

2283 1

KONINKLIJKE BOODSCHAP

Aan

de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een ontwerp van Wet tot goedkeuring van de op 15 December 1950 te Rio de Janeiro tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Brazilië gesloten overeenkomst betreffende emigratie en kolonisatie.

De toelichtende memorie, die het Wetsontwerp vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

Soestdijk, 4 September 1951.

JULIANA.

2283 2

ONTWERP VAN WET

WIJ JULIANA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de op 15 December 1950 te Rio de Janeiro tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Brazilië gesloten Overeenkomst betreffende emigratie en kolonisatie, alvorens te kunnen worden bekrachtigd, ingevolge artikel 60, lid 2 der Grondwet de goedkeuring der Staten-Generaal behoeft;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

De Overeenkomst betreffende emigratie en kolonisatie, welke tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Brazilië op 15 December 1950 te Rio de Janeiro is gesloten en waarvan de Nederlandse tekst is bekend gemaakt in *Tractatenblad* 1951, No. 9, wordt goedgekeurd.

Artikel 2

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na die harer afkondiging.

Lasten en bevelen, dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst en dat alle Ministeriële Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Sociale Zaken,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

2283 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Toen de vijandelijkheden in 1945 waren beëindigd en de Britse Dominions in de eerste plaats er naar streefden hun gedemobiliseerde militairen weder in de arbeid te brengen, zodat er nog geen sprake kon zijn van Nederlandse of andere Europese immigratie, waren de Zuidamerikaanse republieken vrijwel de enige landen, waar voor onze emigranten gelegenheid tot vestiging kon worden gevonden. Dientengevolge is het verklaarbaar, dat bij het Nederlandse publiek zich een tevoren niet gekende belangstelling voor die gebieden ontwikkelde.

De toenmalige Minister van Sociale Zaken heeft daarom destijds bevorderd, dat onder andere in Brazilië een onderzoek werd ingesteld naar de mogelijkheid ener Nederlandse emigratie, inzonderheid voor het agrarische deel onzer bevolking. De destijds gehouden besprekingen werden aanvankelijk gevoerd met de Regeringen van enkele deelstaten. Het bleek evenwel, dat deze grondwettelijk niet bevoegd waren internationale overeenkomsten aan te gaan. Toen het onderzoek tot het inzicht had geleid, dat inzonderheid bij groepsgewijze vestiging de emigratie van Nederlanders vooruitzichten bood, heeft de Nederlandse Regering zich in September 1947 door tussenkomst van Harer Majesteits gezant tot de Federale Braziliaanse Regering gewend met het voorstel een algemeen verdrag te sluiten, dat alle bijzondere aspecten van de emigratie zou omvatten. De Federale Regering deelde door bemiddeling van haar gezant bij het Nederlandse Hof in December daaraanvolgende mede tot het afsluiten van een dergelijk verdrag gaarne bereid te zijn.

Nadat de delegaties waren samengesteld, werden de onderhandelingen in Mei 1948 geopend. De Braziliaanse Regering stelde daarbij de voorwaarde, dat de verantwoordelijkheid voor de emigratie volledig door de twee Regeringen behoorde te worden aanvaard. De ondergetekenden wijzen er op, dat hiermede wordt bedoeld een verantwoordelijkheid van elk der beide Regeringen, voor zover het eigen territorium betreft; in casu dus voor een degelijke voorbereiding der emigratie en voor de wijze, waarop tot de uitvoering wordt overgegaan, dus voor het ontstaan der vestiging in Brazilië. Deze verantwoordelijkheid strekt zich echter niet uit over de toekomstige activiteiten der eenmaal gevestigden en omvat dus niet hun voortbestaan.

Er is veel overleg nodig geweest voor en aler een enigszins duidelijke tekst was samengesteld en deze tenslotte op 15 December 1950 kon worden ondertekend.

