

Goedkeuring van het op 28 Juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Algemene beschouwingen

Voorgeschiedenis

Sinds de Eerste Wereldoorlog — ten gevolge waarvan ongekend grote aantallen personen van hun woonplaats werden verdreven — is het vluchtelingenvraagstuk een onderwerp van internationale zorg geworden. De Volkenbond heeft zich van 1920 af actief bezig gehouden met dit probleem. Zo werd een Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen benoemd — de Noor Fridtjof Nansen —, die de uitgeweken Russen, Armeniërs, Syriërs en Turken tot grote steun is geweest. Ook de na 1933 uit Duitsland en Spanje om politieke of andere geldige redenen uitgeweken personen werden in de internationale bemoeiingen t.b.v. vluchtelingen betrokken. Naast internationale voorzieningen voor het materieel welzijn der vluchtelingen werden ook regelingen getroffen om verbetering te brengen in hun juridische positie. Daartoe heeft ongetwijfeld in grote mate bijgedragen de internationale erkenning van het „Nansen-paspoort”, dat voor de vluchtelingen als identiteitspapier en reisdocument gold. Voor de op het gebied van vluchtelingen getroffen internationale regelingen mogen worden verwezen naar blz. 62—64 van *Trb.* 1951, 131.

Reeds gedurende de Tweede Wereldoorlog bleek, dat de bestaande internationale vluchtelingenorganisaties er niet tegen opgewassen zouden zijn, de miljoenen van huis en haard verdrevenen in enigszins redelijke mate te hulp te komen. Hoewel de met het oog daarop door de Geallieerden opgerichte „United Nations Relief and Rehabilitation Administration” (UNRRA) — die de tijdelijke taak had de directe noden der burgerbevolking in de bevrijde gebieden te lenigen — na het einde der krijgsverrichtingen miljoenen verplaatste personen heeft kunnen repatriëren, bleken er in de loop van 1946 grote aantallen vluchtelingen over te blijven, die niet voor repatriëring in aanmerking kwamen, en die op permanente internationale bescherming aangewezen zouden blijven, wilde men voorkomen, dat hun aanwezigheid in de reeds overbevolkte Midden- en West-Europese Staten een bron van onrust zou vormen. Het betrof hier voornamelijk de niet-Duitse vluchtelingen uit de landen onder de Sovjet-Russische invloedssfeer (Balten, Polen, Hongaren, Tsjechen, enz.). Met de ondersteuning, herplaatsing en wettelijke en politieke bescherming van hen werd belast de op 11 December 1946 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ingestelde Internationale Vluchtelingenorganisatie (IRO). Sinds 1 Juli 1947 heeft de IRO ruim 1 miljoen van de 1½ miljoen onder haar mandaat vallende vluchtelingen weten te herplaatsen, gedeeltelijk in Europa, doch grotendeels in landen overzee, terwijl omstreeks 73.000 personen alsnog konden worden gerepatriëerd. De zeer omvangrijke projecten der IRO konden ten uitvoer worden gelegd dank zij de aanzienlijke bijdragen van de 18 bij de organisatie aangesloten Staten (w.o. Nederland).

Aangezien de IRO, die, evenals de UNRRA, een beperkte taak had, omstreeks 1951 haar werkzaamheden zou beëindigen, werd reeds in 1949 de vraag onder ogen gezien op welke wijze de beste waarborgen verkregen konden worden voor de verdere internationale bescherming van de niet door de IRO te herplaatsen of te repatriëren vluchtelingen. Met het oog hierop heeft de Algemene Vergadering van de V.N. op 3 December 1949 opgericht het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen, dat tot taak kreeg internationale bescherming te bieden aan bepaalde, in zijn Statuut opgenoemde categorieën van

vluchtelingen. Op 14 December 1950 werd door de Algemene Vergadering de Nederlander Mr. G. J. van Heuven Goedhart gekozen tot Hoge Commissaris. Zijn bevoegdheden strekken zich hoofdzakelijk uit tot de vluchtelingen die onder het mandaat van de IRO vielen, alsmede tot de in Oostenrijk verblijvende Volksduitsers. Zijn werkzaamheden liggen voornamelijk op het terrein van de wettelijke en politieke bescherming van groepen vluchtelingen, zoals het aandringen op het nemen van maatregelen tot verbetering van het lot der vluchtelingen, het bevorderen van de totstandkoming van internationale overeenkomsten te hunnen behoeve.

