

Protocol, op 31 januari 1967 te New York tot stand gekomen, betreffende de status van vluchtelingen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN

Nr. 1

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen: 28 februari 1968.

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 dertig leden der Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 29 maart 1968.

's-Gravenhage, 27 februari 1968.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 64, juncto artikel 60, lid 2, en onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Grondwet, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U Hoogedelgestreng hierbij de tekst en de vertaling van het op 31 januari 1967 te New York tot stand gekomen Protocol betreffende de status van vluchtelingen (*Trb.* 1967, 76)¹⁾ over te leggen.

Een toelichtende nota bij dit Protocol gelieve U hiernevens aan te treffen.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het Protocol alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,

DE JONG.

Toelichtende nota

De internationale juridische bescherming van vluchtelingen is geregeld bij het verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 (laatstelijk *Trb.* 1966, 197). Het Vluchtelingenverdrag van 1951 trad in werking op 22 april 1954 en werd door Nederland, dat aan de totstandkoming ervan had medegewerkt, bekrachtigd op 3 mei 1956. Op 31 januari 1967 waren 51 staten partij bij het verdrag.

Het Vluchtelingenverdrag van 1951 is slechts van toepassing op personen die vluchteling werden ten gevolge van gebeurtenissen die vóór 1951 hebben plaatsgevonden (artikel 1, A(2)). Voorts voorziet het verdrag in de mogelijkheid, dat partijen aan de verdragsverplichtingen een geografische restrictie verbinden door het afleggen van een verklaring omtrent de door hen voorgestane betekenis van de woorden „gebeurtenissen welke vóór 1 januari 1951 hebben plaatsgevonden”, d.w.z. gebeurtenissen in Europa, dan wel gebeurtenissen in Europa en elders (artikel 1, B(1)).

Deze beperkingen van tijd en plaats hadden ten doel, enige zekerheid te scheppen omtrent de aan te gane verplichtingen. Bij het ontstaan van nieuwe vluchtelingensituaties na de inwerkingtreding van het verdrag vond de tijdsclausule over het algemeen een ruime interpretatie, hetgeen weliswaar ten goede kwam aan praktische oplossingen in acute noodsituaties doch ook onduidelijkheid veroorzaakte. Verschillen van inzicht omtrent de „doorwerking” van gebeurtenissen die vóór 1951 plaatsvonden, hebben dan ook tot moeilijkheden geleid.

De behoefte aan een herziening van het Vluchtelingenverdrag werd sterker gevoeld, naarmate het vluchtelingenvraagstuk een mondiale omvang aannam en het voor de regeringen

*Aan
de Heer Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal*

¹⁾ Nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

onmogelijk werd, een extensieve interpretatie te hanteren op grond van historisch-oorzakelijke verbanden met gebeurtenissen die slechts gezien konden worden als gevolgen van de tweede wereldoorlog.

Een tweede factor vormde de groeiende ongelijkheid in werkingssfeer tussen het Vluchtelingenverdrag van 1951 en het Statuut van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 14 december 1950 werd aanvaard (resolutie 428 (V), zie Publicatie nr. 25 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blzz. 185-189). Ingevolge het Statuut strekt het mandaat van de Hoge Commissaris zich uit tot alle vluchtelingen, onafhankelijk van tijd en plaats en derhalve onafhankelijk van de toepasbaarheid van het Vluchtelingenverdrag van 1951. Ten gevolge van het snel toenemend aantal vluchtelingen ten aanzien van wie de Hoge Commissaris wel bevoegdheden bezit doch die geen bescherming ondervinden op grond van het verdrag, dreigt dit verdrag geheel in onbruik te geraken. Het mandaat van de Hoge Commissaris daarentegen werd telkenmale door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties verlengd.

Het nu door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties aan de regeringen ter toetreding aangeboden Protocol betreffende de status van vluchtelingen (*Trb.* 1967, 76) beoogt, op eenvoudige en effectieve wijze het bestaande internationale Vluchtelingenverdrag aan te passen aan de veranderde eisen. De tekst van het Protocol werd ontworpen door het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen en achtereenvolgens aanvaard door het Uitvoerend Comité voor het Programma van de Hoge Commissaris, de Economische en Sociale Raad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (21ste zitting).

De *preambule* licht in een drietal paragrafen toe, welke overwegingen geleid hebben tot het ontstaan van het Protocol en behoeft geen nader commentaar.