Van de aanvang af is bij de onderhandelingen uitgegaan van tweërlei grondslag, te weten:

1. dat de emigratie in hoofdzaak agrarisch zal zijn;
2. dat zij in hoofdzaak „geleid” zal zijn, dat wil zeggen planmatig, volgens voorwaarden en bepalingen, in de overeenkomst voorzien en nog nader door de twee Regeringen vast te stellen, bij welke uitvoering de organen der beide Regeringen nauw zullen zijn betrokken.

Het in hoofdzaak agrarische karakter der beoogde emigratie komt al dadelijk tot uitdrukking in artikel 2, hetwelk zegt, dat de overeenkomst zal omvatten de kolonisatie. Weliswaar noemt het artikel daarmede in één adem de wetenschappelijke, intellectuele en technische samenwerking, doch behalve aan het slot van artikel 4, waar deze gedachte wat meer uitgewerkt tot uiting komt, is van deze samenwerking in meer concrete vorm alleen sprake in artikel 42, terwijl bovendien gedurende de afgelopen jaren uit niets is gebleken, dat hieraan grote praktische betekenis kan worden toegekend.

Artikel 5 vermeldt, behalve de agrarische arbeidskrachten (onderscheiden in klasse a, dit zijn kolonisten, en klasse b, dit zijn in loondienst werkenden of deelpachters op bestaande landbouwbedrijven), ook de leraren, technici, handwerklieden, vakarbeiders en deskundigen (klasse c), zomede groepen en ondernemingen op industrieel en landbouwgebied (klasse d). Artikel 8, evenals de volgende artikelen tot artikel 50 (met een onderbreking in de artikelen 42 en 48) regelen echter uitsluitend de agrarische emigratie.

¹⁾ De bijlage, bedoeld in de Memorie van Toelichting (*Tractatenblad*, jaargang 1951, no. 9), is nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

Artikel 7 verwijst de regeling der emigratie van klassen, die niet in de overeenkomst is opgenomen, naar een voorziening door middel van notawisseling. Noch aan de inhoud van artikel 7, paragraaf 1, noch aan die van artikel 42 of artikel 48, waarin de niet agrarische emigratie ter sprake komt en in feite slechts goede bedoelingen daaromtrent worden uitgedrukt, kan de betekenis ener „regeling” worden toegekend, zodat de overeenkomst in feite alleen de agrarische emigratie regelt. Alle overige emigratie zal dus bij notawisseling geregeld moeten worden.

De tweede grondslag betreft de „geleide emigratie” en de bemoeiingen der Regeringen daarmede.

Artikel 2 stelt vast, dat de emigratie volgens nauwkeurig vastgestelde plannen zal worden uitgevoerd, volgens de voorwaarden en bepalingen, in de overeenkomst voorzien. Dit wordt zijdelings bevestigd door artikel 3, dat de *spontane* emigratie zegt te erkennen, doch op deze slechts de nationale wetgevingen van toepassing verklaart en een speciale regeling verwijst naar notawisseling.

Artikel 5 bevat een opsomming en omschrijving van de vier klassen, waarop de geleide emigratie betrekking heeft.

Artikel 7 bepaalt voor de klasse *c*, dat inlichtingen en aanbevelingen zullen worden uitgewisseld, en ten aanzien van klasse *d*, dat voorstudien zullen worden verricht door technici, contractueel aangesteld door de belanghebbende organisaties, „zo nodig bijgestaan door de bevoegde officiële instanties”. Voor de klassen *c* en *d* (waaromtrent de overeenkomst verder weinig bepaalt en die als onbelangrijk worden beschouwd) is de taak der beide Regeringen dus beperkt en voorwaardelijk.

Dat is anders wat betreft de klassen *a* en *b* (emigranten voor de agrarische bedrijven), die wél een belangrijke plaats innemen. Zoals uit het volgende blijkt, zal deze emigratie geheel onder het preventief toezicht der beide Regeringen plaats hebben, die daarbij de mate harer medewerking, voor zover niet reeds in de overeenkomst bepaald, nader van tevoren zullen regelen.

Het sterkst komt dit tot uitdrukking in paragraaf 1 van artikel 55, welke bepaling op uitdrukkelijk verlangen van de Braziliaanse Regering werd opgenomen. Deze paragraaf heeft de strekking, dat, alvorens enige bepaling der overeenkomst van toepassing wordt op een bepaalde kolonisatie door „kolonisatiemaatschappijen of -ondernemingen”, daaromtrent een notawisseling tussen de beide Regeringen of een aanvulling van de overeenkomst moet plaats vinden. De aandacht verdient, dat door een aanvulling of notawisseling niet terstond de gehele overeenkomst van toepassing wordt; alleen die bepalingen aangaande financiële en andere bijstand zullen van toepassing zijn, die in de notawisseling zullen worden aangeduid.

Deze bepaling is te meer ingrijpend, omdat zij, zoals op een desbetreffende vraag door de Braziliaanse Regering met zoveel woorden is medegedeeld, ook betrekking zal hebben op coöperatieve verenigingen. Juist deze vorm van rechtspersoonlijkheid is in het algemeen geschikt bij emigratie in groepsverband, inzonderheid naar een land, waar de aanpassing aan taal, levensgewoonten en klimaat moeilijker is voor Nederlanders dan in andere meer Westerse landen en waar in de prille aanvang — vooral bij ontginning — een collectieve bedrijfsvoering is aan te bevelen. De coöperatieve verenigingen zijn trouwens in artikel 35 van de overeenkomst uitdrukkelijk genoemd. Ook in punt I van het slotprotocol worden zij vermeld. Elders (bij voorbeeld in artikel 39, paragraaf 1) is sprake van „koloniserende lichamen”; de in de overeenkomst gebezigde woorden „kolonisatiemaatschappijen of -ondernemingen” omvatten alle rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen: de interpretatie is niet te beperken tot dezulke, die een commercieel doel nastreven.

De strekking der bepaling is derhalve, dat alle kolonisatie in rechtens geordend verband de vooraangaande goedkeuring behoeft van de beide Regeringen en dat deze daarvoor verantwoordelijkheid aanvaarden. Ofschoon de onderhavige overeenkomst daarmede, wat de kolonisatie betreft, naar de aard een mantelovereenkomst is geworden, en dat nog wel een, die in voorkomende gevallen niet ipso jure in haar geheel zal worden toegepast, hebben de ondergetekenden gemeend daartegen geen bezwaar te moeten maken, omdat verschillende bepalingen der overeenkomst toch slechts min of meer vage toezeggingen inhouden en het er bij vestiging ener bepaalde kolonie vóór alles op aankomt nauwkeurig vast te stellen op welke bijstand in natura en in geld kan worden gerekend. Daarvoor zou in elk afzonderlijk geval een notawisseling zijn nodig geweest, ook al ware paragraaf 1 van artikel 55 niet in de overeenkomst opgenomen.

In het aan de overeenkomst toegevoegde slotprotocol, waarvoor verwezen wordt naar het *Tractatenblad* 1951, no. 9, waarin ook de Portugese tekst van de overeenkomst is opgenomen, wordt de Stichting Landverhuizing Nederland als bevoegd erkend ter zake van de immigratie van Nederlanders en van hun vestiging in Brazilië. Hierdoor is een uitzondering gemaakt op het bepaalde in artikel 55, paragraaf 1, voor de genoemde stichting.

Een aantal andere artikelen (bij voorbeeld de artikelen 11 tot en met 42 en 45 tot en met 49) heeft voorts ten doel het toezicht op de vorming en de uitvoering der emigratieplannen vrijwel uitsluitend aan de beide Regeringen op te dragen en haar medewerking daarbij te regelen. Dit behoort naar de mening van de ondergetekenden geenszins te worden opgevat als een stelling nemen tegen particulier initiatief of tegen maatschappelijke invloeden. Het is een gevolg van de bijzondere omstandigheden in Brazilië, die een Regeringscontrôle noodzakelijk maken. De Federale Braziliaanse Regering wenste, dat de Nederlandse Regering een zelfde gedragslijn aanvaardde. Deze laatste heeft aan die wens gevolg gegeven, mede omdat de belangen en de bestaanszekerheid der emigranten op deze wijze beter zouden zijn gewaarborgd.

De ondergetekenden vestigen er de aandacht op, dat de initiatieven toch van de emigranten en hun organisaties zelf moeten uitgaan en dat het preventief toezicht op die initiatieven en hun uitvoering niet inhoudt een blijvende voogdij over de emigranten of een verantwoordelijkheid voor hun toekomstig welvaren. Het streven der Federale Regering om de doelstellingen der onderscheidene Staten te coördineren en haar eigen bereidheid om de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden spontaan te aanvaarden, komen niet slechts terloops in artikel 1, doch in het gehele samenstel van verdragsbepalingen tot uitdrukking.

Zo leggen artikel 11 en artikel 12, na de mogelijkheid der recruitering ook door speciaal aangewezen organisaties naast de officiële te hebben verondersteld, de uiteindelijke selectie geheel in handen van de autoriteiten der beide Regeringen, en wel volgens criteria, methoden en normen, waaromtrent deze tevoren overeenstemming hebben verkregen.

Artikel 13 draagt de medische en sanitaire contrôle van mens, dier en plant op aan de Braziliaanse consulaire instanties te zamen met de Nederlandse autoriteiten.

De artikelen 14—23 bevatten achtereenvolgens bepalingen omtrent inscheping, transport, bijstand (zomede de kosten van verzorging van dieren) en ontvangst.

Artikel 16 erkent de mogelijkheid, dat het vervoer van emigranten over land ten laste komt van de betrokken Regeringen. Intussen neemt de Braziliaanse Regering deze verplichting in artikel 23 nader onvoorwaardelijk op zich.

Artikel 17 plaatst de juiste en doelmatige uitvoering van het zeevervoer (en ook van het vervoer door de lucht) en de tarieven daarvoor onder de contrôle en de goedkeuring van de Regeringen.

In artikel 18 neemt de Braziliaanse Regering op zich de kosten van vervoer van agrarische emigranten overzee voor te schieten. (De immigrant zal later in termijnen de helft moeten terugbetalen.)

Artikel 21 verplicht de Braziliaanse Regering, indien de belanghebbende dit zelf niet doet, de maatregelen te nemen voor de ontvangst (waaronder voorlopige onderbrenging van immigrant, inventaris en vee) en het transport, zomede de voedselvoorziening, tot aan de plaats van bestemming. Alle bijzondere kwesties betreffende ontschepingsplaatsen, data, voeding, voeder, immunisatie, assurantieprijzen en dergelijke moeten tevoren afzonderlijk worden geregeld bij notawisseling tussen de beide Regeringen. Alle uitgaven voor het vee komen ten laste van de Braziliaanse Federale Regering; de officiële diensten van de Federale Regering of die der deelstaten zullen de zoötechnische en sanitaire bijstand verlenen.

Artikel 24 draagt de plaatsing van de immigranten, die op arbeids- of ander contract gaan werken, op aan de Braziliaanse officiële instanties.

Artikel 25 doet de faciliteiten, die deze categorie van immigranten geniet, ophouden, als een immigrant de werkzaamheden van zijn klasse verlaat; de aanspraak op die faciliteiten neemt echter altijd een einde twee jaren na zijn aankomst in Brazilië.

Artikel 28 verplicht de Braziliaanse Regering tot oprichting van een officieel plaatsingsbureau. Zij kan deze verplichting afwentelen op de nog nader te noemen Gemengde Commissie, die zich daarvan dan op kosten der Verenigde Staten van Brazilië kan kwijten.

Vooraf echter in de hoofdstukken Kolonisatie (artikelen 29 tot en met 32), Vestiging (artikelen 33 tot en met 42) en Financiering (artikelen 45 tot en met 49), die uitsluitend betrekking hebben op de immigranten der klasse *a*, dit zijn zij, die zich onmiddellijk op eigen bedrijven zelfstandig vestigen, treedt de Federale Regering op de voorgrond. Deze neemt te hunnen aanzien inzonderheid in de artikelen 29, 32, 34, 38 en 45 belangrijke verplichtingen op zich wat betreft de verschaffing van gronden, de financiering daarvan en de vergoeding voor kosten van levensonderhoud gedurende het eerste bedrijfsjaar.

Artikel 40 bevat bovendien bepalingen betreffende de vrijdom van zekere belastingen gedurende drie jaren.

In artikel 42 neemt de Braziliaanse Regering op zich de oprichting van proefstations voor veeteelt en voor algemene en tropische land-

bouw te bevorderen, waarbij Nederlanders kunnen werkzaam zijn, terwijl zij in de artikelen 43 en 44 aanneemt te zorgen voor medische hulp en onderwijs.

In een aantal in het voorafgaande nog in dit verband niet genoemde artikelen (3, 7, 8, 18, 22, 24 en 51) wordt nadere regeling bovendien aan notawisseling der beide Regeringen voorbehouden.

Ook de Nederlandse Regering krijgt verschillende verplichtingen, waarvan de voornaamste wel is vervat in artikel 8 tot het toestaan van de uitvoer „in de mate, waarin de economische omstandigheden van het land dit gedogen”, van stamboekvee, landbouwwerktuigen en machines voor productenverwerking, benevens benodigdheden en gereedschappen. Het minimumaantal stuks vee, dat aanstaande kolonisten zullen mogen medenemen, zal worden vastgesteld bij notawisseling.

De overeenkomst is dus voornamelijk afgestemd op de vorming van agrarische koloniën. De verklaring daarvan ligt voor de hand. Door het verschil in taal en levensgewoonten, en de daardoor moeilijker zijnde aanpassing, is groepsgewijze vestiging onder verantwoordelijke leiding ongetwijfeld de beste methode voor een geleidelijke aanpassing, waarbij forcering kan worden vermeden. De artikelen 30 en 31 hebben ten doel de vorming van koloniën, die in de Braziliaanse wet aan beperkingen is onderworpen, mogelijk te maken. Die wet laat koloniën, waarin vreemdelingen zijn gevestigd, namelijk slechts toe onder voorwaarde, dat ten minste 50 pct. der opwonenden de Braziliaanse nationaliteit heeft. Artikel 30 heeft tot strekking, dat ook de terreinen, die het eigenlijke koloniekerngebied omringen (waar Brazilianen wonen), geacht worden tot de kolonie te behoren. De

minima in de verhouding tussen de Brazilianen en Nederlanders, die door de wet worden voorgeschreven, kunnen zodoende worden bereikt.

De artikelen 51 tot en met 54 regelen de instelling en de werkzaamheid van een zogenaamde Gemengde Commissie, wier taak voornamelijk zal liggen op het gebied der kolonisatie.

De ondergetekenden wijzen er tenslotte op, dat het in hoofdzaak agrarische karakter van het onderwerpelijke verdrag ontstond doordat de Braziliaanse Regering allereerst streeft naar de ontwikkeling der cultures op de sub-tropische hoogvlakten en zij met de capaciteiten der Nederlanders op het agrarische gebied het best bekend is.

Dit neemt echter niet weg, dat het verdrag toch als basis kan dienen voor een ontwikkeling der emigratie op ander gebied, zodra de omstandigheden daartoe gunstig worden, hetgeen reeds in een nabije toekomst als mogelijk kan worden beschouwd.

Ook op dat andere gebied zal — evenals bij de agrarische emigratie — het in de overeenkomst voorziene toezicht der Regering ruimte kunnen laten aan ontplooiing van het particuliere initiatief en de spontane ontwikkeling van gezonde plannen kunnen bevorderen.

De Minister van Sociale Zaken,

A. M. JOEKES.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

STIKKER.