Het eerste zodanige tractaat, dat met medewerking van de Hoge Vluchtelingencommissaris in het leven werd geroepen, is het onderwerpelijke Verdrag van Genève van 28 Juli 1951. Als grondslag voor dit Verdrag heeft gediend een door het Secretariaat van de V.N. tezamen met de IRO opgesteld ontwerp van 1 Februari 1949 (E/1112), dat door de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de V.N. in behandeling werd gegeven aan een Commissie ad hoc van 12 leden (waarin Nederland niet werd verkozen). Het door deze Commissie in Januari 1950 gewijzigd ontwerp werd aan de Leden van de V.N. om advies gezonden en met het commentaar ter nadere behandeling aan de Commissie ad hoc teruggezonden. De door deze Commissie tijdens haar zitting in Augustus 1950 opnieuw gewijzigde tekst werd tenslotte door de Ve Algemene Vergadering van de V.N. verwezen naar een door de Secretaris-Generaal bijeen te roepen Diplomatieke Conferentie. Alleen de préambule en het artikel 1, houdende een definitie van hetgeen het Verdrag onder Vluchtelingen zou verstaan, heeft de Algemene Vergadering in behandeling genomen, mede in verband met het feit, dat het statuut van het Bureau van de Hoge Vluchtelingencommissaris daarop moest worden afgestemd.

Naast het verdrag stond een, op dezelfde wijze totstandgekomen ontwerp-protocol betreffende de status van staatlozen (niet-vluchtelingen).

Diplomatieke Conferentie

Voor de op de Diplomatieke Conferentie vertegenwoordigde Staten en internationale organisaties en voor de verdere samenstelling en de werkwijze der Conferentie moge worden verwezen naar de Slotakte dezer Conferentie (zie *Trb.* 1954, 88).

Tijdens de algemene debatten bij de aanvang der Conferentie wees de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen op het belang zowel voor de vluchtelingen als voor de Regeringen, dat een internationaal tractaat tot stand zou worden gebracht, waarin de rechten en plichten der vluchtelingen nauwkeurig zouden worden omschreven. Hij bracht hulde aan het werk van de Commissie ad hoc, die naar zijn mening met succes had gestreefd naar een compromis-tekst, waarin enerzijds rekening werd gehouden met de belangen van de vluchtelingen en anderzijds met de onderling afwijkende rechtssystemen en economische en sociale toestanden in de verschillende landen. Hoewel hij zich kon voorstellen, dat niettemin verschillende bepalingen voor enkele landen b.v. in verband met hun wetgeving onaanvaardbaar waren, sprak hij de hoop uit, dat de betrokken Staten niet zouden trachten die bepalingen — welke immers, gelijk het gehele ontwerp, na zeer langdurige en diepgaande besprekingen tot stand waren gekomen — in de door hen gewenste zin te wijzigen, doch hun bezwaren zouden kunnen onderwerpen door op die punten bij de aanvaarding van het Verdrag een voorbehoud te maken.

Indedaad werd de opzet en de indeling van het Verdrag gedurende de Conferentie in vergelijking tot het ontwerp niet ingrijpend gewijzigd. Meer dan in het ontwerp het geval was werd echter in het Verdrag rekening gehouden met de eisen van veiligheid van de Staat en met de openbare orde (artt. 9, 28 en 32), terwijl door een stringenter redactie van verschillende bepalingen dan wel door de uitdrukkelijk door de Conferentie aan enkele andere bepalingen gegeven interpretatie, het Verdrag over het geheel aan duidelijkheid heeft gewonnen.

