

Zitting 1959

Nr. 18¹⁾

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE
ZAKEN

Ter griffie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
ontvangen: 19 mei 1959.

De wens, dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens de Kamer of door ten minste vijftien leden der Kamer of door de Gevolmachtigde Minister van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen, te kennen worden gegeven uiterlijk op 18 juni 1959.

's-Gravenhage, 4 mei 1959.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 60, lid 2, en onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Grondwet, alsook naar artikel 24, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U Hoogedelgestrenge hiernaevens over te leggen de tekst en de vertaling in het Nederlands van de op 23 november 1957 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst betreffende zeelieden-vluchtelingen (*Trb.* 1958, 111).

Tevens gelieve U Hoogedelgestrenge aan te treffen een toelichtende nota ter zake.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal de Overeenkomst voorshands alleen voor Nederland gelden.

Aan de Gouverneurs van Suriname en van de Nederlandse Antillen is verzocht, bovengenoemde stukken op 19 mei 1959 over te leggen aan de Staten van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Ministers van Suriname en van de Nederlandse Antillen zijn van de overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

Toelichtende nota

In verband met hun zwervend bestaan hebben de zeelieden-vluchtelingen steeds in een nog moeilijker positie verkeerd dan gewone vluchtelingen. Het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 (*Trb.* 1951, 131, zie ook *Trb.* 1954, 88, en 1957, 21) heeft weliswaar een regeling in het leven geroepen inzake de status van vluchtelingen, doch het bezit van de uit dit verdrag voortvloeiende rechten is over het algemeen afhankelijk van een rechtmatig verblijf van de vluchtelingen op het grondgebied van de verdragsluitende Staten. Met betrekking tot zeelieden-vluchtelingen heeft het verdrag zich dan ook moeten beperken tot een in artikel 11 tot uitdrukking gebrachte wens, dat de deelnemende Staten met welwillendheid de mogelijkheid in beschouwing zullen nemen om zeelieden-vluchtelingen, die regelmatig dienst doen aan boord van schepen onder hun vlag, toe te staan zich in hun gebied te vestigen, hun reisdocumenten af te geven of hen tijdelijk op hun gebied toe te laten, ten einde de vestiging in een ander land te vergemakkelijken. Tot veel tastbaar resultaat heeft deze aanbeveling niet geleid. Ook pogingen van de paritaire Zeevaartcommissie van de Internationale Arbeidsorganisatie om verbetering te brengen in de positie van de zeelieden-vluchtelingen hebben tot dusverre geen effect gesorteerd. Zeelieden-vluchtelingen, die wegens ouderdom, of andere redenen, hun zeemansloopbaan moeten of wensen te beëindigen, hebben derhalve de grootste moeite om voor vestiging in een land te worden toegelaten. Legio zijn de voorbeelden van zeelieden-vluchtelingen, die aldus gedoemd zijn geweest jarenlang aan boord van het schip, waarop zij dienst hadden genomen, te blijven.

¹⁾ Gedrukte stukken Tweede Kamer, zitting 1959, 5495 (R 140).

Aan

*de Heer Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal*

In nauw overleg met het Hoge Commissariaat van de V.N. voor de Vluchtelingen heeft de Nederlandse Regering het initiatief genomen tot het houden van besprekingen tussen vertegenwoordigers van België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland, Noorwegen en Zweden om verbetering in deze toestand te brengen. Met opzet werd het aantal deelnemers beperkt gehouden in de verwachting, dat het mogelijk zou zijn tussen genoemde acht Staten, wier belangen en opvattingen te dezen in vele opzichten gelijk gericht zijn, een regeling te treffen. Waarnemers van het Hoge Commissariaat van de V.N. voor de Vluchtelingen en van het Internationaal Arbeidsbureau waren bij de gehouden besprekingen aanwezig.

