

Vergaderjaar 2016–2017

34 774

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 25 september 1950 te Bern tot stand gekomen Protocol inzake de Internationale Commissie voor de Burgerlijke stand en van het Aanvullend Protocol van 25 september 1952

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 7 september 2017.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 7 oktober 2017.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, 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, 6 september 2017

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het voornemen tot opzegging van het op 25 september 1950 te Bern tot stand gekomen Protocol inzake de Internationale Commissie voor de Burgerlijke stand (Stb. 1950, nr. 566) en van het Aanvullend Protocol van 25 september 1952 (Trb. 1952, nr. 43).

Een toelichtende nota bij het voornemen tot opzegging treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Op 25 september 1950 kwam te Bern tot stand het Protocol inzake de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand (Commission Internationale de l'Etat Civil, hierna: CIEC; Stb. 1950, nr. 566). Dit Protocol is op 1 oktober 1950 voor Nederland in werking getreden. Op 25 september 1952 kwam te Luxemburg nog tot stand een bijbehorend Aanvullend Protocol, waarin de toetreding van nieuwe lidstaten tot het Protocol is geregeld (Trb. 1952, nr. 143).

De CIEC is een intergouvernementele organisatie met als doel het faciliteren van internationale samenwerking in zaken betreffende de burgerlijke stand en het verbeteren van de werking van de nationale instanties betreffende burgerlijke zaken. Sinds 1950 zijn in totaal zeventien landen aangesloten geweest bij de CIEC. Thans telt de CIEC nog maar tien lidstaten. In het kader van de CIEC zijn 34 verdragen afgesloten, waarvan er 29 in werking zijn getreden. Momenteel is het Koninkrijk der Nederlanden partij bij 21 verdragen (zie bijlage)¹, zoals het Verdrag van 1967 inzake de erkenning van beslissingen betreffende de huwelijksband en de Overeenkomst van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op geslachtsnamen en voornamen.

De regering heeft in essentie drie redenen om uitreding uit de CIEC voor te stellen, te weten:

a) het feit dat de werkzaamheden van de CIEC tegenwoordig meer en meer in en door andere internationale organisaties worden verricht, b) de gestage uitstroom van lidstaten sinds 2012 en c) het feit dat er recent geen enkel CIEC-verdrag meer tot stand is gekomen of in werking is getreden. De Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit heeft positief geadviseerd over het voornemen tot uitreding uit de CIEC.

2. Toelichting bij de opzegging

Om de hierna volgende redenen wordt parlementaire goedkeuring gevraagd van het voornemen om het Protocol inzake de CIEC alsmede het bijbehorende Aanvullende Protocol op te zeggen. Op basis hiervan zal het lidmaatschap van de CIEC vervolgens worden beëindigd.

a. Toenemende betekenis van andere organisaties

De CIEC voegt als organisatie steeds minder toe vanwege de groeiende betekenis van andere internationale organisaties. Zo verricht de Europese Unie steeds meer werkzaamheden op het terrein van onderwerpen inzake de burgerlijke stand. Als belangrijkste voorbeeld geldt de Verordening (EU) nr. 2016/1191 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 inzake de bevordering van het vrije verkeer van burgers door vereenvoudigde overlegging van bepaalde openbare documenten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (Pb EU 2016, L 200). Deze verordening heeft betrekking op nagenoeg alle akten van de burgerlijke stand. Daarmee is de materie binnen de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie gekomen (vgl. in algemene zin over exclusieve externe bevoegdheden: Hof van Justitie, 31 maart 1971, zaak 22/70 (AETR), Jur. 1971, p. 263 en het advies van het Hof van Justitie van 7 februari 2006, 1/03 (Verdrag van Lugano), Jur. 2006, p. I-1145).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ook binnen de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (een wereldwijde organisatie met zetel in Den Haag), spelen regelmatig onderwerpen van internationaal personen- en familierecht. Zo staat inmiddels het onderwerp samenleving buiten huwelijk op de agenda.