Nadat op 25 Juli het Verdrag met de préambule en de bijlagen met algemene stemmen was aangenomen, werd het op 28 Juli door de volgende Staten ondertekend: België, Columbia, Denemarken, Liechtenstein, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zuidslavië, Zweden en Zwitserland. Israël is op 1 Augustus tot ondertekening overgegaan. In 1951 werd het Verdrag nog uit naam van Turkije en de Bondsrepubliek Duitsland ondertekend, terwijl in 1952 Griekenland, de Heilige Stoel, Brazilië, Italië

en Frankrijk volgden. De Verenigde Staten zijn hoofzakelijk om redenen van interne wetgeving niet in staat het Verdrag te ondertekenen. De hierna genoemde Staten hebben het Verdrag inmiddels geratificeerd of zijn toegetreden: Denemarken (4 December 1952); Noorwegen (23 Maart 1953); België (22 Juli 1953); Luxemburg (23 Juli 1953); Bondsrepubliek Duitsland (1 December 1953); Australië (22 Januari 1954); Verenigd Koninkrijk (11 Maart 1954); Monaco (18 Mei 1954). Op 22 April 1954 is het Verdrag in overstemming met het bepaalde in artikel 43 in werking getreden.

Algemene indrukken van de Diplomatieke Conferentie

Hoewel het enigszins teleurstellend was, dat van de ruim 80 uitgenodigde landen zich slechts 29 op de Conferentie hadden doen vertegenwoordigen, stond daartegenover, dat praktisch alle West-Europese Staten — die van oudsher als directe of indirecte toevluchtlanden het vluchtelingenprobleem uit en te na kennen — aan de Conferentie deelnamen, terwijl ook de grote overzeese landen Australië, Canada en de Verenigde Staten, die in het bijzonder sinds de laatste wereldoorlog honderdduizenden vluchtelingen hebben opgenomen, actief aan de totstandkoming van het Verdrag hebben medegewerkt.

Aangezien de West-Europese Staten op de Conferentie verre in de meerderheid waren, mocht verwacht worden, dat deze landen — die immers in vluchtelingen zaken over het algemeen parallellopende belangen hebben — op de Conferentie één lijn zouden trekken en als hoofdzakelijk emigratielanden (en doorganglanden voor vluchtelingen) ten hoogste in conflict zouden kunnen komen met de immigratielanden, zoals Australië, Canada en de Verenigde Staten. Met laatstbedoelde landen zijn inderdaad op sommige punten meningsverschillen gerezen, welke echter nimmer ernstige vormen hebben aangenomen. Deze meningsverschillen waren meestal terug te voeren op de door de immigratielanden gehuldigde opvatting, dat een vluchteling-immigrant verder dient te worden beschouwd als ieder andere immigrant en dus als vluchteling geen verdere bescherming zou behoeven; deze opvatting was echter in het kader der feitelijke omstandigheden te simplistisch.

Grote tegenstellingen bleken evenwel op de Conferentie te bestaan tussen enerzijds Frankrijk en Italië (min of meer gesteund door de Verenigde Staten en de Zuid-Amerikaanse landen) en anderzijds de Benelux-landen, de Scandinavische Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland (met althans morele steun van Australië en Canada). In het bijzonder de Franse vertegenwoordiger heeft door zijn ingrijpende voorstellen tot wijziging van het ontwerpverdrag de meeste andere West-Europese delegaties voor grote moeilijkheden geplaatst. Zijn streven was er in het bijzonder op gericht: 1) het Verdrag uitsluitend tot vluchtelingen uit Europa te beperken; 2) de bij het Verdrag aan de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen toe te kennen bevoegdheden af te zwakken. De Franse vertegenwoordiger liet niet na telkenmale te laten blijken, dat, indien deze twee punten niet in door hem beoogde zin geregeld zouden worden, Frankrijk het Verdrag onmogelijk zou kunnen aanvaarden. Uit de artikelsgewijze bespreking hieronder moge blijken, dat de Franse vertegenwoordiger over het algemeen zijn doel heeft bereikt; het Verdrag kan n.l. naar keuze door de Verdragsluitende Staten tot vluchtelingen uit Europa worden beperkt (artikel 1, Afdeling B), terwijl de aanvankelijke *verplichting* voor de Staten om zich te onderwerpen aan het toezicht van de Hoge Vluchtelingencommissaris op de naleving van het Verdrag door openstelling van het betreffend artikel voor reservering, facultatief is gemaakt (art. 35 j°. art. 42).