Een eerste bespreking werd gehouden van 26 tot 29 september 1955; zij had ten doel toelichting te geven op en belangstelling te wekken voor voorstellen, welke van Nederlandse zijde waren ontworpen. Nadat deze voorstellen en het daarop door verschillende gedelegeerden reeds aanstonds gegeven commentaar door de betrokken Regeringen waren bestudeerd, vond, eveneens te 's-Gravenhage, van 10 tot 13 april 1956 een tweede bespreking plaats. Er bleek bij die gelegenheid nog zoveel verschil van mening te bestaan over strekking en inhoud van de te treffen regeling, dat de aanwezige vertegenwoordigers slechts onder groot voorbehoud de tekst van een aantal ontwerp-artikelen in eerste lezing konden aanvaarden. Van 18 tot 23 november 1957 vond daarop een derde bespreking plaats, welke leidde tot ondertekening van de overeenkomst op laatstgenoemde datum.

Hoewel in het algemeen tijdens de conferenties bleek, dat de vertegenwoordigde Regeringen bereid waren mede te werken aan een regeling tot verbetering van de status van zeelieden-vluchtelingen, diende er toch tegen te worden gewaakt, dat de tot stand te brengen regeling een onredelijk zware last zou leggen op één van die Regeringen. Op grond van vroeger gehouden onderzoeken werd aangenomen, dat omstreeks 4000 zeelieden-vluchtelingen vroeger banden hadden met één van de acht vertegenwoordigde Regeringen. Over het totaal aantal zeelieden-vluchtelingen, afkomstig uit landen achter het IJzeren Gordijn, in de gehele wereld waren enigszins betrouwbare gegevens niet beschikbaar, doch men meende dit totaal op 8000 te mogen schatten. In samenwerking tussen de vertegenwoordiger in Nederland van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen en de Vreemdelingenpolitie is in enige Nederlandse havens een onderzoek ingesteld naar zeelieden-vluchtelingen op schepen, welke die havens aandeden. In totaal werden aldus omstreeks 700 gevallen geregistreerd. Het onderzoek wees uit, dat de grote meerderheid van deze vluchtelingen nog in het bezit waren van, zij het niet steeds geldige, documenten, afgegeven door één van de acht ter conferentie vertegenwoordigde Regeringen; eveneens bleek, dat een groot aantal van hen in vroeger jaren rechtmatig op het grondgebied van één van die Regeringen had verbleven. Engeland, Zweden en, indien rekening werd gehouden met vroeger verblijf, ook Duitsland bleken landen te zijn, waarmede een aanzienlijk percentage zeelieden-vluchtelingen, zij het losse, banden onderhielden of onderhouden hadden. Aangezien steeds meer papieren, waarover de vluchtelingen nog beschikten, hun geldigheid dreigden te verliezen, dan wel geheel verloren dreigden te gaan, werd de status van deze vluchtelingen steeds meer precair.

De strekking van de oorspronkelijke Nederlandse voorstellen, welke strekking in beginsel ook in de uiteindelijke overeenkomst is gehandhaafd, was, dat banden, waardoor zeelieden-vluchtelingen vroeger met een bepaalde Staat waren verbonden, doch die in de loop der jaren waren verbroken of verloren gegaan, opnieuw dienden te worden erkend. Voorts zouden zeelieden-vluchtelingen, die een nader te bepalen tijd onder de vlag van één der deelnemende Staten zouden hebben gevaren, ook in juridische betrekking tot die Staat moeten worden gebracht. Dit zogenaamde vlagvereiste zou echter niet het enige criterium moeten zijn om een band tussen een zeeman-vluchteling en een Staat tot stand te brengen, aangezien niet alleen het schip, waarop een zeeman-vluchteling heeft aangemonsterd, van

