

Vergaderjaar 2010–2011

32 683 (R1938)

Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging; Straatsburg, 19 mei 2006

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 15 maart 2011.

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 15 maart 2011. De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten te kennen worden gegeven uiterlijk op 14 april 2011.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2011

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 19 mei 2006 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging (Trb. 2010, 38 en 99).

Een toelichtende nota bij dit Verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is verzocht hogergenoemde stukken op 16 maart 2011 over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en van Sint Maarten zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding en doel van het Verdrag

Op 19 mei 2006 is te Straatsburg in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen het Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging (hierna «het Verdrag»). Het doel van dit Verdrag is het vastleggen van verantwoordelijkheden voor een voorgangerstaat en een opvolgerstaat om mensen die hun gewone verblijfplaats hebben op het territorium waarover de statenopvolging plaatsvindt te voorzien van een nationaliteit. Daarnaast regelt het Verdrag het toekennen van een individueel recht op een nationaliteit bij statenopvolging. Het Verdrag geeft hiermee een nadere invulling aan algemene beginselen waar het Koninkrijk der Nederlanden zich al sinds lange tijd aan heeft gebonden.

Het voorkomen van staatloosheid is een van de belangrijkste doelen van het internationale nationaliteitsrecht. Staatloosheid bestaat als een persoon door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Een van de belangrijkste oorzaken voor staatloosheid is statenopvolging, het overgaan van de soevereiniteit over een bepaald grondgebied van de ene staat op de andere staat. Grote groepen mensen kunnen staatloos worden omdat hun nationaliteit ophoudt te bestaan en het opvolgende gezag weigert een nieuwe nationaliteit te verstrekken. Dit is een zeer onwenselijke situatie, omdat staatloosheid doorgaans in hoge mate rechteloosheid impliceert.

2. Historie

In de internationale gemeenschap zijn initiatieven ontplooid om staatloosheid, veroorzaakt door statenopvolging, tegen te gaan. Het voorliggende Raad van Europa-verdrag ligt in de lijn van deze initiatieven, en bouwt deze initiatieven verder uit.

Op 10 december 1948 is in het kader van Verenigde Naties de Universele Verklaring van de rechten van de mens uitgeroepen (www.ohchr.org). In deze verklaring, die geen verdrag is, wordt in artikel 15 erkend dat ieder mens recht heeft op een nationaliteit. Deze centrale waarde in het internationale nationaliteitsrecht heeft ten aanzien van het voorkomen van staatloosheid verdere uitwerking gekregen in enkele verdragsartikelen, zoals artikel 5 van het op 7 maart 1966 te New York totstandgekomen Internationale Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (Trb. 1966, 237) en artikel 7, eerste lid, van het op 20 november 1989 te New York totstandgekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van het kind (Trb. 1990, 46).

Het op 30 augustus 1961 te New York totstandgekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124) bevat in artikel 10 een regeling die ziet op het voorkomen van staatloosheid bij statenopvolging: «1. Ieder tussen Verdragsluitende Staten gesloten verdrag waarin wordt voorzien in de overdracht van grondgebied, dient bepalingen te bevatten ter verzekering dat niemand tengevolge van die overdracht staatloos wordt. (...) 2. Indien bepalingen van deze strekking ontbreken, verleent de Verdragsluitende Staat waaraan grondgebied wordt overgedragen of die op andere wijze grondgebied verkrijgt, zijn nationaliteit aan hen die anders tengevolge van de overdracht of de verkrijging staatloos zouden worden.».

Het op 6 november 1996 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake nationaliteit (Trb. 1998, 10) bevat enkele algemene

principes met betrekking tot het voorkomen van staatloosheid bij statenopvolging in Hoofdstuk VI, de artikelen 18, 19 en 20. De voornoemde VN-verdragen en het Raad van Europa-Verdrag van 1996 gelden voor het gehele Koninkrijk.

Het Verdrag van 2006 voegt aan de Universele Verklaring en aan de genoemde verdragen een aantal specifieke regels toe. Zo wordt een nadere invulling gegeven aan de artikelen 18, 19 en 20 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit. Daarnaast past het Verdrag in de lijn die is ingezet in de Aanbeveling R (99) 18 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over het vermijden en reduceren van staatloosheid. De Raad van Europa heeft een toelichtend rapport bij het Verdrag uitgebracht. Dat rapport is gepubliceerd op de website <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/200.htm>.

Het Verdrag is op 1 mei 2009 in werking getreden na een bekrachtiging door Hongarije, Moldavië en Noorwegen. Het Verdrag is inmiddels ook al bekrachtigd voor Montenegro en Oostenrijk. Het Verdrag is daarnaast nog ondertekend voor Duitsland en Oekraïne.