Het Verdrag

Algemene opmerkingen

Ondergetekenden kunnen zich geheel verenigen met het in het Verdrag tot uiting gebrachte streven om een rechtsregiem in het leven te roepen voor de in artikel 1 opgesomde categorieën van vluchtelingen. Ook al genieten deze vluchtelingen in de praktijk veelal een bevredigende behandeling, toch zijn deze personen — die hun land verlieten om te ontkomen aan vervolging om wille van ras, godsdienst, nationaliteit of politieke overtuiging — tot dusver formeel rechteloos, hetzij omdat zij staatloos zijn, hetzij omdat zij niet meer kunnen of willen terugvallen op hun eigen nationale autoriteiten.

De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen vestigde er reeds bij de aanvang van de Diplomatieke Conferentie de aandacht op, dat het Verdrag in hoofdzaak bedoeld is voor de legaal in een land verblijvende vluchtelingen. Inderdaad moet het Verdrag in zijn geheel in dit licht bezien worden. Een uitzondering vormen echter de artikelen 27 en 33, die zowel op legaal als illegaal in een land vertoevende vluchtelingen betrekking kunnen hebben (terwijl artikel 31 uitsluitend illegale vluchtelingen op het oog heeft).

Ondergetekenden hebben geen bezwaren tegen het gemis aan onderscheid tussen legale en illegale vluchtelingen; voor wat artikel 33 betreft, mede gezien de door de Conferentie aan het eerste lid daarvan gegeven interpretatie en gelet op de bepalingen van het tweede lid.

Naast de krachtens de vooroorlogse internationale overeenkomsten en het Statuut van de I.R.O. beschermde vluchtelingen (vgl. artikel 1, afdeling A (1), eerste alinea), wordt het Verdrag uitdrukkelijk beperkt tot hen, die „ten gevolge van gebeurtenissen welke vóór 1 Januari 1951 hebben plaats gevonden” vluchteling zijn geworden. Daarmede heeft men willen verhinderen, dat nieuwe onvoorziene gebeurtenissen, welke het ontstaan van een vluchtelingenstroom zouden kunnen veroorzaken, tot gevolg zullen hebben, dat het Verdrag zonder meer op deze nieuwe vluchtelingen van toepassing is. In het oorspronkelijke, door de Commissie ad hoc opgestelde ontwerp was bepaald, dat „de gebeurtenissen vóór 1 Januari 1951 in Europa” moesten hebben plaats gevonden, wilde een persoon als vluchteling in de zin van het Verdrag aangemerkt worden. Deze beperking werd in het bijzonder op aandrang van Amerikaanse en Franse zijde opgenomen, omdat de structuur van het Verdrag — dat voortbouwt op de vroegere vluchtelingenovereenkomsten van 1933 en 1938 — geheel op Europese voet en voor situaties in Europa zou zijn opgezet. Deze zienswijze werd bestreden o.a. door de Britse en Belgische leden van de Commissie ad hoc, die een universele werkingssfeer van het Verdrag bepleitten, hetgeen ook meer in overeenstemming zou zijn met de doelstellingen van de V.N., onder wier auspiciën het Verdrag werd opgesteld. Naar hun mening beoogde het Verdrag uitsluitend een minimum-rechtsregiem te verlenen aan vluchtelingen zodra zij op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat zijn toegelaten. Geheel in overeenstemming met deze zienswijze werden bij de behandeling van artikel 1 in de Algemene Vergadering van de V.N. de woorden „in Europa” in afdeling A met 41 stemmen vóór (w.o. Nederland), 5 tegen en 10 onthoudingen geschrapt.

Op de Diplomatieke Conferentie poogden met name de vertegenwoordigers van Frankrijk, Italië en de Verenigde Staten met gebruikmaking van de vooromschreven argumenten de bewuste woorden wederom in afdeling A te doen opnemen. Na langdurige debatten werd tenslotte de thans onder afdeling B van artikel 1 opgenomen formule unaniem aanvaard, op grond waarvan iedere Verdragsluitende Staat bij de ondertekening, bekrachtiging of toetreding zal verklaren of hij de werking van het Verdrag al dan niet tot vluchtelingen uit Europa wil beperken.

Overeenkomstig het door Nederland in de Algemene Vergaderingen van de V.N. en ook bij andere gelegenheden ingenomen standpunt, heeft de Nederlandse vertegenwoordiger op de Diplomatieke Conferentie bij de ondertekeningsplechtigheid verklaard, dat Nederland een universele werking van het Verdrag aanvaardt. Ondergetekenden zijn van oordeel, dat Nederland het aan zijn traditie verschuldigd is aan het Verdrag een zo ruim mogelijke werkingssfeer te verlenen en dit niet te moeten beperken tot de Europese vluchtelingen. Met het oog hierop wordt in artikel 3 van het wetsontwerp voorgesteld de op dit punt bij de ondertekening van het Verdrag afgelegde verklaring bij de bekrachtiging te handhaven.

Meestbegunstigingsclausule

In het algemeen verzekert het Verdrag aan de vluchtelingen het rechtsregiem waaraan vreemdelingen normaliter zijn onderworpen. In sommige gevallen worden zij echter het regiem deelachtig van de onderdanen van de meestbegunstigde natie, dan wel zelfs dat van de onderdanen van het land waar zij gevestigd zijn.

De toekenning van het rechtsregiem van de onderdanen van de meestbegunstigde natie kan de vraag doen rijzen of de vluchtelingen eveneens aanspraak kunnen doen gelden op de voorkeursbehandeling

welke een bepaalde groep Staten aan elkanders onderdanen toekent. In het bijzonder valt hier te denken aan de verhoudingen tussen de Benelux-landen. Er heerste ter Conferentie eenstemmigheid onder de verschillende gedelegeerden, dat de vluchtelingen rechtens geen aanspraak op dergelijke bijzondere rechten kunnen maken, hoewel de betrokken Staten uiteraard vrij zijn verder te gaan dan waartoe het Verdrag verplicht. Overleg tussen de vertegenwoordigers van de Benelux-landen ter Conferentie heeft voorts uitgewezen, dat het geen aanbeveling verdiende in het Verdrag zelf een bepaling op te nemen tot uitsluiting van evenbedoelde bijzondere rechten, doch dat er de voorkeur aan ware te geven daartoe een voorbehoud te maken. Bij de ondertekening van het Verdrag heeft de Nederlandse gedelegeerde dan ook evenals zijn Belgische en Luxemburgse collega's desbetreffend voorbehoud gemaakt. Artikel 4 van het wetsontwerp strekt tot handhaving van dit voorbehoud bij de bekrachtiging van het Verdrag.

Préambule. In het bijzonder moge de aandacht worden gevestigd op § 4, waarin de nadruk wordt gelegd op de noodzaak van internationale samenwerking teneinde de taak te verlichten van de Staten die door het verlenen van asyl onevenredig zware lasten dragen.

Artikel 1. Terwijl in afdeling A (juncto afdeling B) wordt omschreven welke personen in de zin van het Verdrag als vluchteling worden aangemerkt, vermelden de afdelingen C, D, E en F de uitsluitingsgronden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus.

In afdeling C, sub 5 en 6, lid 2, wordt in het bijzonder bedoeld op hen die tussen 1933 en 1940 uit vrees voor vervolging om wille van hun ras Duitsland zijn ontvlucht.