vlag kan veranderen, doch ook de zeelieden-vluchtelingen zelf de neiging hebben getoond ter wille van economische of financiële voordelen herhaaldelijk van schip en ook van vlag te veranderen. De omstandigheid, dat de zeelieden-vluchtelingen in het verleden er geen enkel belang bij hadden om de banden, die hen oorspronkelijk met een bepaalde Staat verbonden, te handhaven, dan wel, bij voorbeeld door het regelmatig blijven varen onder een bepaalde vlag, dergelijke banden aan te wreken, leidde ertoe, dat bij de gevoerde besprekingen onderscheid werd gemaakt tussen de zeelieden-vluchtelingen, die op het moment van inwerkingtreding van de overeenkomst geen aanspraak op toelating ter fine van vestiging in enig land hebben, en zeelieden-vluchtelingen, die na bedoelde datum in die positie komen te verkeren. De betrokken Regeringen bleken bereid ten aanzien van het wederom erkennen van vroegere banden, voor wat betreft eerstgenoemde groep, een liberaler standpunt in te nemen. Nu de zeeman-vluchteling bepaalde belangen zal hebben bij het onderhouden of aankweken van banden met een bepaalde Staat, meende men voor de toekomst stringenter eisen te kunnen stellen en eveneens te mogen verwachten, dat de opnieuw erkende of in het leven geroepen banden zouden worden onderhouden.

Bovenbedoelde gedachten werden neergelegd in een aantal regels, opgenomen in de artikelen 2 en 3 van de overeenkomst. Voor wat betreft de details, moge worden verwezen naar de tekst dier artikelen. In hoofdzaak komen zij hierop neer, dat iedere zeeman-vluchteling, die niet rechtmatig verblijft of kan verblijven in enige Staat, een band verkrijgt met de aan de overeenkomst deelnemende Staat, onder wiens vlag hij in totaal 600 dagen heeft gevaren gedurende de drie jaren, voorafgaande aan de datum, waarop de overeenkomst op hem toegepast werd (deze 600 dagen behoeven niet aaneen te sluiten), mits deze diensttijd is doorgebracht op een schip, dat minstens tweemaal per jaar een haven op het grondgebied van die Staat aandoet. Indien aan dit vlagcriterium (nog) niet is voldaan, wordt een band erkend met de deelnemende Staat, waar betrokkene, wederom in de voorafgaande drie jaren, rechtmatig gevestigd is geweest. Deze in artikel 2 neergelegde regeling geldt voor alle zeelieden-vluchtelingen. In artikel 3 is een iets liberaler regime toegekend aan de oude zeelieden-vluchtelingen, d.w.z. aan hen, die op het moment van het in werking treden van deze overeenkomst reeds zwerfend zeeman-vluchteling zijn. Deze zeelieden-vluchtelingen zullen een band verkrijgen met de deelnemende Staat, die hen vroeger een reisdocument, geldig voor terugkeer naar die Staat, heeft verstrekt, dan wel met de deelnemende Staat, waar zij vroeger rechtmatig hebben verbleven, dan wel met de deelnemende Staat, onder wiens vlag zij vroeger in totaal 600 dagen hebben gevaren binnen een periode van drie jaar.

Over de juridische implicaties van de band, die aldus tussen een zeeman-vluchteling en één van de deelnemende Staten wordt gelegd, is uitvoerig tijdens deze conferenties van gedachten gewisseld. De oorspronkelijke Nederlandse voorstellen beoogden aan de zeeman-vluchteling, die aan één van de criteria zou voldoen, fictief verblijf op het grondgebied van de betrokken Staat toe te kennen, zodat hij in het genot zou worden gesteld van alle rechten, neergelegd in, en eveneens zou moeten voldoen aan de verplichtingen, voortvloeiende uit het Verdrag van Genève van 1951. Deze gedachte bleek echter niet voor verwezenlijking vatbaar, aangezien de toepasbaarheid van sommige artikelen van dit verdrag afhankelijk is van de lijfelijke aanwezigheid van de betrokken vluchteling op het grondgebied van een Staat. Voorts kan op grond van de voorbehouden, welke verschillende Regeringen bij aanvaarding van het Vluchtelingenverdrag hebben gemaakt, niet gesproken worden van één eenvormig regime voor vluchtelingen. In verband hiermede werd besloten aan de in het leven geroepen band een beperkter strekking te geven, t.w. dat de betrokken zeeman-vluchteling kan worden geacht voor de toepassing van artikel 28 van het Vluchtelingenverdrag rechtmatig te verblijven op het grondgebied van de betrokken Staat. Deze toepasselijkverklaring van artikel 28 van het verdrag brengt mede, dat aan de zeeman-vluchteling door de betrokken Staat een reisdocu-