Artikel I, sub 1 en 2 geeft aan, dat partijen bij het Protocol op zich nemen, de artikelen 2 tot en met 34 van het Vluchtelingenverdrag van 1951 toe te passen op vluchtelingen, zoals gedefinieerd in artikel 1 van dat verdrag, doch met weglating van de grensdatum van 1 januari 1951. Aldus is het Protocol in feite een gecompliceerde versie van het Verdrag van 1951, waarvan alle substantiële artikelen worden overgenomen, met dien verstande dat alleen de definitie van de term vluchteling is aangepast.

Ingevolge *artikel I, sub 3* is de mogelijkheid uitgesloten, dat partijen een verklaring afleggen, waarbij de toepasbaarheid van het Protocol aan een geografische beperking wordt gebonden. Omwille van een zo groot mogelijk aantal toetredingen is hierop echter uitzondering gemaakt voor reeds bestaande verklaringen van deze strekking. Intrekking van deze restricties blijft overigens mogelijk overeenkomstig artikel 1, sub B (2), van het Verdrag van 1951.

De *artikel II en III*, respectievelijk inzake samenwerking tussen nationale overheden en de Verenigde Naties en inzake informatie over nationale wetgeving, komen mutatis mutandis overeen met de artikelen 35 en 36 van het Vluchtelingenverdrag van 1951. Het Protocol geeft geen voorziening aangaande de relatie tot vroegere verdragen, zoals artikel 37 van het Verdrag van 1951, aangezien zulks in de huidige vluchtelingensituatie en voor het doel van het Protocol geen praktische betekenis heeft.

De in *artikel IV* opgenomen regeling van geschillen komt geheel overeen met die van artikel 38 van het verdrag.

In *artikel V* worden de bepalingen voor toetreding tot het Protocol op overeenkomstige wijze geregeld als in artikel 39, leden 2 en 3 van het Verdrag van 28 juli 1951.

Ook in het Protocol is een zogenaamde „federale clausule” opgenomen, dienende om de toepassing ervan in federale of

niet-eenheidsstaten op de meest gerede wijze te doen plaatsvinden. De hiertoe dienende tekst van *artikel VI* komt mutatis mutandis overeen met die van artikel 41 van het verdrag.

De in *artikel VII* opgenomen regeling voor het maken van voorbehouden is ontleend aan de overeenkomstige regeling, vervat in artikel 42 van het verdrag.

Door de Nederlandse Regering werd bij de ondertekening van het verdrag een voorbehoud gemaakt, „dat in alle gevallen waarin dit verdrag aan vluchtelingen de meest gunstige behandeling toekent, welke aan onderdanen van een vreemd land wordt verleend, deze clausule niet zal worden uitgelegd als zou zulks het regiem inhouden, hetwelk wordt verleend aan onderdanen van landen met wie Nederland regionale, douane-, economische of politieke overeenkomsten heeft gesloten”. Dit voorbehoud is gehandhaafd bij de bekrachtiging van het verdrag.

Voorts zijn bij de bekrachtiging van het verdrag door Nederland nog twee voorbehouden gemaakt, te weten:

1. dat de Nederlandse Regering met betrekking tot artikel 26 van het onderhavige verdrag zich de bevoegdheid voorbehoudt, aan bepaalde vluchtelingen of groepen vluchtelingen een hoofdverblijfplaats aan te wijzen om redenen van openbare orde;

2. dat de Nederlandse Regering in de kennisgevingen nopens de grondgebieden die deel uitmaken van het Koninkrijk, zoals bedoeld in artikel 40, lid 2, van het onderhavige verdrag, zich de bevoegdheid voorbehoudt, met betrekking tot die grondgebieden een verklaring af te leggen, zoals omschreven in artikel 1, sub B, en tot het maken van voorbehouden overeenkomstig artikel 42 van het verdrag.

Het voorbehoud met betrekking tot de in artikel 1, sub B, af te leggen verklaring komt, na toetreding tot het Protocol, uiteraard te vervallen. De overige worden gehandhaafd.

Artikel VII, lid 4, maakt het mogelijk verklaringen af te leggen ter zake van de territoriale toepassing van het Protocol, zulks overeenkomstig de regeling in artikel 40 van het verdrag. In dit verband moge worden opgemerkt, dat het Verdrag van 1951 wat het Koninkrijk aangaat alleen voor Nederland geldt en dat, tenzij de Regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen anders mochten verlangen, zulks ook het geval zal zijn met het Protocol.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

De Minister van Justitie a.i.,
H. K. J. BEERNINK.

*De Minister van Onderwijs
en Wetenschappen,*
VERINGA.

De Minister van Financiën,
WITTEVEEN.

*De Minister van Cultuur, Recreatie
en Maatschappelijk Werk,*
M. KLOMPÉ.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*
B. ROOLVINK.