3. Redenen voor het Koninkrijk om partij te worden

De directe relevantie van dit Verdrag voor ons land is beperkt. Er zijn geen ontwikkelingen die wijzen in de richting van overdracht van soevereiniteit van delen van het Koninkrijk der Nederlanden, danwel van overdracht van soevereiniteit over een bepaald territorium aan het Koninkrijk der Nederlanden.

Er is echter een aantal belangrijke redenen om het Verdrag wel te ondertekenen en te bekrachtigen.

Ten eerste heeft het Koninkrijk in het bevorderen van de internationale rechtsorde en de verbreiding van mensenrechten altijd een voortrekkersrol gespeeld. Het partij worden bij het Verdrag kan een stimulans zijn voor andere landen om te bekrachtigen.

Ten tweede worden aldus de beginselen onderschreven die aan het Verdrag ten grondslag liggen. Het recht op een nationaliteit is een waarde op zichzelf omdat het de formele band met een staat uitdrukt. Daarnaast is het van waarde door de rechten en plichten die aan het hebben van een nationaliteit verbonden zijn. Zonder nationaliteit kan men doorgaans het kiesrecht niet uitoefenen en geniet men geen diplomatieke bescherming. Ten derde kan het Verdrag ook van belang zijn in de bevordering van het rechtsherstel bij statenopvolging. Nationaliteit is een belangrijk aanknopingspunt voor het herstellen van de rechtsorde. Bovendien is het van belang voor het vervolgen van individuen die misdrijven hebben gepleegd. Zonder nationaliteit is het moeilijk om te bepalen welke rechter bevoegd is en welk recht moet worden toegepast. Misdaden hebben dan grotere kans om ongestraft te blijven.

Het Verdrag kan voor het overige een bijdrage leveren aan het voorkomen van humanitaire chaos, zoals in het verleden, waarbij mensen staatloos en rechteloos achterbleven. Dit kan gebeuren bij het uiteenvallen van staten, zoals bij de voormalige Sovjet-Unie, voormalig Tsjechoslowakije, voormalig Joegoslavië en voormalig Oost-Timor. Voorkomen moet worden dat mensen die vaak reeds in deplorabele situatie zijn terecht gekomen ook nog eens worden gehinderd in het uitoefenen van mensenrechten enkel en alleen omdat ze geen nationaliteit hebben.

Het partij worden bij dit Verdrag heeft geen gevolgen voor de wetgeving. Het Verdrag leidt niet tot een wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 geeft de definities van de belangrijkste begrippen die in het Verdrag worden gebruikt. Deze definities sluiten aan bij reeds bestaande verdragen waarbij het Koninkrijk partij is. Zo is de term «staatloosheid» gebaseerd op de definitie van een «staatloze» in artikel 1 van het op 28 september 1954 te New York totstandgekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen (Trb. 1955, 42). Verder wordt met de term «gewone verblijfplaats» bedoeld de feitelijke woonplaats en niet de juridische woonplaats. Dit betekent dat niet de plaats van inschrijving doorslaggevend is, maar dat de plaats waar men daadwerkelijk woont doorslaggevend is.

Artikel 2 is een belangrijk artikel van dit Verdrag. Het is een nadere invulling van het recht op nationaliteit zoals het is opgenomen in artikel 15 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het roept een (geclausuleerd) individueel aanspraakrecht in het leven in een situatie van statenopvolging. De voorgaande staat of de opvolgende staat is verplicht om in een nationaliteit te voorzien wanneer een persoon staatloos dreigt te worden. Formele procedures en eventuele kosten, verbonden aan het verkrijgen van de nationaliteit, mogen niet zo ver gaan dat het effectief onmogelijk is om de nationaliteit te verkrijgen.

Artikel 3 bevat verplichtingen aan opvolgerstaten om te voorkomen dat personen staatloos worden. Zo dienen deze staten alle passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat iemand die op het moment van de statenopvolging de nationaliteit van de voorgangerstaat had door de statenopvolging staatloos wordt.

In artikel 4 is vastgelegd dat er niet op enige grond gediscrimineerd mag worden. Het is een nadere uitwerking van het algemene discriminatieverbod zoals neergelegd in artikel 14 van het op 4 november 1950 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154) en het op 4 november 2000 te Rome totstandgekomen Protocol nr. 12 bij het EVRM (Trb. 2001, 18). Enkele gronden worden in het artikel als voorbeelden genoemd. De lijst is niet limitatief.

Artikel 5 roept een verplichting voor de opvolgerstaat in het leven om de nationaliteit te garanderen aan degenen die ten tijde van de statenopvolging:

- hun hoofdverblijf hadden op het grondgebied van de staat dat grondgebied van de opvolgerstaat is geworden;
- daar geen hoofdverblijf hadden maar een passende band met de voorgangerstaat hadden. Hieronder wordt in elk geval verstaan dat zij een juridische betrekking met een territoriale eenheid van de voorgangerstaat hadden die een territoriale eenheid van de opvolgerstaat is geworden, op dit grondgebied geboren zijn, of hun laatste hoofdverblijf aldaar hadden.