ment zal worden verstrekt, geldig voor terugkeer naar het grondgebied van die Staat. Eenmaal van dit recht gebruikmakend, zal de zeeman-vluchteling ook feitelijk rechtmatig in die Staat verblijven; zijn juridische status zal dan echter niet zijn die van zeeman-vluchteling, maar die van vluchteling in het algemeen. Langs deze omweg wordt derhalve de oorspronkelijke doelstelling toch bereikt.

Met betrekking tot de artikelen van de overeenkomst zij, voor zover nodig, het volgende opgemerkt.

Artikel 1. De definitie van zeeman-vluchteling beoogt niet alleen hen, die varen op koopvaardischepen, onder de overeenkomst te brengen, doch ook hen, die zich tijdelijk niet aan boord van een schip bevinden, bij voorbeeld omdat zij in een ziekenhuis aan de wal worden verpleegd.

Artikelen 2 en 3. In het algemeen gedeelte van deze toelichting is de strekking van deze artikelen reeds uiteengezet. Het aantal van 600 dagen binnen een termijn van drie jaar moet worden beschouwd als een compromis tussen een oorspronkelijk tentatief Nederlands voorstel van 100 dagen binnen een termijn van twee jaar en een Deens voorstel van 800 dagen binnen een termijn van vier jaar; een compromis, dat door de Britse autoriteiten werd voorgesteld. Ten aanzien van de oude zeelieden-vluchtelingen is in artikel 3 bepaald, dat geen rekening wordt gehouden met afgifte van een reisdocument, rechtmatig verblijf of vaartijd vóór 31 december 1945. Zulks geschiedde, omdat het niet juist werd geacht om aan betrekkingen met zeelieden-vluchtelingen, aangegaan onder de invloed van oorlogsomstandigheden, thans wederom juridische gevolgen te verbinden.

Artikel 4. Aan de deelnemende Staten is vrijheid gelaten om de band, welke krachtens deze overeenkomst wordt erkend, als beëindigd te beschouwen, indien de zeeman-vluchteling zijnerzijds niet een minimum doet om deze band te handhaven. Voorts stelde de conferentie zich op het standpunt, dat bedoelde band eveneens kan worden verbroken, indien de zeeman-vluchteling gedurende lange termijn in hoofdzaak dienst doet op schepen, die niet onder de vlag varen van de betrokken Staat. Ten einde de door de zeeman-vluchteling verkregen status niet lichtvaardig in gevaar te brengen, is bepaald, dat de band na het dienstdoen van 1350 dagen in de tijd van zes jaar op schepen, die niet onder de vlag varen van de betrokken Staat, als geëindigd kan worden beschouwd. Ook deze getallen berusten op een compromis; men was het erover eens, dat een aanzienlijk langere termijn zou moeten gelden dan de termijn, gesteld voor verkrijging van de rechten onder de overeenkomst; enerzijds werd daarom voorgesteld 1200 dagen gedurende zes jaar en anderzijds 1500 dagen gedurende acht jaar.

Artikel 5. Dit artikel beoogt een aansporing te geven aan de deelnemende Staten om de voordelen van de overeenkomst eveneens toe te kennen aan zeelieden-vluchtelingen, die recent van achter het IJzeren Gordijn gevlucht zijn en die dus normaal, overeenkomstig artikel 2, gedurende drie jaar 600 dagen onder de vlag van een deelnemende Staat zouden moeten dienen. Ook op zeelieden-vluchtelingen, die oorspronkelijk onder de overeenkomst vielen, doch op grond van artikel 4 het verkregen recht hebben verloren, heeft dit artikel betrekking; zij zouden normaal wederom gedurende drie jaar in totaal 600 dagen onder de vlag van een der deelnemende Staten moeten dienen om de rechten van de overeenkomst te herkrijgen.

Artikelen 6 en 7. Algemene bereidheid bestond om aan zeelieden-vluchtelingen, die in het bezit zijn van een reisdocument, afgegeven door een van de deelnemende Staten, tijdelijk verblijf te verlenen voor walverlof of ter uitvoering van een aanmonsteringsovereenkomst. De verplichting om een zeeman-vluchteling ook voor andere doeleinden tijdelijk toe te laten, kon geen algemene instemming verwerven, zodat dienaangaande met het uitspreken van een wens werd volstaan.

Artikel 8 is ontleend aan artikel 27 van het Vluchtelingenverdrag.

Artikel 9. Naar aanleiding van dit artikel, dat de zeeman-vluchteling beschermt tegen voortgezet verblijf aan boord, indien daardoor zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid ernstig in gevaar wordt gebracht, rees de vraag of een dergelijk voorschrift zou kunnen worden ingeroepen door een zeeman-vluchteling, indien hem onder oorlogs- of daarmee gelijk te stellen omstandigheden een vaarplicht zou worden opgelegd. Immers, daardoor zou hij in levensgevaar kunnen komen te verkeren. Daargelaten, of de overeenkomst haar geldigheid zal behouden in oorlogstijd, achtte de conferentie het niet nodig ten aanzien van het opgeworpen punt een voorziening te treffen, aangezien men het erover eens was, dat aan het begrip gezondheid een oneigenlijke betekenis zou worden gehecht door het in verband te brengen met vaarplicht onder oorlogsomstandigheden.

Artikel 12. De regeling, in de overeenkomst neergelegd, heeft uiteraard in vele opzichten het karakter van een compromis, maar het staat de Regeringen vrij een liberaler regime toe te passen.

Artikel 13. Het eerste lid van dit artikel bevat een voorschrift analoog aan artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag. Het werd noodzakelijk geacht, dat een deelnemende Staat zich onder bepaalde dringende omstandigheden van zijn verplichtingen jegens een zeeman-vluchteling kan ontdoen. Het werd echter niet juist geacht, dat hiermede ook de terugnameplicht, neergelegd in artikel 11, onder alle omstandigheden zou komen te vervallen, zodra het reisdocument, waarover de zeeman-vluchteling beschikt, is verlopen. Ingevolge het tweede lid van artikel 13 vervalt de terugnameplicht, indien het verzoek om terugneming is gedaan meer dan 120 dagen na het einde van de geldigheidsduur van het reisdocument; dit aantal van 120 dagen is het resultaat van een moeizaam verkregen compromis.

Artikel 14. Dit artikel bevat de gebruikelijke voorziening ten behoeve van de beslechting van geschillen over interpretatie en toepassing van de overeenkomst. Van groter belang zal echter kunnen zijn de medewerking van de zijde van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, indien bij de praktische toepassing van de overeenkomst op individuele gevallen verschil van mening mocht bestaan. Op deze medewerking wordt in de preambule van de overeenkomst reeds doeld. De waarnemer van het Hoge Commissariaat, die aan de conferenties deelnam, heeft bij herhaling verzekerd, dat op deze medewerking kan worden gerekend.

Artikel 16. Ten einde te voorkomen, dat de overeenkomst een onevenredig zware last zou leggen op één of meer van de deelnemende Regeringen, is bepaald dat zij eerst in werking zal treden, nadat zij door alle acht Regeringen zal zijn bekrachtigd.

