

Vergaderjaar 1986–1987

19 728 (R1315)

Overeenkomst betreffende internationale samenwerking op het gebied van administratieve bijstand aan vluchtelingen, met bijlage; Bazel, 3 september 1985

Nr. 1

Ter griffies van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen 24 september 1986. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of de Gevolmachtigde Minister van Aruba te kennen worden gegeven op uiterlijk 24 oktober 1986.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

's-Gravenhage, 1 september 1986

Ter voldoening aan het terzake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 3 september 1985 te Bazel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de internationale samenwerking op het gebied van administratieve bijstand aan vluchtelingen, met bijlage (Trb. 1985, 147).²

Een toelichtende nota bij deze Overeenkomst gelieve U hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voor Nederland en Aruba gevraagd.

Aan de Gouverneur van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 24 september 1986 over te leggen aan de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Minister van Aruba is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, GW; Art. 61, (3), G.W. 1972, en Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

TOELICHTENDE NOTA

Tot het werkkterrein van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand behoort sinds geruime tijd de toepassing van artikel 25 van het op 28 juli 1951 te Genève gesloten Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, No. 88). Het tweede lid van dit artikel verplicht de aangesloten Staten – waaronder het Koninkrijk der Nederlanden – de op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen te voorzien van documenten of verklaringen die normaal aan vreemdelingen worden verstrekt door of door tussenkomst van hun nationale autoriteiten. In een aanbeveling van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand van 8 september 1967 worden de lid-staten van deze commissie aangespoort bevoegde autoriteiten aan te wijzen die zorgdragen voor de verstrekking van bedoelde bescheiden aan vluchtelingen, zulks ten einde rechtstreekse contacten tussen die autoriteiten mogelijk te maken en de internationale erkenning van de door hen verstrekte bescheiden te bevorderen.

Inmiddels is men tot het inzicht gekomen dat de overeenkomstig het Verdrag van Genève getroffen landelijke voorzieningen beter zou functioneren indien, in het veel voorkomende geval van een vluchteling die achtereenvolgens in verschillende Staten verblijft, deze Staten onderling op eenvoudige wijze de gegevens omtrent de identiteit en de burgerlijke staat van deze vluchteling zouden kunnen opvragen en controleren. Gebleken is namelijk dat veel in het land dat de vluchteling als eerste ontvangt, meer of meer accurate gegevens van hem worden verkregen dan in een volgend land waar hij zich na verloop van enkele jaren vestigt. De onderhavige Overeenkomst, waarvan de tekst op 6 september 1984 te Rome is vastgesteld, beoogt in de gewenste gegevensverstrekking te voorzien.

Voor het Koninkrijk gelden tot dusver geen internationale regelingen op dit gebied. Enkele andere tot de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand behorende landen zijn partij bij de Europese Overeenkomst inzake het verkrijgen in het buitenland van inlichtingen en bewijsmateriaal in administratieve zaken, welke op 15 maart 1978 te Straatsburg is gesloten.

Deze Overeenkomst is echter zeer algemeen van strekking en is niet toegesneden op de bijzondere situatie van vluchtelingen, die tot grote voorzichtigheid bij de verstrekking van gegevens noopt. De Overeenkomst van Straatsburg geeft overigens voorrang aan andere bestaande of toekomstige overeenkomsten op hetzelfde terrein.

De inhoud van de onderhavige Overeenkomst kan als volgt worden samengevat.

De regeling heeft betrekking op vluchtelingen die vallen onder de definitie van het Verdrag van Genève. De verstrekking van gegevens vindt uitsluitend plaats met het oog op de uitgifte, door het land waar de vluchteling legaal verblijft, van bescheiden als bedoeld in het Verdrag van Genève. De gegevens hebben alleen betrekking op de identiteit en de burgerlijke staat van de vluchteling en zijn gezin en kunnen uitsluitend worden opgevraagd uit een land of landen waar hij eerder heeft verbleven, zulks ongeacht of dit verblijf al of niet legaal was.

De Overeenkomst sluit uitdrukkelijk uit dat aanvragen worden toegezonden aan de Staat van herkomst van de vluchteling, te weten de Staat waarvan hij de nationaliteit bezit, of, indien hij staatloos is, de Staat waar hij voorheen was gevestigd en waar hij vervolging om redenen genoemd in het Verdrag van Genève te vrezen heeft. Bovendien moet de Staat van verblijf zich van een aanvraag onthouden indien deze gevaar zou opleveren voor de veiligheid van de vluchteling of de leden van zijn gezin.