De bepaling van het tweede lid van afdeling D kan b.v. van belang zijn voor de ruim 800.000 vluchtelingen in het Midden-Oosten, die momenteel door de Organisatie van de V.N. tot Hulpverlening en Werkverschaffing aan de Palestijnse vluchtelingen (UNRWA) worden verzorgd.

Met de bepaling van afdeling E wordt bedoeld op het *de facto* burgerschap (waarmede de status van de Volksduitsers in West-Duitsland wordt aangeduid).

De uitsluitingsgrond, opgenomen onder *b* van afdeling F, dient gezien te worden in verband met de bepaling van het tweede lid van artikel 33. Uitdrukkelijk werd door de Conferentie vastgesteld, dat uitlevering krachtens tussen Verdragsluitende Staten bestaande bilaterale verdragen niet door het vluchtelingenverdrag wordt beïnvloed.

Artikel 2. Aangenomen moet worden, dat een vluchteling als vreemdeling blijft vallen onder de maatregelen, welke in het algemeen voor vreemdelingen gelden.

Artikel 7. Met de vrijstelling van de voorwaarde van legislatieve reciprociteit in lid 2 wordt bedoeld, dat vluchtelingen automatisch in het genot worden gesteld van die rechten welke krachtens de wetgeving van de betrokken Staten slechts op basis van wederkerigheid worden verleend. De ontheffing van het reciprociteitsvereiste hier is billijk te achten, omdat daaraan door staatloze vluchtelingen nimmer kan worden voldaan, terwijl van de vluchtelingen die formeel nog onderdaan zijn van een bepaalde Staat, niet kan worden verwacht, dat zij zich ter verkrijging van bepaalde rechten tot de regering van dat land wenden.

De wederkerigheid waarvan in lid 3 sprake is, is van ruimer strekking dan die in lid 2 bedoeld en kan mede omvatten de diplomatieke reciprociteit, welke berust op krachtens verdrag wederzijds toegekende voorrechten en op *de facto* reciprociteit, welke in de praktijk wordt geconstateerd dan wel aangenomen, behoudens aanwijzingen van het tegendeel.

De Conferentie was niet bereid de ontheffing van het reciprociteitsvereiste voor de toekomst verder uit te strekken dan ten aanzien van de legislatieve reciprociteit. Ter aanmoediging van die Staten, die evenals Nederland op dit punt verder zouden willen gaan, is echter overeenkomstig een voorstel van de delegaties van Nederland en Israël in lid 4 de wens tot uitdrukking gebracht, dat de Staten de mogelijkheid van verruiming van de vrijstelling van het reciprociteitsvereiste onder de ogen zullen zien.

Artikel 8. Het Besluit Vijandelijk Vermogen voorziet reeds in de mogelijkheid van vrijstelling zoals bedoeld in de laatste zin van dit artikel.

Artikel 11. Deze bepaling is opgenomen op suggestie van de Internationale Arbeidsorganisatie, teneinde te bevorderen dat vluchtelingen-zeelieden in het bezit worden gesteld van reisdocumenten.

Artikel 12. Ondergetekenden achten het redelijk, dat, in afwijking van het in Nederland geldende nationaliteitsbeginsel, voor de bepaling van de persoonlijke staat van een vluchteling het domiciliebeginsel wordt aanvaard. Onder domicilie dient hier te worden verstaan het feitelijke voortdurende verblijf.

Artikel 16. Wat betreft de rechtsbijstand en de vrijstelling van de cautio judicatum solvi, bedoeld in lid 2, heeft het Verdrag directe werking (vgl. artt. 855, lid 2, en 152 B.R.v.).

Artikel 23. Opgemerkt moge worden, dat vreemdelingen ingevolge de bestaande Nederlandse wetgeving reeds geheel gelijkgesteld zijn met de onderdanen op het gebied van de ondersteuning van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud. Evenwel moge erop worden gewezen, dat in dit artikel niet over sociale zekerheid wordt gehandeld. Te dien aanzien laat het volgende artikel enkele uitzonderingen toe.

