

24 074 (R 1531)

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake personencontrole op de luchthavens op Sint Maarten; Parijs, 17 mei 1994

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 januari 1995

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 3 februari 1995.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen te kennen worden gegeven uiterlijk op 5 maart 1995.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 17 mei 1994 te Parijs tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake personencontrole op de luchthavens op Sint Maarten (Trb. 1994, 144)¹.

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor de Nederlandse Antillen gevraagd.

Aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen is verzocht hogergenoemde stukken op 3 februari 1995 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Doelstelling van het verdrag

Het voorliggende verdrag zal uitsluitend van toepassing zijn op het Nederlands-Antilliaanse en het Franse deel van het eiland Sint Maarten en strekt tot samenwerking tussen de Franse en Nederlands-Antilliaanse autoriteiten gericht op het tegengaan van illegale immigratie naar het eiland.

Achtergronden

Zoals bekend is de populatie van zowel het Franse als het Nederlands-Antilliaanse deel van het eiland in de afgelopen vijftien jaren sterk gegroeid. Die groei verliep nagenoeg parallel aan de economische groei die het eiland heeft doorgemaakt. Het ontwikkelen van de toeristenindustrie vroeg voor de bouw van onder meer hotels meer arbeidskrachten dan binnen de bevolking van het eiland waren te vinden en sedert de voltooiing daarvan is ten behoeve van de exploitatie van de hotels de vraag naar personeel blijven bestaan. Deze op zichzelf positieve ontwikkelingen op het eiland hebben echter ook een schaduwkant. Bezie men de huidige populatie van het eiland, ongeveer 60 000 personen, dan moet worden geconstateerd dat nagenoeg de helft daarvan niet voldoet aan de wettelijke voorschriften voor legaal verblijf.

Er is nog een factor die het illegale verblijf vergemakkelijkt, namelijk het feit dat het eiland uit twee gebiedsdelen bestaat met elk zijn eigen regelgeving en bestuur. Het verschil in regelgeving en de territoriaal beperkte bevoegdheden van respectievelijk de lokale Franse en Nederlands-Antilliaanse autoriteiten compliceert de handhaving van de geldende vreemdelingenwetgeving.

De omvang van illegaal verblijf heeft als gevolg dat grote groepen van personen wonen onder omstandigheden, die naar de ter plaatse geldende maatstaven gemeten, bepaald onder de maat zijn en zelfs risico's voor de volksgezondheid opleveren. Ook doen illegaal verblijvenden onvermijdelijk een beroep op medische zorg, terwijl de bestaande instellingen voor volksgezondheid niet daarop berekend zijn. Tenslotte is van belang, dat bij het onderwijs geen rekening kan worden gehouden met kinderen die uit illegaal verblijvenden worden geboren, hetgeen ertoe leidt dat deze kinderen zonder enig onderwijs opgroeien. Dit beperkt niet alleen hun individuele toekomstperspectief, maar kan door de omvang van de groep op termijn, men denke aan de tweede generatie, de gehele Sint Maartense samenleving ontwrichten.

Hoofdlijnen

Deze situatie en het besef dat verdere groei van de illegale populatie ongewenst is, heeft de lokale autoriteiten en de voor beide delen van het eiland verantwoordelijke regeringen doen besluiten de controle op de toegang tot het eiland gedeeltelijk gezamenlijk te gaan uitoefenen. Die gezamenlijke personencontrole zal geschieden op die plaatsen waar de meeste personen het eiland binnenkomen, namelijk op de luchthavens van het eiland: de luchthaven Juliana op het Nederlands-Antilliaanse deel en Grand Case op het Franse deel. De gezamenlijke personencontrole is gericht op de categorie van personen, die bij binnenkomst stellen slechts voor kort verblijf (ten hoogste drie maanden) op het eiland te willen verblijven, voorzover zij vallen onder de werking van de definitie van vreemdeling als bedoeld in artikel 2. Aangezien bepaald niet alle vreemdelingen die voor kort verblijf naar Sint Maarten komen het voornemen hebben zich daar illegaal te vestigen – integendeel: het

overgrote deel bestaat uit toeristen welke meer dan welkom zijn – is voor de toepassing van de gezamenlijke controle een verdere differentiatie binnen de categorie van kort verblijvende vreemdelingen noodzakelijk. De opstellers van het verdrag hebben dit onderkend en hebben voorzien in een systeem, waarbij een bij het verdrag in te stellen Commissie, bestaande uit vijf vertegenwoordigers van elk der Partijen (artikel 14), een lijst samenstelt van landen wier onderdanen voor een gezamenlijke controle in aanmerking komen (artikel 13). Het zal daarbij gaan om landen, ten aanzien waarvan de ervaring heeft geleerd dat onderdanen ervan zich veelvuldig illegaal op Sint Maarten vestigen. Aan de hand van die lijst zal dan vervolgens een werkgroep, bestaande uit lokale autoriteiten (artikel 16), op basis van ervaringsfeiten nagaan via welke vluchten bedoelde onderdanen naar Sint Maarten plegen te komen en deze aanwijzen als vluchten welke gezamenlijk zullen worden gecontroleerd. Teneinde flexibel te kunnen reageren op zich wijzigende omstandigheden bepaalt het tweede lid van artikel 13 voorts dat de werkgroep een spoedprocedure dient uit te werken en nieuwe risico's van illegale immigratie naar het eiland of voor de veiligheid op het eiland (criminaliteit) dient te signaleren bij de Commissie.

Toelatingsvereisten

Zijn eenmaal vluchten aangewezen voor gezamenlijke personencontrole dan gelden de in artikel 4 vastgelegde voorwaarden voor toegang, welke zijn samengesteld uit de naar Nederlands-Antilliaans en Frans recht geldende voorwaarden voor toegang voor kort verblijf. Uit de aanhef van die bepaling blijkt overigens dat het niet de bedoeling van partijen is geweest een recht van toegang te creëren; het verschaffen van toegang blijft een discretionaire bevoegdheid. De Franse en Nederlands-Antilliaanse wetgeving terzake vertoont grote overeenkomst, alleen wat betreft de visumplicht loopt deze uiteen. De Nederlandse Antillen stelt de toelating van onderdanen van een twintigtal landen afhankelijk van de verlening van een landingsvergunning en heeft voor de onderdanen van de Dominicaanse Republiek de visumplicht ingesteld.

De visumplicht voor onderdanen van Haïti wordt per 1 juli 1994 ingevoerd. Naar Frans recht geldt de visumplicht voor aanzienlijk meer vreemdelingen. Door de combinatie van de toegangsvoorwaarden van beide landen (artikel 4, tweede lid), zullen de desbetreffende vreemdelingen bij aankomst op Sint Maarten in het bezit dienen te zijn van zowel een door de Nederlandse Antillen afgegeven visum of landingsvergunning als van een Frans visum, ongeacht welk deel van het eiland zij wensen te bezoeken.

Vreemdelingen die alleen voor Frankrijk visumplichtig zijn, zullen alsdan in het bezit dienen te zijn van een Frans visum, ook al stellen zij alleen het Nederlands-Antilliaanse deel te willen bezoeken. Deze eis moge op het eerste gezicht streng lijken; zij is gerechtvaardigd door het doel van het verdrag en door het feit dat op het eiland geen grenscontrole tussen de gebiedsdelen bestaat.

Voorts moet worden bedacht, dat het effect van het verschil in visumplicht tussen Frankrijk en de Nederlandse Antillen groter lijkt dan het is. De voorwaarden die Frankrijk namelijk aan een visumverlening verbindt, zijn niet anders dan die welke het bij het verlenen van toegang voor kort verblijf stelt. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, wijken deze nauwelijks af van de Nederlands-Antilliaanse toegangsvoorwaarden, welke zijn vastgelegd in artikel 8 van de Landsverordening Toelating en Uitzetting *juncto* artikel 2 van het Toelatingsbesluit. Met andere woorden: het aanvragen van een visum voor het Franse deel bemoeilijkt de toegang tot het eiland niet voor diegenen die voldoen aan de voorwaarden voor toegang die ook bij aankomst op het eiland gelden.

Personencontrole

De wijze waarop de gezamenlijke personencontrole wordt uitgeoefend is bepaald in artikel 5. In het derde lid is vastgelegd dat personen die geen vreemdelingen zijn, slechts enkelvoudig worden gecontroleerd, dat wil zeggen op de luchthaven Juliana alleen door de Nederlands-Antilliaanse autoriteiten en op Grand Case alleen door de Franse autoriteiten. Ten aanzien van die personen blijft de thans bestaande situatie, dat zij dienen te voldoen aan de voorwaarden voor kort verblijf op het deel van het eiland waar zij binnenkomen, onverkort gehandhaafd.

Uit het vijfde lid blijkt, dat bij een gezamenlijke personencontrole de beslissing tot weigering weliswaar gezamenlijk wordt genomen, maar aan betrokkene wordt meegedeeld door de grensbewakingsambtenaar van het land waar de controle plaatsvindt; derhalve op de luchthaven Juliana door de Nederlands-Antilliaanse ambtenaar.

Voor deze constructie is gekozen, omdat voor de vreemdeling duidelijk dient te zijn wie hem de toegang heeft geweigerd.

Voorts is helderheid op dit punt geboden, teneinde ook de luchtvaartmaatschappij die betrokkene heeft aangevoerd te kunnen aanspreken op haar verplichting de vreemdeling weer mee terug te nemen en zo nodig de daaruit voortvloeiende kosten te dragen.

