staat de overeenkomst er niet aan in de weg, dat een staat het kind niet meer als zijn onderdaan beschouwt wanneer het gedurende zijn minderjarigheid een vreemde nationaliteit heeft verworven.

Artikel 2 bepaalt dat, voor de toepassing van deze overeenkomst, het kind van een vader die als vluchteling is aangemerkt, beschouwd wordt als niet bezittende diens nationaliteit. Het wettige of onwettige kind waarvan de moeder onderdaan is van een overeenkomstsluitende staat en waarvan de vader als vluchteling is erkend, wordt dus geacht niet diens nationaliteit te bezitten; artikel 1 kent het kind bijgevolg de nationaliteit van zijn moeder toe, indien het geen andere nationaliteit bezit, bij voorbeeld door het *jus soli*.

De wenselijkheid van een dergelijke bepaling is in twijfel getrokken. De status van vluchteling berust op soms zeer wankel politieke opvattingen en wereldbeschouwingen van de betrokkenen. Zo'n bepaling zou kunnen leiden tot vermeerdering van het aantal gevallen van dubbele nationaliteit.

Ongetwijfeld zijn er vluchtelingen die onstandvastig zijn in hun houding ten aanzien van hun land van herkomst. Deze onstandvastigheid schijnt evenwel minder vaak voor te komen bij hen die van plan zijn een gezin te stichten in het ontvangende land en daar wensen te worden opgenomen. Een bepaling als opgenomen in de overeenkomst zal waarschijnlijk van niet te verwaarlozen betekenis zijn voor de blijvende vestiging en integratie van vluchtelingen.

Dubbele nationaliteit kan zich met name voordoen wanneer een vluchteling de nationaliteit van het ontvangende land verkrijgt, bij voorbeeld door naturalisatie. Deze situatie schijnt in de praktijk evenwel slechts weinig belangrijke gevolgen met zich mee te brengen, temeer daar overeenkomstig het hiervoor besproken Verdrag van Straatsburg, verscheidene staten een persoon die twee nationaliteiten heeft, toestaan afstand van hun nationaliteit te doen.

Ten slotte kan men ongetwijfeld beter twee nationaliteiten bezitten dan geen enkele.

De toepassing van de bepaling van artikel 2 is onderworpen aan een bijzondere tweeledige voorwaarde; enerzijds moet de vader als vluchteling zijn erkend door de staat waarvan de moeder de nationaliteit bezit, anderzijds moet de vader vluchteling zijn op het tijdstip van de geboorte van het kind. De omschrijving van de uitdrukking vluchteling staat in artikel 1 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951, (Trb. 1951, 131), gewijzigd door het Protocol van New York van 31 januari 1967, (Trb. 1967, 76).

Ten einde de aanvaarding van de overeenkomst door staten die de toepassing ervan nog niet zonder voorbehoud kunnen verzekeren, te vergemakkelijken, leek het raadzaam, hen in staat te stellen de overeenkomst te ondertekenen onder voorbehoud van bepaalde afwijkingen van de beginselen zoals geformuleerd in artikel 1 en 2.

Ten einde evenwel de betekenis van de overeenkomst niet te zeer uit te hollen, worden voorbehouden slechts op de punten bedoeld in lid 1, onder a, b en c van *artikel 4* toegestaan.

Uit het bepaalde onder a vloeit voort dat indien een overeenkomstsluitende staat daartoe formeel de wens te kennen geeft, hij met toepassing van artikel 1 en 2 slechts zijn nationaliteit kan toekennen aan het kind dat binnen zijn grondgebied of binnen dat van een andere overeenkomstsluitende staat is geboren. Het bezwaar is geopperd dat deze clausule een teruggang zou betekenen ten opzichte van de ontwikkelingen in het moderne recht waarbinnen, gelet op de vrijheid van beweging de plek waar een geboorte plaatsvindt beschouwt als veelal toevallig, hetgeen betekent dat deze geen behoorlijk criterium van verbondenheid met het grondgebied meer vormt voor de toekenning van een nationaliteit. Gegeven echter het feit dat de wetgeving van andere staten hun nog niet toestaat, hun nationaliteit te verlenen in gevallen waar de overeenkomst op doelt zonder rekening te houden met de plaats van geboorte en dat bijgevolg hun toetreding tot de overeenkomst hiervan zou kunnen afhangen, is deze bepaling als facultatief en voorlopig opgenomen. De overeenkomstsluitende staten zijn immers niet verplicht van deze bepaling gebruik te maken en bovendien kunnen zij, wanneer ze dat wel gedaan hebben, er te allen tijde op terugkomen, met gevolg dat de toepassing van de overeenkomst niet aan enige beperking van geografische aard is onderworpen.

Overigens zal de praktische betekenis van dit voorbehoud afnemen naarmate het aantal overeenkomstsluitende staten toeneemt.

De voorbehouden b en c hebben betrekking op de toepassing van artikel 2. Het eerste houdt de mogelijkheid in dit artikel helemaal niet toe te passen, terwijl het tweede de toepassing ervan beperkt tot de kinderen van een man die door de overeenkomstsluitende staat zelf binnen zijn grondgebied als vluchteling wordt erkend, hetgeen veronderstelt dat de desbetreffende staat zelf de situatie van de betrokkene heeft kunnen beoordelen.

Artikel 3 beperkt de toepassing van de voorgaande artikelen tot de kinderen die zijn geboren na de inwerkingtreding van de overeenkomst of op dat tijdstip nog minderjarig zijn. Een dergelijk minderjarig kind zal met terugwerkende kracht de nationaliteit van de moeder verkrijgen; dit kan aanvaard worden, daar immers ondanks de terugwerkende kracht de rechtshandelingen vervuld door of ten behoeve van deze minderjarige in zijn vroegere staat van kracht blijven.

Internationale overeenkomsten of nationale rechtsregels die gunstiger zijn voor de toekenning van de nationaliteit van de moeder aan het kind mogen worden toegepast, ongeacht of deze reeds thans van kracht zijn dan wel in de toekomst aangenomen zullen worden.

Artikel 5 bepaalt dat deze overeenkomst daaraan niet in de weg staat.

De *artikelen 6-10* bevatten de formele clausules. Op grond van *artikel 9* staat de overeenkomst open voor toetreding door elke staat gebonden door het genoemde Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, met protocol (het leek immers wenselijk een zo groot mogelijk aantal landen in staat te stellen partij bij deze overeenkomst te worden, gezien zijn verstrekkende betekenis op het sociale en humanitaire vlak).

Zoals reeds in hoofdstuk I is opgemerkt zal de overeenkomst ook voor de Nederlandse Antillen gelden.

De huidige Wet op het Nederlanderschap kent het beginsel van artikel 1 van de overeenkomst reeds in artikel 2 onder c, met de beperking dat het kind in het Koninkrijk moet zijn geboren. In het ontwerp voor een nieuwe Wet op het Nederlanderschap wordt het Nederlanderschap ook verkregen door afstamming van de moeder.

De ondergetekenden achten het wenselijk, gebruik te maken van de mogelijkheid tot voorbehoud ten aanzien van artikel 2, welke mogelijkheid is voorzien in artikel 4 onder b. Hoewel het in het algemeen wenselijk is ten aanzien van verdragen zo weinig mogelijk voorbehouden te maken, lijkt een voorbehoud hier gerechtvaardigd door de ook in het officiële commentaar gesignaleerde bezwaren welke zijn aan te voeren tegen het in feite als staatloos be-

schouwen van een vluchteling. De vluchteling die daadwerkelijk zozeer van zijn oorspronkelijke vaderland vervreemd is dat hij zijn oude nationaliteit wil opgeven, zal geen moeite hebben om de stap te nemen tot een verzoek om naturalisatie. Neemt hij die stap niet, dan is er voldoende reden te vermoeden dat hij ten aanzien van zijn houding ten opzichte van zijn oude vaderland en de nationaliteit nog niet met zichzelf in het reine is gekomen. In een wereld als de onze, waarin voortdurend wijzigingen optreden in de politieke situatie van een aantal staten is het begrijpelijk, dat vele vluchtelingen blijven hopen op een zodanige verbetering van de toestand in hun oorspronkelijke land, dat zij of althans hun kinderen er weer kunnen terugkeren. In deze omstandigheden lijkt het niet juist de staat van vluchteling een zodanige betekenis voor de nationaliteit toe te kennen als artikel 2 van de overeenkomst doet.

Bij deze overeenkomst zijn thans (1 januari 1981) de Bondsrepubliek Duitsland, Griekenland, Luxemburg en Turkije partij. Zij is op 31 juli 1977 in werking getreden.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw

De Minister van Defensie,
P. B. R. de Geus