Artikel 24. Dit artikel schrijft inzake vrijwel alle regelingen op het gebied van de arbeid en de sociale zekerheid een behandeling voor gelijk aan die, welke onderdanen genieten. De wetgeving hier te lande voldoet reeds aan dit voorschrift, zij het met een krachtens de bepaling onder (b) van lid 1 geoorloofde uitzondering voor uitkeringen, welke geheel uit de openbare geldmiddelen worden bekostigd. Volgens de Noodwet Ouderdomsvoorziening en de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen hebben nl., behoudens enige uitzonderingen, slechts Nederlanders — die overigens aan bepaalde voorwaarden voldoen — aanspraak op uitkeringen krachtens deze wetten.

Artikel 26. Om de mogelijkheid te behouden voor een regeling volgens welke aan bepaalde vreemdelingen — in het bijzonder wanneer groepen vreemdelingen feitelijk Nederland binnenkomen — een hoofdverblijfplaats kan worden aangewezen, d.w.z. een verblijfplaats, waar zij normaliter moeten verblijven behoudens een ruime bevoegdheid zich ook buiten die verblijfplaats te bewegen, is het naar de mening van ondergetekenden gewenst het bij artikel 5 van het Wetsontwerp voorgestelde voorbehoud te maken.

Artikel 27. De in deze bepaling neergelegde verplichting laat volgens een verklaring van de Hoge Vluchtelingencommissaris in zijn redevoering bij de algemene debatten het recht van iedere Staat onverlet om de toelating en het verblijf van vluchtelingen te regelen. Deze interpretatie is vastgelegd in het proces-verbaal van de vergadering, waarin het artikel in eerste lezing werd behandeld.

Ter Conferentie is bovendien vastgesteld, dat het iedere Staat vrijstaat, naar eigen inzicht te bepalen, wat onder identiteitspapieren moet worden verstaan.

Artikel 28. In het bijzonder moge de aandacht worden gevestigd op de met dit artikel samenhangende bijlagen van het Verdrag. Ook de in de Slotakte onder IV A opgenomen aanbeveling der Diplomatieke Conferentie is gebaseerd op artikel 28. De in deze aanbeveling vermelde overeenkomst van 1946 is opgenomen in *Trb.* 1952, 36.

Artikel 31. Uitdrukkelijk werd door de Conferentie vastgesteld, dat dit artikel het recht van de Staat om illegaal binnengekomen vluchtelingen uit te zetten, alsmede het recht om die vluchtelingen bijv. als verdachte personen tijdelijk vast te houden voor onderzaging, onverlet laat. Onder het in lid 1 bedoelde verbod van strafsancties dient uitsluitend te worden verstaan het verbod tot het opleggen van straffen enkel voor het feit van de illegale binnenkomst of aanwezigheid.

Artikel 32. Het algemene recht tot uitzetting wordt in lid 1 teruggebracht tot een recht tot uitzetting om bepaaldelijk omschreven redenen.

De uitzetting van een vluchteling wordt voorts in de eerste zin van lid 2 afhankelijk gemaakt van een besluit, dat is genomen in overeenstemming met de wettelijk voorziene procedure; in Nederland is dit een besluit van de Minister van Justitie.

Het ligt in de bedoeling, dat de Minister van Justitie aan de tweede zin van lid 2 van het Verdrag uitvoering geeft door te bepalen, dat een vluchteling aan wie is bevolen Nederland te verlaten, zich zal kunnen wenden tot de Permanente Vreemdelingen-Advies-Commissie, tenzij bij de aanzegging van het bevel om Nederland te verlaten tevens is aangezegd, dat dwingende redenen van nationale veiligheid zich ertegen verzetten, dat de vluchteling zich tot de Commissie wendt. De tussenkomst van de Commissie zal binnen een bepaalde termijn schriftelijk moeten worden ingeroepen. Regelen zullen tevens worden gegeven omtrent de mededeling in het verzoekschrift van de gronden voor het verzoek en van het eventueel bij te brengen bewijs, alsmede omtrent het eventueel verhoor van de vluchteling door de Commissie. De Commissie zal het resultaat van haar onderzoek en haar advies ter kennis van de Minister van Justitie moeten brengen.

Artikel 33. Ingevolge authentieke interpretatie van de Diplomatieke Conferentie heeft het eerste lid uitsluitend betrekking op individuele gevallen en niet op groepen personen, die de grens van een Staat trachten te overschrijden en de vluchtelingen-status opeisen. Door het tweede lid behouden de Verdragsluitende Partijen bovendien het recht, van die individuele gevallen de staatsgevaarlijke personen en de ernstige misdadigers uit te zetten of aan de grens terug te leiden.

Artikel 35. Ondergetekenden kunnen volledig instemmen met het aan dit artikel ten grondslag liggend beginsel van toezicht door de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen op de naleving van het Verdrag en van samenwerking met hem ter vergemakkelijking van zijn taak. Onbepaalde aanvaarding van deze bepaling zou een belangrijke stap voorwaarts betekenen op de weg der ontwikkeling van de idee van supra-nationale controle. Zoals hierboven bij de algemene beschouwingen uiteengezet, werd echter artikel 35 op aandrang van de Franse vertegenwoordiger en met steun o.a. van de delegaties van Italië, Oostenrijk en West-Duitsland voor reservering opengesteld (vgl. art. 42, lid 1).

Artikel 37. Wat betreft de in dit artikel opgesomde vroegere overeenkomsten, waarvoor dit Verdrag in de plaats zal treden, moge worden verwezen naar *Trb.* 1951, 131, blz. 62—64. De aandacht zij er op gevestigd, dat Nederland behalve bij de Overeenkomst van 15 October 1946 (het z.g. London Agreement) ook partij was bij de regeling van 5 Juli 1922 en de overeenkomst van 10 Februari 1938.

Artikel 40. Teneinde de twijfel weg te nemen, welke in verband met artikel 1 Afdeling B in fine en artikel 42 zou kunnen rijzen omtrent de vraag of Nederland bij de notificatie, bedoeld in het tweede lid van artikel 40, eventueel voorbehouden zou kunnen maken of een verklaring zou kunnen afleggen welke Overzeese Rijksdelen nuttig achten, komt het ondergetekenden gewenst voor, deze mogelijkheid in artikel 6 van het wetsontwerp vast te leggen.

Artikel 41. De opneming van een „federale clause” is geschied op aandrang van enkele op de Diplomatieke Conferentie vertegenwoordigde samengestelde Staten (Canada en de Verenigde Staten), teneinde het deze Staten gemakkelijker te maken partij bij het Verdrag te worden. Zoals hierboven reeds gereleveerd, hebben genoemde Staten het Verdrag intussen nog niet ondertekend.

Artikel 43. Het Verdrag zal in werking treden 90 dagen na de nederlegging van de zesde akte van bekrachtiging of toetreding bij de Secretaris-Generaal van de V.N.

Artikel 44. Een mededeling tot opzegging van het Verdrag, welke tot de Secretaris-Generaal van de V.N. moet worden gericht, wordt eerst een jaar na die kennisgeving van kracht.

Bijlagen. De aan het Verdrag gehechte bijlage betreffende het reisdocument, alsmede het model daarvan, vertonen grote overeenkomst met het mede vanwege Nederland ondertekende „London Agreement” (overeenkomst betreffende de uitreiking van een reispassage aan

vluchtelingen vallende onder de bevoegdheid van het intergouvernementele Vluchtelingencomité, Londen, 15 October 1946).

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. W. BEYEN.

De Minister zonder Portefeuille,

J. LUNS.

De Minister van Justitie,

L. A. DONKER.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

BEEL.

*De Minister van Onderwijs, Kunsten
en Wetenschappen a.i.,*

BEEL.

De Minister van Financiën,

VAN DE KIEFT.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

J. G. SUURHOFF.

De Minister van Maatschappelijk Werk,

F. J. VAN THIEL.

De Minister van Overzeese Rijksdelen,

W. J. A. KERNKAMP.