De aanvraag geschiedt door middel van een speciaal hierdoor ontworpen formulier waarop de verzoekende autoriteit de gegevens vermeldt waarover zij beschikt en welke zij door de aangezochte Staat wenst te zien gecontroleerd en/of aangevuld. De overdracht van gegevens

geschiedt hetzij tussen de daartoe door de aangesloten Staten aangewezen autoriteiten, hetzij via de diplomatieke of consulaire kanalen. Voor Nederland zal het hoofd van de hoofdafdeling Privaatrecht van het Ministerie van Justitie als centrale autoriteit worden aangewezen, voor Aruba de directeur van het Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken van het Ministerie van Justitie.

De aangezochte Staat verstrekt geen gegevens waarvan de openbaarmaking in strijd zou zijn met zijn openbare orde of gevaar zou opleveren voor de veiligheid van de vluchteling of de leden van zijn gezin.

Bescheiden betreffende de identiteit en de burgerlijke staat van een vluchteling, die zijn uitgegeven door het land van herkomst, zijn vrijgesteld van legalisatie.

Tot de onderhavige Overeenkomst kunnen lid-staten van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand, de Europese Gemeenschappen of de Raad van Europa toetreden. Zij zal in werking treden nadat zij door twee Staten is bekrachtigd. De Overeenkomst zal voor wat betreft het Koninkrijk alleen voor Nederland en Aruba gelden.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

Toelichtend Rapport aanvaard door de Algemene Vergadering van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand te Rome, op 6 september 1984

I. Algemeen

De internationale status van vluchtelingen wordt geregeld in het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, welk Verdrag is gewijzigd bij Protocol van 31 januari 1967. In het Verdrag zowel als in het Protocol wordt de term «vluchteling» omschreven en worden de rechten en plichten geregeld van vluchtelingen die verblijven op het grondgebied van de Verdragsluitende Staten.

Artikel 25 van het Verdrag handelt over de administratieve bijstand aan vluchtelingen en hierin wordt met name bepaald dat

«1. wanneer de uitoefening van een recht door een vluchteling normaal de medewerking zou vereisen van buitenlandse autoriteiten op wie hij geen beroep kan doen, zullen de Verdragsluitende Staten op wier grondgebied hij verblijft, zorg dragen, dat zodanige medewerking hem wordt verleend door hun eigen autoriteiten of door een internationale autoriteit.

2. De in het eerste lid bedoelde autoriteit of autoriteiten zullen aan vluchtelingen de documenten of verklaringen verstrekken of onder haar toezicht doen verstrekken, welke normaal aan vreemdelingen zouden worden verstrekt door of door tussenkomst van hun nationale autoriteiten.

3. De aldus verstrekte documenten of verklaringen zullen strekken tot vervanging van de officiële bewijsstukken welke aan vreemdelingen door of door tussenkomst van hun nationale autoriteiten worden afgegeven, en zullen geloof verdienen behoudens tegenbewijs.»

Deze bepalingen zijn van groot belang voor vluchtelingen want zij geven hen de mogelijkheid zich bij de autoriteiten van hun land van asiel documenten te verschaffen die zij nodig hebben, meer in het bijzonder documenten ter vervanging van akten van de burgerlijke stand, afschriften of uittreksels, die zij in verband met hun positie als vluchteling niet kunnen verkrijgen bij hun nationale autoriteiten. Daar de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand zich bewust was van het praktische belang van deze maatregel, heeft zij, door middel van haar aanbeveling nr. 1 (aanvaard door de Algemene Vergadering van 8 september 1967), de lid-staten verzocht autoriteiten aan te wijzen die worden belast met de afgifte aan vluchtelingen van documenten ter vervanging van akten van de burgerlijke stand, en voorts de nodige maatregelen te nemen ten einde enerzijds rechtstreeks contacten tussen de desbetreffende autoriteiten mogelijk te maken en anderzijds ervoor te zorgen dat de aldus afgegeven documenten internationaal worden erkend.

Gebleken is dat de doeltreffendheid van het systeem dat in de verschillende Staten wordt toegepast om uitvoering te geven aan artikel 25 van het Verdrag van 1951, zou worden verbeterd indien men zou kunnen komen tot een betere internationale samenwerking bij het verzamelen en verifiëren van gegevens betreffende de burgerlijke staat en de identiteit van de vluchtelingen die achtereenvolgens in verschillende Staten hebben verbleven.

Dat is het doel van de onderhavige Overeenkomst.

Zoals bekend, bestaat er reeds een Europese Overeenkomst inzake het verkrijgen in het buitenland van inlichtingen en bewijsmateriaal in administratieve zaken, welke Overeenkomst op 15 maart 1978 te Straatsburg is ondertekend. Opmerking verdient evenwel dat laatstbedoelde Overeenkomst een zeer ruime werkingssfeer heeft, waarbij in beginsel alleen fiscale zaken en strafzaken zijn uitgesloten; voorts wordt in deze Overeenkomst geen rekening gehouden met de bijzondere situatie van vluchtelingen, waarbij men in bepaalde gevallen zeer voorzichtig dient te

zijn met het bekend maken van gegevens. Overigens wordt in artikel 12 van de Europese Overeenkomst bepaald dat deze geen inbreuk maakt op overeenkomsten die over soortgelijke zaken reeds bestaan of tot stand zullen komen tussen overeenkomstsluitende Staten.

Naast de internationale samenwerking die door de Overeenkomst wordt ingesteld, voorziet deze in vrijstelling van iedere legalisatie en iedere daarmee gelijkstaande formaliteit, zoals de apostille, de documenten betreffende de identiteit en de burgerlijke staat van de vluchtelingen, welke documenten zijn afgegeven door de autoriteiten van hun land van herkomst. Hoewel er tussen deze maatregel en de voornaamste doelstelling van de Overeenkomst geen direct verband bestaat, valt deze maatregel toch onder de toepassing van artikel 25 van het Verdrag van 28 juli 1951, en meer in het bijzonder van het eerste lid, van dat artikel.

2. Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

In dit artikel wordt bepaald dat de Staten met elkaar contact kunnen opnemen ten einde gegevens te verkrijgen omtrent de identiteit en de burgerlijke staat van vluchtelingen, welke gegevens met name noodzakelijk zijn om de afgifte van documenten ter vervanging van de akten van de burgerlijke stand mogelijk te maken.

De verantwoordelijkheid voor deze afgifte berust, volgens artikel 25 van het Verdrag van 1951, bij de Staat waar de vluchteling verblijft. In artikel 1 van de onderhavige Overeenkomst wordt bepaald dat het gaat om het «rechtmatig» verblijf, dat wil zeggen het verblijf dat in overeenstemming is met de van kracht zijnde wetten of voorschriften, hetgeen in het algemeen zal blijken uit een verblijfsvergunning. Het is dus de taak van de Staat op het grondgebied waarvan de vluchteling verblijft, door middel van een passend onderzoek de nodige gegevens bijeen te brengen om zodoende het gevraagde document te kunnen opstellen, dat wil zeggen een document of verklaring betreffende de burgerlijke staat, de gezinssituatie of de gezinssamenstelling.

Wanneer de vluchteling eerst heeft verbleven in een of meer andere Staten, is het wenselijk bij die Staten bijzonderheden in te winnen over de identiteit en de burgerlijke staat waarmee de vluchteling door de bevoegde administratieve autoriteit aldaar is ingeschreven; een dergelijke inschrijving betekent niet noodzakelijk dat de vluchteling in de aangezochte Staat toestemming had voor verblijf. Een vreemdeling die kortgeleden uit een land waar hij vervolgd werd, is gevlucht en die in een Staat een eerste asiel vindt, ook al is dit asiel slechts tijdelijk, wordt aldaar gewoonlijk ondervraagd door de bevoegde autoriteiten van deze Staat. De gegevens die hij bij die gelegenheid verstrekt, zijn uiterst waardevol en dikwijls juist dan die welke hij later, soms vele jaren nadat hij zijn land heeft verlaten, zal verstrekken.

In artikel 1 wordt dus aan de Staat waar de vluchteling op dat ogenblik verblijft, het recht gegeven zich voor de nodige gegevens te wenden tot de Staten waar de vluchteling vroeger heeft verbleven. In het tweede lid wordt evenwel bepaald dat een dergelijk verzoek nooit mag worden gericht aan de Staat van herkomst van de vluchteling, dat wil zeggen de staat waarvan hij de nationaliteit heeft, dan wel, indien het een staatloze betreft, de Staat waarin hij zijn verblijf had en waar hij overeenkomstig de formulering van artikel 1 van het Verdrag van 28 juli 1951, met grond vreest wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, wegens het behoren tot een bepaalde sociale groep of wegens zijn politieke overtuiging, te worden vervolgd. Voorts dient de Staat van verblijf zich ervan te onthouden een dergelijk verzoek te doen wanneer hierdoor de veiligheid van de vluchteling of van zijn familieleden in gevaar zou kunnen worden gebracht.

Ten slotte wordt in het derde lid van artikel 1 bepaald dat de gegevens die zijn verkregen op grond van de Overeenkomst, niet mogen worden gebruikt voor andere doeleinden dan voor het opstellen van documenten betreffende de identiteit of de burgerlijke staat.

Artikel 2

Ingevolge dit artikel geschiedt het verzoek om gegevens door middel van een meertalig formulier, waarvan het model als bijlage is gehecht aan de Overeenkomst en waarop slechts gegevens kunnen worden vermeld die betrekking hebben op de identiteit en de burgerlijke staat van de vluchteling en van zijn familie. De Staat waar de vluchteling op dat ogenblik verblijft, vermeldt daarop de gegevens die deze bezit en om de verificatie waarvan deze de Staat waar de vluchteling vroeger verbleef, verzoekt.

Dit verzoek en de daarin opgenomen gegevens kunnen, hetzij rechtstreeks tussen de autoriteiten die daartoe zijn aangewezen door de Overeenkomstsluitende Staten, hetzij langs diplomatieke of consulaire weg, worden uitgewisseld.

Na de juistheid te hebben geverifieerd van de gegevens vermeld in het verzoek, en na hieraan eventueel afwijkende of aanvullende gegevens waarover zij beschikt, te hebben toegevoegd, zendt de bevoegde autoriteit van de aangezochte Staat aan de verzoekende Staat het formulier terug, na het naar behoren te hebben gedateerd, ondertekend en voorzien van haar stempel. Deze formaliteiten worden kosteloos en zo spoedig mogelijk vervuld.

De aangezochte Staat onthoudt zich er evenwel van de gevraagde gegevens te verstrekken, indien deze meent dat mededeling ervan in strijd is met zijn openbare orde; dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien de verspreiding ervan is verboden door zijn wetgeving inzake de bescherming van het privé-leven. De aangezochte Staat weigert tevens gegevens te verstrekken waardoor de veiligheid van de vluchteling of van zijn familieleden in gevaar zou kunnen worden gebracht.

Artikel 3

Dit artikel voorziet in de aanwijzing van de bevoegde autoriteit in iedere Staat voor het aanvragen en het verstrekken van de bedoelde gegevens. Het dient in beginsel een centrale autoriteit te zijn, die beter dan een plaatselijke autoriteit in staat is de situatie van de vluchteling te beoordelen en na te gaan welke voorzorgsmaatregelen noodzakelijk zijn. Federale Staten hebben evenwel de mogelijkheid daartoe verscheidene autoriteiten aan te wijzen. In de Europese Overeenkomst van 15 maart 1978 is er eveneens sprake van een dergelijke aanwijzing, die een waarborg biedt voor een goede tenuitvoerlegging. Uiteraard betekent de aanwijzing van de desbetreffende autoriteit niet noodzakelijkerwijs dat deze autoriteit ook bevoegd is zelf identiteitsbewijzen of documenten betreffende de burgerlijke staat af te geven, indien de vluchteling hierom mocht verzoeken.

Artikelen 4 t/m 7

Deze artikelen, waarin een beschrijving wordt gegeven van het formulier, grijpen terug op overeenkomstige bepalingen in andere overeenkomsten van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand, waarin wordt voorzien in het gebruik van meertalige formulieren.

In artikel 7 wordt het formulier vrijgesteld van iedere legalisatie; het formulier hoeft slechts te worden gedagtekend en voorzien van de handtekening en het stempel zowel van de verzoekende autoriteit als van de aangezochte autoriteit.

Artikel 8

Zoals hierboven reeds is aangegeven, worden ingevolge dit artikel van iedere legalisatie of soortgelijke formaliteit vrijgesteld de door de vluchtelingen overgelegde, door de autoriteiten van hun land van herkomst afgegeven documenten betreffende de identiteit en de burgerlijke staat. Dit gebeurt overigens reeds in de meeste landen in verband met het feit dat het voor de vluchtelingen absoluut onmogelijk zou zijn de gebruikelijke legalisaties te verkrijgen.

Artikelen 9 t/m 15

Deze betreffen de slotbepalingen van de Overeenkomst. Opgemerkt zij dat naast de lidstaten van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand, ook de lidstaten van de Raad van Europa en van de Europese Gemeenschappen tot de Overeenkomst kunnen toetreden.

Formulier

Het als bijlage aan de Overeenkomst toegevoegde formulier bestaat, aan de voorkant, uit drie afzonderlijke gedeelten:

- het eerste gedeelte betreft de vermelding, door de verzoekende Staat, van de plaats waar en het tijdvak waarin de vluchteling in de aangezochte staat heeft verbleven; het spreekt vanzelf dat om de identiteit van betrokkene te kunnen vaststellen en om het zoeken naar de gevraagde gegevens mogelijk te maken, deze plaats en data zo nauwkeurig mogelijk moeten zijn; het is dan ook gewenst om hetzij het volledige adres (stad, straat, huisnummer ...), hetzij bijvoorbeeld de benaming van het kamp te vermelden; in dit gedeelte kunnen bovendien zowel aan de verzoekende autoriteit als aan de aangezochte autoriteit benaming en adres worden opgegeven;

- het tweede gedeelte bevat vijf kolommen. In de eerste voorgedrukte kolom staat het nummer van ieder gegeven met daarachter de soort. Het kan slechts gegevens betreffen over de vluchteling zelf, zijn/haar huidige echtgeno(o)t(e) en zijn/haar kinderen. Indien het huwelijk is ontbonden of nietig verklaard, wordt de identiteit vermeld van de echtgeno(o)t(e) van wie het huwelijk is ontbonden of nietig verklaard. Bij verstoting wordt het symbool Div. vermeld. De tweede kolom is bestemd voor de verzoekende Staat, die hierin, op elk punt, de gegevens vermeldt die hij bezit en die hij wenst te laten verifiëren door de aangezochte Staat. De laatste drie kolommen dienen om het de aangezochte Staat mogelijk te maken het resultaat van zijn onderzoek te vermelden, hetzij dat zijn eigen gegevens overeenkomen met de door de verzoekende Staat vermelde gegevens (kolom 3), hetzij dat hij niet over gegevens beschikt (kolom 4), hetzij ten slotte dat hij over andere gegevens beschikt. In de beide eerste gevallen zet hij in de daarvoor bestemde kolom slechts een kruisje naast iedere gewenste inlichting; in het laatste geval vermeldt hij de gegevens waarover hij beschikt.

Indien de aangezochte Staat, op grond van artikel 2 van de Overeenkomst, meent de gevraagde gegevens niet of slechts gedeeltelijk te kunnen verstrekken, zet hij een streep in de vakjes waarin die gegevens hadden moeten worden vermeld; indien de identiteit van de vluchteling niet kan worden vastgesteld door de aangezochte Staat, beperkt deze Staat zich ertoe het formulier terug te zenden aan de verzoekende Staat na in de vierde kolom naast de gevraagde gegevens «naam» en «voornamen», een kruisje te hebben geplaatst;

- het derde gedeelte van het formulier is bestemd voor de vermelding van de data, de ondertekening en het stempel van de bevoegde autoriteiten. Hierin staan ten slotte de symbolen die worden gebruikt om het formulier in te vullen (geslacht, nationaliteit, huwelijkssituatie).

Op de achterzijde van het formulier staat, zoals is voorgeschreven in artikel 6, derde lid, van de Overeenkomst, een verwijzing naar deze Overeenkomst, de vertaling van de onveranderlijke vermeldingen in de eerste kolom aan de voorkomt en ten slotte een samenvatting van de artikelen 4 en 5 van de Overeenkomst.

Om praktische redenen worden op het formulier de gegevens gevraagd van slechts één echtgeno(o)t(e) en drie kinderen per vluchteling. In de – nogal uitzonderlijke – gevallen van polygamie zou aan het eerste formulier een tweede of zelfs een derde formulier dienen te worden toegevoegd. Hetzelfde geldt indien er meer dan drie kinderen zijn of in het geval dat de vluchteling bekend is onder meer dan één identiteit. In dergelijke gevallen dient ieder formulier te worden genummerd.

Bij het vermelden van de gegevens op het formulier dienen zowel de bevoegde autoriteit van de verzoekende Staat als die van de aangezochte Staat ervoor te zorgen dat deze gegevens duidelijk leesbaar worden vermeld, zo mogelijk getypt, waarbij zorgvuldig aandacht dient te worden besteed aan de schrijfwijze van de namen, voornamen en plaatsen, aan het gebruik van hoofdletters en kleine letters alsmede aan het gebruik van de symbolen bedoeld in de Overeenkomst.

In het vakje (19) onder de vermelding van het symbool dat betrekking heeft op de huwelijks situatie, dienen te worden vermeld de datum waarop en de plaats waar deze situatie tot stand is gekomen, waarbij het kan gaan om huwelijk, overlijden van echtgeno(o)t(e), scheiding, scheiding van tafel en bed of nietigverklaring van het huwelijk.