Artikel 6 bepaalt dat de voorgangerstaat niet de nationaliteit af kan nemen van degenen die zijn nationaliteit hebben. Deze verplichting heeft betrekking op personen die niet de nationaliteit van de opvolgerstaat hebben verworven en door de statenopvolging staatloos zouden worden.

Artikel 7 bepaalt dat de wil van betrokken personen moet worden gerespecteerd. Aan degenen die geboren zijn op het gebied dat grondgebied van de opvolgerstaat is geworden mag niet de nationaliteit van die staat worden geweigerd als die persoon dat wenst. Dit geldt ook indien

betrokkene de nationaliteit van een andere staat waarmee hij een passende band heeft, kan verwerven.

Artikel 8 bevat processuele regels over het bewijs van nationaliteit. In sommige gevallen zal het absoluut onmogelijk zijn om een bewijs te geven van eerdere nationaliteit, bijvoorbeeld omdat de openbare registers zijn vernietigd. Ook is het soms niet goed mogelijk om bewijs te leveren van nationaliteit, bijvoorbeeld omdat iemand zijn leven moet wagen om het bewijs boven tafel te krijgen. In deze gevallen moet het mogelijk zijn om de bewijslast te verlagen. Dit sluit aan bij de regelgeving en de praktijk van het Koninkrijk inzake het bewijs van nationaliteit.

Artikel 9 bepaalt dat bij de statenopvolging een opvolgerstaat zorg draagt voor een voorspoedige naturalisatie van staatloze personen die wettelijk en duurzaam verblijven op het grondgebied van de staat.

Artikel 10 bepaalt dat de opvolgerstaat een kind dat na de statenopvolging ter wereld komt uit ouders die de nationaliteit van de voorgangerstaat hadden, de nationaliteit toekent als het kind staatloos dreigt te worden. Deze bepaling sluit aan bij artikel 7 van het voornoemde VN-verdrag inzake de rechten van het kind.

Artikel 11 roept een informatieplicht in het leven. Ingevolge dit artikel moeten alle betrokkenen voldoende informatie krijgen over de regels en procedures voor naturalisatie.

Artikel 12 bevat enkele procedurele waarborgen indien een persoon een procedure voor een nationaliteitsaanvraag begint. Een voorgangerstaat of een opvolgerstaat dient het volgende in acht te nemen:

- De tijd waarbinnen een aanvraag wordt behandeld moet redelijk zijn.
- De beslissingen op een aanvraag moet geschreven en met redenen omkleed zijn, en moet openstaan voor rechterlijke toetsing.
- De tarieven moeten redelijk zijn, en geen obstakel vormen voor het doen van een aanvraag.

Hetzelfde is bepaald in Hoofdstuk IV van het Europees Verdrag inzake nationaliteit. De Rijkswet op het Nederlanderschap voldoet reeds aan deze eisen.

Artikel 13 bepaalt dat de regulering van nationaliteit bij statenopvolging zo veel mogelijk wordt gedaan door internationale afspraken.

Artikel 14, eerste lid, bepaalt dat bij statenopvolging zo veel mogelijk met elkaar wordt samengewerkt om staatloosheid te voorkomen. Het tweede lid, onderdeel a, bevat de verplichting om ook samen te werken met het Secretariaat-Generaal van de Raad van Europa en de Hoge Commissaris voor vluchtelingen (UNHCR). Het tweede lid, onderdeel b, bepaalt dat, waar dit gewenst is, ook samengewerkt wordt met mensenrechtenorganisaties en andere staten.

De artikelen 15 tot en met 22 bevatten de slotbepalingen. Ingevolge artikel 15 vindt het Verdrag toepassing bij statenopvolgingen na inwerking-treding van het Verdrag. Dit is in overeenstemming met algemene beginselen van het internationaal recht. Een staat kan echter verklaren dat het Verdrag met terugwerkende kracht kan worden toegepast. Hiervoor moet de staat wel specificeren voor welke gevallen de staat het Verdrag wil toepassen. Ook wanneer alle betrokken staten bij dezelfde statenopvolging dit hebben verklaard, vindt het Verdrag toepassing op dat bepaalde geval. Artikel 16 bepaalt dat het Verdrag buiten toepassing blijft wanneer andere internationale regels gunstiger zijn voor het voorkomen van staatloosheid van personen. Het Verdrag laat de toepassing van het

Europees Verdrag inzake nationaliteit en andere bindende instrumenten onverlet. De artikelen 17 tot en met 22 bevatten de gebruikelijke slotbepalingen die geen nadere toelichting behoeven. Door het Koninkrijk zal geen voorbehoud op grond van artikel 20 worden gemaakt.

5. Koninkrijkspositie

Gelet op de aard van het Verdrag, zal het Verdrag voor het gehele Koninkrijk gelden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal