

Goedkeuring van het op 28 september 1954 te New York ondertekende Verdrag betreffende de status van staatlozen

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Voorgeschiedenis

Het vraagstuk der staatlozen is, te zamen met dat der vluchtelingen, geruime tijd een voorwerp van zorg voor de Verenigde Naties. Reeds in 1947 achtte de Commissie van de V.N. inzake de Rechten van de Mens het wenselijk, dat aandacht zou worden besteed aan de rechtspositie van personen, die niet de bescherming van enige Regering kunnen inroepen.

De maatregelen, in het kader der V.N. voorgesteld ten behoeve van staatlozen, beogen eensdeels de oorzaken van staatloosheid te beperken, anderdeels de gevolgen ervan te verzachten. Tot de eerste categorie behoren de door de Commissie voor Internationaal Recht opgestelde ontwerpverdragen ter voorkoming, resp. beperking van toekomstige staatloosheid. Daarnaast heeft de Economische en Sociale Raad zich in het bijzonder de sociale positie aangetrokken van vluchtelingen en van staatlozen, die geen vluchtelingen zijn. Een in 1950 door een Commissie ad hoc van de raad opgesteld ontwerpverdrag betreffende de status van vluchtelingen ging vergezeld van een ontwerpprotocol inzake de status van staatloze personen. Door dit protocol wilde men de meeste artikelen van de regeling betreffende de vluchtelingen mutatis mutandis van toepassing verklaren op staatlozen, die geen vluchtelingen zijn.

Het Vluchtelingenverdrag kwam op 28 juli 1951 te Genève tot stand en werd mede voor het Koninkrijk ondertekend. Het verdrag werd goedgekeurd bij de wet van 22 maart 1956 (*Stb.* 137) en vervolgens voor Nederland bekrachtigd op 3 mei 1956 (zie *Trb.* 1951, 131, 1954, 88, en 1957, 21). Het Staatlozenprotocol werd door de conferentie echter terugverwezen naar de betreffende organen van de V.N. Sommige gedelegeerden hadden er namelijk bezwaar tegen, dat onderdanen van hun land, die wegens het niet voldoen aan wettelijke voorschriften staatloos waren geworden, via het protocol wederom in belangrijke mate de aan hun vroegere nationaliteit verbonden rechten zouden terugkrijgen.

De zevende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties erkende bij resolutie van 6 november 1952 het ontwerpprotocol als bruikbare grondslag voor een desbetreffende regeling en nodigde alle Regeringen, die aan de conferentie te Genève hadden deelgenomen, uit, commentaar op het ontwerp te leveren, in het bijzonder met betrekking tot de vraag, welke bepalingen van het Vluchtelingenverdrag zouden kunnen worden toegepast op staatlozen. Tevens werd de Ecosoc verzocht, na bestudering van het ontwerpprotocol en de daarop ingediende commentaren, zodanige maatregelen te treffen, dat ondertekend zou kunnen worden, zodra het Vluchtelingenverdrag in werking zou zijn getreden.

In het in januari 1954 aan de Secretaris-Generaal van de V.N. toegezonden Nederlandse commentaar werd het ontwerpprotocol in het algemeen aanvaardbaar genoemd, doch de aandacht werd gevestigd op het onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige staatloosheid. In het eerste geval is met name gedacht aan het verlies van Nederlanderschap als gevolg van het treden in vreemde krijgs- of staatsdienst zonder verlof des Konings, of als gevolg van verzuim van registratie bij langdurig buitenlands verblijf van in het buitenland gebo-

renen. T.a.v. deze staatlozen wenste de Regering de in het ontwerpprotocol genoemde artikelen van het Vluchtelingenverdrag niet zonder meer toe te passen.

Nadat het Vluchtelingenverdrag op 22 april 1954 in werking was getreden, besloot de Ecosoc een tweede conferentie van gevolmachtigden te doen bijeenroepen tot vaststelling van een eindtekst van het protocol, welke voor ondertekening zou kunnen worden opengesteld.

De conferentie vond plaats ten zetel der Verenigde Naties te New York, van 13—28 september 1954; 27 Staten namen eraan deel, terwijl tevens waarnemers van enige Staten en organisaties aanwezig waren.

Aan de conferentie werd het eerderevermelde in 1950 ontworpen protocol voorgelegd, dat behalve een preambule en slotbepalingen slechts één artikel bevatte, waarin werd bepaald, dat zekere artikelen van het Vluchtelingenverdrag mutatis mutandis van toepassing zouden zijn op staatlozen. Deze vorm gaf echter aanleiding tot moeilijkheden, o.a. omdat sommige bepalingen uit het Vluchtelingenverdrag zodanige aanpassing behoeften, dat de woorden „mutatis mutandis” verschillend werden geïnterpreteerd. Daarom werd de voorkeur gegeven aan een zelfstandig verdrag, dat op 23 september 1954 door de conferentie werd aanvaard en op 28 september 1954 voor zestien Staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, werd ondertekend. Nadien werd nog voor zes Staten ondertekend.

Het verdrag

De bepalingen van het onderhavige verdrag komen gedeels overeen met die van het Vluchtelingenverdrag. In dit licht mogen de ondergetekenden zich een algemene verwijzing naar de toelichting betreffende laatstgenoemd verdrag (*Bijl. Hand.* II, 1953/54 — 3542, nr. 3) veroorloven en hierna vooral op de afwijkende bepalingen van het Staatlozenverdrag ingaan.

Artikel 1. Het in het verdrag gebezigde begrip „staatloze” is in het eerste lid van artikel 1 omschreven overeenkomstig een voordien door de Commissie voor Internationaal Recht van de V.N. opgestelde definitie, welke staatlozen aanduidt als „personen, die door geen enkele Staat krachtens diens wetgeving als onderdaan worden beschouwd”. Daar deze definitie slechts hen omvat, die de jure staatloos zijn, geeft het verdrag geen regels voor de behandeling van hen, die niet de jure, doch wel de facto staatloos zijn, ook niet als zij te goeder trouw de aan een nationaliteit verbonden rechten in feite hebben verloren. Met betrekking tot deze categorie van personen, die als vluchteling kunnen worden aangemerkt, doch veelal, bij voorbeeld door de in het Vluchtelingenverdrag gestelde tijdslimiet, niet de bescherming van dat verdrag genieten, is na uitvoerige discussie in de Slotakte der conferentie (§ III) een aanbeveling opgenomen. Overwogen is, de werking van het verdrag te beperken tot personen, die staatloos zijn geworden ten gevolge van gebeurtenissen in Europa, daterend van vóór 1 januari 1951. Deze beperking, ontleend aan het Vluchtelingenverdrag, had evenwel geen zin in het geval van staatloosheid en was boven-

dien onduidelijk, waar immers staatloosheid niet noodzakelijkerwijs het gevolg behoeft te zijn van een aanwijsbare gebeurtenis.

De conferentie heeft zich niet beziggehouden met de vraag, hoe de staatloosheid, zoals die is gedefinieerd in het eerste lid van dit artikel, kan worden bewezen. Enige bepaling daaromtrent bevat het verdrag niet. Iedere Staat is dus vrij om te bepalen, welke bewijzen hij nodig acht om de beweerde staatloosheid van een bepaalde persoon te kunnen aannemen. Het bewijs, dat geen enkele van de ongeveer tachtig bestaande Staten de betrokkene als zijn onderdaan beschouwt, is in de praktijk uiteraard onmogelijk te leveren. Hoewel de definitie zulks niet uitsluit, is het ook zeker niet de bedoeling van de opstellers van het verdrag geweest, dat bewijs zou worden verlangd ten aanzien van andere Staten dan die, waarmede de betrokkene duidelijke aanknopingspunten heeft. Derhalve zou kunnen worden volstaan met het bewijs ten aanzien van de landen van afstamming en/of vroeger vast verblijf.

Lid 2 van dit artikel vermeldt vervolgens de categorieën van staatlozen, op wie het verdrag niet van toepassing is. De uitsluitingsgronden zijn dezelfde, als genoemd in artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag (sub D—F). Bij de uitzondering sub (i) is ook hier met name gedacht aan de Arabische vluchtelingen uit Palestina. Met de bepaling sub (ii) wordt in het bijzonder bedoeld op het de facto burgerschap, waarmede de status van de Volksduitsers in West-Duitsland wordt aangeduid.

Artikel 7. Evenals het Vluchtelingenverdrag gaat artikel 7 van het Staatlozenverdrag ervan uit, dat, tenzij het verdrag gunstiger bepalingen bevat, staatlozen tenminste de behandeling zullen genieten, welke in het algemeen aan vreemdelingen is toegekend. Zulk een gunstiger bepaling is bij voorbeeld vervat in lid 2 van dit artikel, door hetwelk staatlozen na een verblijf van drie jaar in een voordeliger positie zouden kunnen komen dan vreemdelingen in het algemeen.

Artikel 8. Dit artikel komt overeen met artikel 8 van het Vluchtelingenverdrag. Het verplicht partijen, indien zij uitzonderingsmaatregelen nemen tegen onderdanen van een vreemde Staat, bedoelde maatregelen op een staatloze niet toe te passen uitsluitend omdat deze laatste vroeger de nationaliteit van deze vreemde Staat heeft gehad. Deze bepaling zou tot moeilijkheden leiden voor het geval in de toekomst na een eventuele oorlog zou moeten worden overgegaan tot het treffen van maatregelen tegen onderdanen van een vijandelijke Staat, analoog aan die van het bestaande Besluit Vijandelijk Vermogen, en zou met name niet toelaten, dat degenen, die op of na een zeker tijdstip in het verleden onderdaan van de vijandelijke Staat zijn geweest, tot vijandelijke onderdanen worden bestempeld. Ten aanzien van vluchtelingen kon zulk een verplichting worden aanvaard, omdat men van deze groep kan aannemen, dat zij zich in het algemeen niet meer identificeert met het land van oorsprong. Bij staatlozen kan dit zeer wel anders zijn en het is niet wel doenlijk de bewijslast, dat zij zich ongunstig gedragen hebben, te leggen op de Staat, die maatregelen tegen hen wil nemen.

Artikel 8 zou reeds bij de bestaande Nederlandse wetgeving tot ongewenste gevolgen kunnen leiden: een consciëntieuze toepassing van dit artikel zou in voorkomende gevallen weinig harmoniëren met het tot dusverre gevoerde ontvangingsbeleid en met de toepassing van artikel 12 van de Bestemmingswet Vijandelijk Vermogen (Stb. 1951, 311). Het artikel zou er voorts toe leiden, dat staatlozen beter worden behandeld dan Nederlanders, die een vijandelijke nationaliteit hebben bezeten. Het zou bovendien tot afstand van nationaliteit ter ontduiking van de regeling over het vijandelijk vermogen kunnen leiden.

De ondergetekenden achten het daarom gewenst, dat de mogelijkheid van het toepassen van buitengewone maatregelen op grond van het enkele feit van het vroegere bezit van een vijandelijke nationaliteit wordt behouden. In artikel 2 van het ontwerp van rijkswet is voorgesteld, een desbetreffend voorbehoud te maken.

Artikel 15. Het Vluchtelingenverdrag kent hier een behandeling op de voet van de meest begunstigde natie. Tegen een overeenkomstige behandeling van staatlozen rezen echter bezwaren, waarbij onder meer werd aangevoerd, dat hierdoor de stimulans tot het verkrijgen van de nationaliteit van het land van vestiging zou verdwijnen.

Alle staatlozen krijgen een zo gunstig mogelijke behandeling, welke in ieder geval niet minder mag zijn dan die, welke geldt voor vreemdelingen in het algemeen. Deze bepaling geeft uiteraard slechts het minimum aan.

Artikel 17. Ook in dit artikel wordt de staatlozen een behandeling toegekend, niet minder gunstig dan die voor vreemdelingen in het algemeen. Dit is de belangrijkste afwijking van het Vluchtelingenverdrag, dat hier het meestbegunstigingsregime toekent en in sommige gevallen — o.a. na een driejarig verblijf — behandeling als nationalen.

Artikel 19. Het Vluchtelingenverdrag bevat in dit artikel een nogal omstreden tweede paragraaf, waarin Staten worden aangemoedigd de vestiging van vluchtelingen, die een zelfstandig beroep uitoefenen, in afhankelijke gebieden te bevorderen. Deze toevoeging vond geen plaats in het onderhavige verdrag.

Artikel 25. In tegenstelling tot het Vluchtelingenverdrag verwijst dit artikel alleen naar de lokale autoriteiten en niet naar een internationale autoriteit. Het beoogt niet de verplichting op te leggen tot afgifte van authentieke stukken, doch slechts van stukken, die in de praktijk voor het beoogde administratieve doel kunnen worden gebruikt.

Artikel 26. De vertegenwoordiger van het Koninkrijk wees de conferentie bij de behandeling van dit artikel erop, dat evenals bij artikel 26 van het Vluchtelingenverdrag dezerzijds een voorbehoud kon worden gemaakt ten aanzien van het recht van een Staat, bepaalde staatlozen een hoofdverblijfplaats aan te wijzen om redenen van openbare orde. Artikel 3 van het ontwerp van rijkswet formuleert metterdaad zodanig voorbehoud.

Artikel 27. Door de vertegenwoordiger van het Koninkrijk werd er in dit verband op gewezen, dat de afgifte van identiteitspapieren het recht van een Staat, voorschriften te geven ten aanzien van de toelating en het verblijf van staatlozen, onverlet laat.

Artikel 28. De bepalingen omtrent de vorm en de betekenis van het aan staatlozen te verstrekken reisdocument (zie bijlage van het verdrag) zijn niet verplichtend, maar hebben het karakter van aanbevelingen (§ 1, sub 3, der bijlage). Het recht van terugkeer in het land van afgifte wordt uitdrukkelijk gegarandeerd tot een minimum van drie maanden na vertrek (§ 13 der bijlage), omdat terugkeer anders onmogelijk gemaakt zou kunnen worden door bekorting van de geldigheidsduur van het document. Hoewel deze geldigheidsduur een binnenlandse aangelegenheid is, werd het nodig geacht deze uitdrukkelijk aan deze minimumtermijn te binden, omdat de in artikel 28 neergelegde verplichting tot afgifte anders ontdoken zou kunnen worden. Het voorbehoud, vermeld onder artikel 27, werd ook in dit verband nog aangestipt door de vertegenwoordiger van het Koninkrijk.

Artikel 31. Dit artikel verbiedt de uitzetting van staatlozen, die rechtmatig op het grondgebied van partijen verblijven, behoudens om redenen van nationale veiligheid en openbare orde. Staatlozen, die zich onrechtmatig op het grondgebied van partijen bevinden, genieten dus zodanige bescherming niet. Artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag, hetwelk betreft de behandeling van illegaal in een land binnenkomende of daar verblijvende vluchtelingen, is in het onderhavige verdrag niet overgenomen. Het artikel schijnt hierin ook niet op zijn plaats, omdat dit verdrag zich in het algemeen alleen bezighoudt met de status van rechtmatig op het grondgebied van partijen verblijvende staatlozen, (vgl. de artikelen 10, 15,

17, 18, 19, 21, 23, 24, 26 en 28). Ook artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag is niet overgenomen. Wel heeft de conferentie ter zake in een resolutie, die deel uitmaakt van de Slotakte, als haar oordeel uitgesproken, dat het een algemeen aanvaard beginsel is, dat geen Staat iemand mag uitwijzen naar een land, waar zijn leven en vrijheid in gevaar zouden zijn als gevolg van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, lidmaatschap van een maatschappelijke groep of politieke overtuiging. Derhalve achtte zij opneming van een bepaling, overeenkomende met artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag, niet noodzakelijk (vgl. *Trb.* 1955, 42, blz. 60). Juridisch heeft deze resolutie uiteraard geen verbindende kracht.

Artikel 36. Aangezien het voor het Koninkrijk van belang is, dat ten behoeve van de niet-Europese rijkssdelen desgewenst andere voorbehouden kunnen worden gemaakt dan voor Nederland, werd een Nederlands amendement op de territoriale clausule ingediend, strekkende tot invoeging van een nieuwe paragraaf van de volgende inhoud:

„The provisions of this Convention shall be applied in such territories with due regard, however, to local requirements.”.

Naar het oordeel van de conferentie vloeide de bedoelde mogelijkheid echter reeds uit de bestaande tekst voort, weshalve het amendement werd teruggenomen.

Conclusie

De in het Staatlozenverdrag vervatte regeling blijft, evenals dit bij het Vluchtelingenverdrag het geval was, beperkt tot een minimumregime en wijkt slechts op enkele punten af van de regeling, welke voor vluchtelingen geldt. Uiteraard is een definitieve oplossing van het probleem der staatloosheid slechts gelegen in het verkrijgen van een nationaliteit. Deze oplossing kan het onderhavige verdrag niet bieden, doch aangezien het geen feitelijk volledige gelijkstelling bewerkt met hen, die een nationaliteit bezitten, neemt het de prikkel tot het bereiken van die oplossing niet weg. Het zou

intussen onjuist zijn, het verdrag naar dit negatieve aspect te beoordelen. Belangrijker is het positieve resultaat, dat de staatlozen op het grondgebied van de partijen in een positie komen, die beantwoordt aan de fundamentele aanspraken, welke voor alle mensen moeten worden erkend.

In het algemeen genieten de staatlozen in het Koninkrijk der Nederlanden reeds een bevredigende behandeling, zodat het verdrag geen wezenlijke verandering zal brengen in de bestaande praktijk. Niettemin achten de ondergetekenden het van belang, dat het Koninkrijk bij het verdrag partij wordt, omdat zulks een concrete steun aan het streven naar internationale erkenning en codificatie van de rechten der staatlozen betekent.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
J. DE QUAY.

De Minister van Justitie,
A. C. W. BEERMAN.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
E. H. TOXOPEUS.

*De Minister van Onderwijs, Kunsten
en Wetenschappen,*
J. CALS.

De Minister van Financiën,
J. ZIJLSTRA.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*
VAN ROOY.

De Minister van Maatschappelijk Werk,
M. KLOMPÉ.