Artikel 17. Toetreding tot de overeenkomst staat niet alleen open voor Regeringen, die het Vluchtelingenverdrag hebben bekrachtigd. Hoewel het niet waarschijnlijk is, dat een Regering, die het Vluchtelingenverdrag niet heeft bekrachtigd, tot de overeenkomst zal toetreden, heeft de conferentie gemeend deze mogelijkheid niet te moeten uitsluiten, mits de betrokken Regering althans verplichtingen op zich neemt, welke met de verplichtingen, voortvloeiend uit artikel 28 van het Vluchtelingenverdrag, overeenkomen.

Artikel 19. Dit artikel beoogt te voorkomen, dat het evenwicht in verplichtingen, bestaande tussen de deelnemende Staten, wordt verbroken, indien de Overeenkomst door één van de deelnemende Staten wordt opgezegd. De overblijvende Regeringen zullen overleg plegen over de consequenties welke aan zodanige opzegging moeten worden verbonden; mocht dit overleg tot de conclusie leiden dat de Overeenkomst moet worden beëindigd, dan zullen ook de overblijvende Regeringen bevoegd zijn tot opzegging over te gaan met ingang van

dezelfde datum van de eerste opzegging, mits hiervan zes maanden tevoren kennis wordt gegeven.

Tenslotte zij in dit verband vermeld, dat tijdens de laatste conferentie een tweetal wens tot uiting zijn gebracht, welke geen neerslag hebben gevonden in de tekst van de overeenkomst. Op verzoek van de conferentie heeft de Nederlandse Regering deze wens ter kennis gebracht van de Regeringen der overige deelnemende Staten.

In de eerste plaats heeft de conferentie zich uitgesproken ten gunste van een zo lang mogelijke geldigheidsduur van de aan zeelieden-vluchtelingen uit te reiken reisdocumenten, zowel bij eerste afgifte als bij verlenging daarvan. Hoewel ingevolge het Vluchtelingenverdrag reisdocumenten voor vluchtelingen een geldigheidsduur moeten hebben van 1 of 2 jaar, worden door de Nederlandse Regering sedert enige jaren reisdocumenten afgegeven aan vluchtelingen met een geldigheidsduur van 3 jaar. De Belgische vluchtelingenpaspoorten hebben een geldigheidsduur van 4 jaar. Van Nederlandse zijde bestaat er voorts geen bezwaar tegen om een verlenging van genoemde reisdocumenten op grond van lid 2 van paragraaf 6 van de Bijlage van het Vluchtelingenverdrag te erkennen, ook al geschiedt zodanige verlenging voor een termijn van meer dan zes maanden.

In de tweede plaats heeft de conferentie de wens uitgesproken, dat de overeenkomst, in afwachting van de inwerkingtreding, reeds zou worden toegepast voor zover zulks binnen de wettelijke bevoegdheden van de autoriteiten van de deelnemende landen ligt. Een gelijke wens werd door de tweede conferentie uitgesproken met betrekking tot de door haar ontworpen artikelen. Enkele landen, waaronder Nederland, heb-

ben zich daartoe destijds bereid verklaard. Gevolg gevend aan de destijds geuite wens hebben de Britse autoriteiten 2000 zeelieden-vluchtelingen wederom van Britse reisdocumenten voorzien. Ook de Nederlandse Regering is bereid de overeenkomst, voor zover mogelijk, reeds aanstonds toe te passen. Die toepassing brengt voor ons land mede, dat naar schatting aan enige tientallen zeelieden-vluchtelingen reisdocumenten toekomen.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal de overeenkomst bij bekrachtiging alleen voor Nederland gelden. Artikel 18, eerste lid, voorziet echter in de mogelijkheid, dat de gelding van de overeenkomst wordt uitgebreid tot Suriname en de Nederlandse Antillen. In verband met het aanzienlijke humanitaire belang, dat hier in het geding is, en gezien het feit, dat de overeenkomst eerst in werking treedt, nadat zij door alle partijen is bekrachtigd, komt het de ondergetekenden wenselijk voor, met de goedkeuring der overeenkomst voor Nederland niet te talmen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Justitie a.i.,

STRUYCKEN.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

J. VAN AARTSEN.