Die doorberekening van de kosten van verwijdering aan luchtvaartmaatschappijen, waarin zowel de Nederlands-Antilliaanse als de Franse wetgeving voorzien, is ook van belang voor de toepassing van de artikelen 11 en 12 van het verdrag, waarover hierna meer.

Het optreden van de Franse grensbewakingsambtenaren op de luchthaven Juliana en van de Nederlands-Antilliaanse ambtenaren op Grand Case behoeft nadere regeling met het oog op de toekenning van de bevoegdheid tot dat optreden, de terzake geldende voorwaarden en de gevolgen die daaraan kunnen worden verbonden. Een en ander is in diverse bepalingen vastgelegd. In artikel 2 is bepaald dat de grensbewakingsambtenaren van de zendstaat de personencontrole uitoefenen in een zone. De zone is niet meer dan een geografische beperking van de plaats waar de personencontrole mag worden uitgeoefend. De precieze lokatie ervan, in de aankomsthal in de luchthavens, zal in diplomatieke nota's worden aangegeven.

Het bepaalde in artikel 6 bevat de voorwaarden waaraan de individuele grensbewakingsambtenaren zijn gebonden. Wat betreft het dragen van het dienstwapen (Franse grensbewakingsambtenaren dragen een pistool als vast onderdeel van hun uniform) kan nog worden opgemerkt dat tijdens de onderhandelingen is afgesproken dat voor het Nederlands-Antilliaanse deel slechts een zodanige vergunning zal worden verleend, dat per groep die de controle feitelijk uitoefent uitsluitend de hoogste in rang bevoegd is zijn dienstwapen te dragen.

Tijdens de gezamenlijke personencontrole kan ook de grensbewakingsambtenaar van de zendstaat constateren dat een vreemdeling een strafbaar feit pleegt, bij voorbeeld het gebruik van een vervalst paspoort of het aanwezig hebben van verdovende middelen, of het feit dat betrokkene wordt gezocht door de justitiële autoriteiten van zijn land. In al deze gevallen is de ambtenaar op grond van het bepaalde in artikel 6, eerste lid, onder c, bevoegd betrokkene aan te houden teneinde hem over te dragen aan de autoriteiten van gaststaat. Is de aanhouding het gevolg van het plegen van een strafbaar feit, dan zullen de autoriteiten van de gaststaat de zaak verder behandelen; wordt betrokkene gezocht door de justitie van de zendstaat, dan zal een uitleveringsverzoek van die staat autoriteiten dienen te volgen. Met het oog op laatstbedoelde situatie is artikel 7 opgenomen. Deze bepaling schept de bevoegdheid van vrijheidsbeneming voor die gevallen waarin de autoriteiten op wier grondgebied de vreemdeling is aangehouden geen strafrechtelijke rechtsmacht kunnen uitoefenen ten aanzien van betrokkene. Ter toelichting diene het volgende

voorbeeld. Op de luchthaven Juliana wordt bij een gezamenlijke controle door de Franse grensbewakingsambtenaar geconstateerd dat een Canadees door de Franse justitie wordt gezocht voor een strafvervolging terzake van een door hem in Parijs gepleegde roofoverval. De Nederlands-Antilliaanse wetgeving is op het door de Canadees gepleegde feit niet van toepassing, tengevolge waarvan de bepalingen inzake voorlopige hechtenis niet kunnen worden toegepast. Op het moment van de aanhouding van de Canadees is door Frankrijk ook nog geen verzoek tot voorlopige aanhouding ter fine van uitlevering ingediend, zodat een voorlopige aanhouding op grond van artikel 9 van het Nederlands-Antilliaans Uitleveringsbesluit evenmin mogelijk is. Met andere woorden: zonder het bepaalde in artikel 7 zou naar het recht van de Nederlandse Antillen geen bevoegdheid bestaan betrokkene in te sluiten. Aangezien het doel van de aanhouding is betrokkene weer onder de rechtsmacht van Frankrijk te brengen, hetgeen via uitlevering zal moeten geschieden, is de vrijheidsbeneming op de onderhavige titel uitsluitend bedoeld om Frankrijk in staat te stellen een verzoek tot voorlopige aanhouding ter fine van uitlevering in te dienen. De duur van de vrijheidsbeneming is beperkt, naar Nederlands-Antilliaans recht de termijn als bedoeld in artikel 41 van het Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen. Is het verzoek tot voorlopige aanhouding binnen die termijn ontvangen, dan is verder het Nederlands-Antilliaanse uitleveringsrecht van toepassing.

Het optreden van de grensbewakingsambtenaren van de zendstaat in de gaststaat zal in de regel normaal verlopen. Er kunnen zich echter incidenten voordoen, waaraan gevolgen moeten worden verbonden in de civiel- of strafrechtelijke sfeer. De artikelen 8 tot en met 10 strekken ertoe de bevoegdheidsverdeling tussen partijen vast te stellen. Wat betreft de civielrechtelijke aansprakelijkheid (artikel 8, eerste lid) is de zendstaat verantwoordelijk.

Voor optreden tegen door de grensbewakingsambtenaar in de gaststaat gepleegde strafbare feiten zijn zowel de gast- als zendstaat bevoegd (artikel 8, tweede tot en met vierde lid). De gaststaat stelt het onderzoek in naar strafbare feiten op zijn grondgebied gepleegd en verbindt daaraan zo nodig gevolgen, tenzij het een strafbaar feit betreft dat door de ambtenaar in de uitoefening van zijn functie is gepleegd. In laatstbedoeld geval zal de zendstaat tegen de betrokken ambtenaar optreden en de gaststaat nauwkeurig op de hoogte houden van het verdere verloop van de strafzaak.

Verwijdering

Sluitstuk van de in dit verdrag vastgelegde samenwerking tussen Franse en Nederlands-Antilliaanse autoriteiten vormt de verwijdering van vreemdelingen en de financiering daarvan. Partijen verplichten zich vreemdelingen die bij binnenkomst niet of na binnenkomst niet meer voldoen aan de in artikel 4 bedoelde voorwaarden voor toegang te verwijderen, indien betrokkene niet vrijwillig vertrekt. Een en ander geschiedt geheel overeenkomstig het eigen recht (artikel 11, tweede lid). Voor de Nederlandse Antillen geschiedt dit overeenkomstig het bepaalde in artikel 19 van de Landsverordening Toelating en Uitzetting. In artikel 12 is een verdeling van de kosten van verwijdering vastgelegd. Die kosten zullen naar verwachting gering zijn, omdat in de meeste gevallen verwijdering zal plaatsvinden na een weigering van de toegang en alsdan, zoals hierboven reeds werd aangegeven, de luchtvaartmaatschappij, die betrokkene heeft aangevoerd, kan worden aangesproken.

Verhouding tussen het verdrag en het nationale recht

Zoals uit het voorgaande blijkt, wijkt het verdrag gedeeltelijk af van hetgeen in de vreemdelingenwetgeving van de Nederlandse Antillen is bepaald. Aangezien die afwijkingen uitsluitend voor Sint Maarten gelden en dan nog slechts aan de orde komen bij de toepassing van de gezamenlijke personencontrole *in concreto*, wordt afgezien van wijziging van het Nederlands-Antilliaanse recht op dit punt. Een en ander is ook juridisch verantwoord, gelet op de algemene regel, dat verdragsbepalingen voorrang hebben op regels van lagere orde.

Ten aanzien van één element is wel tot aanvulling van het nationale recht besloten, te weten het strafbaar stellen van wederspanning tegen Franse ambtenaren, die krachtens het verdrag in functie zijn op Nederlands-Antilliaans grondgebied. De verplichting tot een dergelijke strafbaarstelling vloeit rechtstreeks voort uit het bepaalde in artikel 9, tweede lid, van het verdrag. Gelet op het bepaalde in artikel 1 van het Nederlands-Antilliaanse Wetboek van Strafrecht wordt thans een ontwerp-landsverordening tot aanvulling van dat Wetboek voorbereid.

Verdere samenwerking

Tenslotte verdient nog het volgende aandacht. Verwacht mag worden dat de enkele inwerkingtreding van het verdrag een zekere afname van de toestroom van illegale immigranten tot gevolg zal hebben. Goede toepassing ervan zal dit effect versterken, althans wat betreft de binnenkomst via de luchthavens.

Tegelijkertijd mag echter bepaald niet worden uitgesloten dat de stroom van illegale immigranten zich zal verleggen van de luchthavens naar de baaien en kusten van het eiland. Partijen zijn zich daarvan bewust en beschouwen dit verdrag als een eerste fase van de samenwerking. Bij gelegenheid van de ondertekening hebben vertegenwoordigers van beide partijen dan ook een verklaring afgelegd, waarin verdere samenwerking op het terrein van de kustbewaking en de justitiële samenwerking wordt voorzien.

Nadere uitwerking van de justitiële samenwerking wordt noodzakelijk geacht, omdat het eiland helaas ook aantrekkelijk is gebleken voor het ontplooiën van criminele activiteiten, en de bestrijding daarvan door de tweedeling van het eiland wordt bemoeilijkt. Voorzover de genoemde vormen van samenwerking een nadere juridische basis behoeven, staat het beide regeringen voor ogen om deze in nadere verdragen vast te leggen. Vooreerst wordt er naar gestreefd de praktische samenwerking te intensiveren.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
W. Kok