b. Uittreding lidstaten

Het aantal lidstaten van de CIEC neemt sterk af, mede als gevolg van de toenemende betekenis van de Europese Unie en de Haagse Conferentie. Inmiddels hebben zeven EU-landen hun lidmaatschap opgezegd: Oostenrijk in 2007, Hongarije in 2012, het Verenigd Koninkrijk in 2013 en Duitsland, Italië, Kroatië en Portugal in 2014. Op 1 januari 2017 zijn, behalve Nederland, nog de volgende landen lid van de CIEC: België, Frankrijk (zetelstaat), Griekenland, Luxemburg, Mexico, Polen, Spanje, Turkije en Zwitserland (depositaris). Overigens hebben Polen en Mexico inmiddels het voornemen tot uittreding uit de CIEC kenbaar gemaakt.

c. Nauwelijks nieuwe verdragen

Niet alleen het aantal lidstaten van de CIEC neemt sterk af, ook het aantal tot stand gekomen verdragen daalt. De CIEC bracht tot medio jaren negentig van de vorige eeuw veel verdragen tot stand. De afgelopen jaren is het aantal sterk verminderd. Zo zijn na 2000 nog slechts vijf verdragen tot stand gekomen, waarvan er geen enkele in werking is getreden. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft deze verdragen niet ondertekend. In Nederland heeft de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit zich over deze recente verdragen steeds kritisch uitgelaten en zij achtte partij worden daarbij niet wenselijk.

3. Advies Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit

Het voornemen tot uittreding uit de CIEC is voorgelegd aan de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit (art. 1:29 e.v. BW). Deze Commissie heeft een permanente adviesfunctie voor de regering, en is tevens nationaal orgaan van de CIEC. In die hoedanigheid vormt de Commissie een expertgremium dat beleidsvoornemens van de CIEC weegt alsmede bijdraagt aan de werkzaamheden en doelstellingen van de CIEC.

De Commissie is in haar advies van 27 november 2015 unaniem tot het oordeel gekomen dat voortzetting van het lidmaatschap van de CIEC niet langer zinvol is. Zij merkt in het bijzonder op dat, hoewel sommige staten, zoals Hongarije, hun uittreding niet hebben toegelicht, moet worden geconstateerd dat deze uittredingen vooral worden veroorzaakt door de toenemende werkzaamheden van de Europese Unie op het terrein van onderwerpen met betrekking tot de burgerlijke stand.

4. Verlegging prioriteiten

Samenvattend is sprake van een sterk afnemende betekenis van de CIEC, zowel op het Europese als op het internationale speelveld. De aandacht en capaciteit van Nederland zijn daarom de afgelopen jaren verlegd naar de Europese Unie en de Haagse Conferentie. Voortzetting van het lidmaatschap van de CIEC heeft weinig meerwaarde. Om die reden wordt parlementaire goedkeuring gevraagd van het voornemen om het Protocol inzake de CIEC en het bijbehorende Aanvullend Protocol op te zeggen.

5. Gevolgen opzegging

Bij beëindiging van het lidmaatschap van de CIEC blijft het Koninkrijk der Nederlanden, in navolging van de tot nu toe uit de CIEC uitgetreden staten, partij bij de door de CIEC afgesloten verdragen die nu voor het Koninkrijk gelden. Dit is, gelet op de rechtszekerheid, van groot belang.

Nederland zal echter niet meer deelnemen aan eventuele onderhandelingen in de CIEC over de totstandkoming van nieuwe verdragen en de herziening van bestaande verdragen. Zou de CIEC eventueel nog een verdrag tot stand brengen, dan kan Nederland ook in de toekomst desgewenst toetreden tot dat verdrag, ervan uitgaande dat zo'n verdrag voorziet in de gebruikelijke mogelijkheid van toetreding door staten die geen lid zijn van de CIEC. Toetreding door het Europese deel van Nederland is mogelijk, tenzij het onderwerp van een verdrag tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie behoort. In dat geval beslist de Europese Unie in beginsel zelf over al dan niet toetreding.

De beëindiging van het lidmaatschap heeft tot gevolg dat Nederland de jaarlijkse contributie aan de CIEC van € 22.000,-, die ten laste komt van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, niet meer verschuldigd is.

6. Koninkrijkspositie

Het Protocol en het Aanvullend Protocol gelden voor het Europese deel van het Koninkrijk. De opzegging betreft derhalve alleen Nederland.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders