

Vergaderjaar 2010–2011

32 794

Uitvoeringsprotocol tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Russische Federatie inzake de uitvoering van de Overnameovereenkomst tussen de Russische Federatie en de Europese Gemeenschap van 25 mei 2006; Moskou, 9 maart 2011

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 25 mei 2011.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 24 juni 2011.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 19 mei 2011

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 9 maart 2011 te Moskou totstandgekomen Uitvoeringsprotocol tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Russische federatie inzake de uitvoering van de Overnameovereenkomst tussen de Russische Federatie en de Europese Gemeenschap van 25 mei 2006 (Trb. 2011, 76).

Een toelichtende nota bij het Protocol treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Inleiding

In het onderhavige verdrag (hierna genoemd: het uitvoeringsprotocol) zijn bepalingen opgenomen ter uitwerking van de op 25 mei 2006 te Sotsji totstandgekomen Overnameovereenkomst tussen de Russische Federatie en de Europese Gemeenschap (PbEU 2007, L 129; hierna genoemd: de EU-overnameovereenkomst).

Het op 13 december 2007 totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Trb. 2008, 11) is in werking getreden op 1 december 2009. Vanaf die datum is de Europese Gemeenschap vervangen en opgevolgd door de Europese Unie. De Europese Unie oefent nu alle rechten uit en neemt alle verplichtingen op zich die voorheen toebehoorden aan de Europese Gemeenschap. Deze wijziging heeft dan ook geen gevolgen voor internationale overeenkomsten gesloten door de Europese Gemeenschap, zoals bovengenoemd verdrag van 2006.

In het regeerakkoord is intensivering van het terugkeer- en uitzetbeleid aangemerkt als prioriteit. Het beleid met betrekking tot terugkeer is eerder uiteengezet in de «Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid» (Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr. 1) alsmede de kamerbrief «Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid» (Kamerstukken II 2007/08, 29 344, nr. 67). Doelstelling van dit beleid is, onder meer, met de zogenoemde herkomstlanden een goede samenwerking op het gebied van terugkeer te realiseren en te onderhouden, alsmede een betere samenhang na te streven met het Nederlandse beleid ten opzichte van deze landen. In het verlengde hiervan is voorts in de notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen het uitgangspunt verwoord dat in bilaterale verdragen met herkomstlanden standaard een zogenoemde terug- en overnameclausule wordt opgenomen, die zowel ziet op de verplichting eigen onderdanen terug te nemen als op de verplichting op verzoek een verdrag te sluiten waarin de terugname van eigen onderdanen en de overname van onderdanen van derde landen en staatlozen wordt geregeld (Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr. 20).

In het kader van het terugkeerbeleid wordt er kortom naar gestreefd met belangrijke herkomstlanden van immigranten een terug- en overnameverdrag te sluiten. Hierbij gaat het in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, om de landen van herkomst die in het kader van dat beleid als prioritaire landen zijn aangemerkt.

Terug- en overnameverdragen waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is of waaraan Nederland als lid van de Europese Unie is gebonden, worden gesloten op verschillende niveaus. Het Koninkrijk sluit niet zelf bilateraal terug- en overnameverdragen. Op grond van de op 11 april 1960 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied (Trb. 1960, 40) sluiten de lidstaten van de Benelux hun terug- en overnameverdragen gezamenlijk. De Benelux-staten bepalen in overleg met elkaar met welke landen van herkomst onderhandelingen worden geopend en welke van de Benelux-staten daarin het voortouw neemt. Daarbij is de omvang van de

terugkeerproblematiek in de drie landen bepalend. De terug- en overnameverdragen die in Benelux-verband worden gesloten, gaan in de regel vergezeld van een uitvoeringsprotocol waarin specifieke uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen. Het uitvoeringsprotocol wordt eveneens door de Benelux-staten gezamenlijk met de verdragspartner overeengekomen. In Benelux-verband zijn verschillende terug- en overnameverdragen totstandgekomen, laatstelijk met de Republiek Armenië (Brussel, 3 juni 2009; Trb. 2009, 124).

Daarnaast is Nederland gehouden aan terug- en overnameovereenkomsten die de Europese Unie sluit. De Europese Unie is bevoegd tot het sluiten van dergelijke verdragen op grond van artikel 79, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, volgens de procedure van artikel 218 van hetzelfde Verdrag (zie Trb. 2008, 51, voor de geconsolideerde tekst). Op grond van die bepaling verleent de Raad van de Europese Unie de Europese Commissie op haar voorstel een mandaat om onderhandelingen te openen met bepaalde landen. Bij de keuze van deze landen baseert de Raad zich ondermeer op criteria als migratiedruk uit het desbetreffende land en de geografische ligging ten opzichte van het grondgebied van de Europese Unie. De Europese Unie heeft tot nu toe, naast het onderhavige met de Russische Federatie, overnameovereenkomsten met Albanië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hongkong, Macau, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Pakistan, Servië en Sri Lanka. Zolang de Europese Unie geen gebruik maakt van haar bevoegdheid een overnameovereenkomst te sluiten, blijven de lidstaten bevoegd dat zelf, op bilateraal, of zoals in het geval van de Benelux, op multilateraal niveau te doen.

Bij de overnameovereenkomsten die in EU-verband tot stand komen, kan elke lidstaat afzonderlijk een uitvoeringsprotocol met de andere partij sluiten. Het onderhavige uitvoeringsprotocol ziet hierop en is gebaseerd op artikel 20 van de EU-overnameovereenkomst. De desbetreffende bepaling, die in beginsel standaard in EU-overnameovereenkomsten wordt opgenomen, biedt de partijen de mogelijkheid nadere afspraken te maken over de praktische uitvoering van de in de EU-overnameovereenkomst overeengekomen bepalingen en over de concrete samenwerking tussen de uitvoerende diensten die hiervoor verantwoordelijk zijn.

Zoals bij de EU-overnameovereenkomsten regel is, sluit Nederland uitvoeringsprotocollen in Benelux-verband, ingevolge voornoemde Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied. Ook over onderhavig uitvoeringsprotocol is in Benelux-verband onderhandeld. Op verzoek van de Russische Federatie wordt echter een afzonderlijk protocol met ieder van de drie Benelux-staten afgesloten. De inhoud van deze protocollen is identiek, met uitzondering van de artikelen 1, 6 en 9. De Benelux-staten en de Russische Federatie spraken voorts af dat op verzoek van een van de partijen een ad hoc werkgroep zal worden opgericht om de uitvoeringsprotocollen te evalueren en eventuele problemen op te lossen.

Inhoud van het uitvoeringsprotocol

De EU-overnameovereenkomst met de Russische Federatie strekt ertoe de feitelijke uitzetting van vreemdelingen ten aanzien van wie op basis van het nationale recht de verplichting bestaat Nederland te verlaten, te vergemakkelijken. In het uitvoeringsprotocol tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Russische Federatie worden vooral de procedurele bepalingen die door de uitvoerende diensten van de verdragsluitende partijen dienen te worden gevolgd, nader uitgewerkt. In de EU-over-

nameovereenkomst en in het uitvoeringsprotocol wordt overigens onder de term «overname» («readmission») zowel terugname van eigen onderdanen als overname van derdelanders en staatlozen verstaan.

De uitoefening van de op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bestaande bevoegdheid om uit te zetten, wordt vergemakkelijkt doordat de aangezochte partij erkent, onder bepaalde omstandigheden, tot terug- of overname verplicht te zijn.

De EU-overnameovereenkomst bevat voorwaarden waaronder de partijen gehouden zijn eigen onderdanen terug te nemen, alsmede derdelanders en staatlozen over te nemen, evenals procedurele bepalingen met betrekking tot het indienen en antwoorden van een verzoek om terug- of overname. De praktijk heeft geleerd dat dergelijke afspraken de procedures die moeten leiden tot het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van vreemdelingen aanzienlijk kunnen bekorten. De EU-overnameovereenkomst regelt voorts de voorwaarden waaronder en de wijze waarop partijen gehouden zijn de doorgeleiding over elkaars grondgebied toe te staan van naar derde landen te verwijderen personen.

Met de nadere uitwerking in het uitvoeringsprotocol wordt beoogd de concrete afhandeling van een terug- en overnameverzoek verder te bespoedigen. Afhankelijk van de inhoud van de bepalingen van de EU-overnameovereenkomst, kunnen in het uitvoeringsprotocol nadere afspraken worden gemaakt over, bijvoorbeeld, de termijnen die in acht dienen te worden genomen in het kader van een terug- en overnameverzoek, de wijze van transport, de vergoeding van gemaakte kosten en de handelwijze bij doorgeleiding over elkaars grondgebied.

Artikelsgewijze toelichting

Titel en preambule

De titel en de preambule vermelden dat het uitvoeringsprotocol wordt gesloten tussen de Regeringen. Volgens de Russische wetgeving dienen overeenkomsten zoals het onderhavige uitvoeringsprotocol te worden gesloten tussen Regeringen. Hoewel zowel in de titel als in de preambule de regeringen worden genoemd, zal het uitvoeringsprotocol uiteraard tussen de staten gelden.

Artikel 1

In het onderhavige artikel is opgenomen welke bevoegde autoriteiten verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het onderhavige protocol.

Artikelen 2 en 5

De onderhavige artikelen bevatten voorschriften voor de verzending van verzoeken om overname of doorgeleiding en antwoorden op deze verzoeken. Verzoeken om terugname van eigen onderdanen, overname van derdelanders of staatlozen en doorgeleiding van onderdanen van derde landen over elkaars grondgebied evenals de antwoorden daarop dienen per post of per koerier te worden gezonden aan de bevoegde autoriteit van de andere verdragsluitende staat. De aangezochte partij reageert per post of koerier op dit verzoek. Om vertraging in de procedure te voorkomen, wordt het antwoord tevens – gelijktijdig en gedepersonaliseerd – per e-mail verzonden, onder verwijzing naar het dossiernummer.

Artikel 3

Artikel 3 geeft aan dat relevante documenten betreffende de nationaliteit van betrokkene, de redenen voor het verzoek tot terug- en overname of doorgeleiding die niet zijn genoemd in de bijlagen 2 tot en met 5 van de EU-overnameovereenkomst, bij het verzoek tot terug- en overname kunnen worden bijgesloten.

Artikel 4

Indien de verzoekende partij geen documenten kan overleggen waaruit de nationaliteit van betrokkene blijkt, dient de aangezochte partij binnen tien kalenderdagen een interview af te nemen om de nationaliteit van betrokkene te bepalen en de verzoekende partij van de resultaten op de hoogte te stellen. Dit interview vindt plaats op de diplomatieke vertegenwoordiging of consulaire post van de aangezochte partij in de staat van de verzoekende partij. De resultaten worden tevens, gedepersonaliseerd, per e-mail aan de verzoekende partij verzonden.

Artikel 6

Het onderhavige artikel legt vast dat voor terug- en overname en doorgeleiding gebruik kan worden gemaakt van alle internationale luchthavens in het in het artikel uitgeschreven territorium. In de regel zal het gebruik daarvan worden beperkt tot de internationale luchthavens in en bij de hoofdsteden, waarmee rechtstreekse verbindingen bestaan. Het artikel voorziet voorts in de verplichting om de bevoegde instantie van de aangezochte partij minimaal vijf werkdagen voor de beoogde overdracht op de hoogte te stellen van de voorgenomen overdracht. De aangezochte partij dient zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier werkdagen, aan te geven of akkoord wordt gegaan met de voorgestelde overdracht.

Artikel 7

In artikel 7 zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de begeleiders van een terug- en overname of een doorgeleiding. Zo is bepaald dat begeleiders in burger optreden en niet gewapend zijn. Tijdens de uitvoering dienen de begeleiders zich aan het recht van de aangezochte staat te houden.

Artikel 8

Het onderhavige artikel behelst een nadere uitwerking van artikel 16 van de EU-overnameovereenkomst dat ziet op de verrekening van de kosten verbonden aan terug- en overname. Ingevolge artikel 16 van de EU-overnameovereenkomst komen de kosten die voortvloeien uit de terug- en overname ten laste van de verzoekende staat. Artikel 8 van het uitvoeringsprotocol bepaalt dat hiertoe door de aangezochte staat bewijsstukken dienen te worden overgelegd aan de verzoekende staat.

Artikel 9

Het onderhavige artikel legt vast in welke taal verzoeken tot terug- of overname dienen te worden ingediend alsmede dat consultaties over het onderhavige protocol in het Engels dienen plaats te vinden.

Artikel 10

Het onderhavige protocol kan worden gewijzigd bij wederzijds akkoord van beide partijen.

Artikel 11

Artikel 11 bevat de bepalingen over de inwerkingtreding en opzegging van het uitvoeringsprotocol. Wat de inwerkingtreding betreft, verwijst artikel 11 naar artikel 20, tweede lid, van de EU-overnameovereenkomst. Iedere verdragsluitende partij dient de voor haar geldende nationale goedkeuringsprocedure te volgen. Wanneer de verdragspartijen hun nationale goedkeuringsprocedures hebben doorlopen, wordt het Gemengd Comité Overname hierover geïnformeerd, waarna het uitvoeringsprotocol in werking kan treden. Het Gemengd Comité Overname houdt zich bezig met de toepassing en interpretatie van de EU-overnameovereenkomst (zie artikel 19 van de EU-overnameovereenkomst).

De EU-overnameovereenkomst is op 1 juni 2007 in werking getreden. Op grond van artikel 23, derde lid, van de EU-overnameovereenkomst, zijn de overnameverplichtingen voor derdelanders drie jaar later ingegaan, op 1 juni 2010. Tot 1 juni 2010 waren de artikelen die betrekking hebben op staatlozen en derdelanders (artikelen 3 en 5) in de EU-overnameovereenkomst alleen van toepassing op staatlozen en derdelanders uit staten waarmee de Russische Federatie bilaterale verdragen of overeenkomsten heeft afgesloten inzake terug- en overname.

De opzegging van het uitvoeringsprotocol is gekoppeld aan de opzegging van de EU-overnameovereenkomst. Als deze overeenkomst door de EU of de Russische Federatie wordt opgezegd, zal daarmee tegelijkertijd het uitvoeringsprotocol worden beëindigd.

Koninkrijkspositie

De EU-overnameovereenkomst geldt alleen voor het gebied waarop het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing is. Het uitvoeringsprotocol zal dan ook voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal