

Vergaderjaar 2018–2019

35 136

Protocol tussen de Republiek Armenië en de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Armenië inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven; Brussel, 20 juni 2018

A/ Nr. 1

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).

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 6 februari 2019.

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 8 maart 2019.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 6 februari 2019

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 20 juni 2018 te Brussel tot stand gekomen Protocol tussen de Republiek Armenië en de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Armenië inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (Trb. 2018, nr. 178).

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

De goedkeuring wordt voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Het onderhavige verdrag (hierna genoemd: het uitvoeringsprotocol) is op 20 juni 2018 te Brussel tot stand gekomen. In dit uitvoeringsprotocol zijn bepalingen opgenomen ter uitwerking van de op 19 april 2013 te Brussel tot stand gekomen, en op 1 januari 2014 in werking getreden, Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Armenië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (*PbEU* 2013, L 289/13; hierna genoemd: de EU-overnameovereenkomst).

Het Nederlandse beleid ter zake geeft prioriteit aan intensivering van het terugkeerbeleid (zie laatstelijk het regeerakkoord van Nederland van 10 oktober 2017 (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34)). Het beleid met betrekking tot terugkeer is uiteengezet in:

- de Kamerbrief van 1 juli 2011 «Terugkeerbeleid» (*Kamerstuk* 19 637, nr. 1436);
- de Kamerbrief van 5 november 2015 met de reactie van het voormalige kabinet op het ACVZ-rapport «Strategische landenbenadering» en de voortgangsrapportage «migratie en ontwikkeling» (*Kamerstukken* 29 344 en 30 573, nr. 128); en
- de Kamerbrief van 8 juni 2018 inzake «ondersteuning aan vreemdelingen bij zelfstandige terugkeer» (*Kamerstukken* 29 344 en 19 637, nr. 134).

Doelstelling van dit beleid is, onder meer, om 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 bredere Nederlandse beleid ten opzichte van deze landen. In het kader van het terugkeerbeleid wordt ernaar gestreefd om met belangrijke herkomstlanden van migranten een terug- en overnameverdrag te sluiten. Hierbij gaat het voornamelijk om de landen van herkomst die in het kader van dat beleid als prioritaire landen zijn aangemerkt.

1.2 De samenwerking tussen de Benelux-staten in de context van de Europese Unie

Het verdragsrechtelijke kader inzake terug- en overname wordt vormgegeven door de Europese Unie en door het gezamenlijke optreden van de Benelux-staten.

De Benelux-staten sluiten gezamenlijk terug- en overnameverdragen op grond van de op 11 april 1960 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied (*Trb.* 1960, nr. 40). De Benelux-staten bepalen in overleg met elkaar met welke herkomstlanden onderhandelingen worden geopend en welke van de Benelux-staten daarin het voortouw neemt. Daarbij is de omvang van de terugkeerproblematiek in de drie landen mede 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.

Daarnaast is het Europese deel van Nederland gehouden aan 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 (hierna: VWEU), volgens de procedure zoals bepaald in artikel 218 VWEU.

Op grond van artikel 218 VWEU verleent de Raad de Commissie op haar voorstel een mandaat om onderhandelingen te openen met bepaalde landen. Bij de keuze van deze landen baseert de Raad zich onder meer op criteria als migratiedruk uit de desbetreffende landen en de geografische ligging ten opzichte van het grondgebied van de Europese Unie. Naast de overnameovereenkomst met de Republiek Armenië, heeft de Europese Unie tot nu toe overnameovereenkomsten gesloten met Albanië, Azerbeidzjan, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hongkong, Kaapverdië, Macau, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Pakistan, de Russische Federatie, Servië, Sri Lanka en Turkije. Zolang de Europese Unie geen gebruik maakt van haar bevoegdheid een EU-overnameovereenkomst te sluiten, blijven de lidstaten bevoegd dat zelf, op bilateraal, of zoals in het geval van de Benelux-staten op multilateraal niveau, te doen.

Bij de overnameovereenkomsten die in EU-verband tot stand komen, kan elke EU-lidstaat afzonderlijk een uitvoeringsprotocol met de andere partij sluiten. Dit uitvoeringsprotocol tussen de Benelux-staten en Armenië ziet hierop en is gebaseerd op artikel 20 van de EU-overnameovereenkomst met de Republiek Armenië. Deze bepaling, die in beginsel standaard in de EU-overnameovereenkomst 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.

Nederland sluit de uitvoeringsprotocollen in Benelux-verband, ingevolge de eerdergenoemde Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied. Met betrekking tot het onderhavige uitvoeringsprotocol met Armenië heeft Nederland namens de Benelux-staten de onderhandelingen gevoerd.

1.3 Inhoud van de EU-overnameovereenkomst en het uitvoeringsprotocol

De EU-overnameovereenkomsten beogen de feitelijke uitzetting van vreemdelingen, ten aanzien van wie op basis van het nationale recht de verplichting bestaat om een lidstaat te verlaten, te vergemakkelijken. Voor Nederland wordt de uitoefening van de bevoegdheid om vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 uit te zetten aanzienlijk vergemakkelijkt, wanneer de aangezochte Staat erkent onder bepaalde omstandigheden tot terug- of overname verplicht te zijn. De EU-overnameovereenkomst met de Republiek Armenië bevat de voorwaarden waaronder de partijen gehouden zijn eigen onderdanen terug te nemen en onderdanen van derde landen en staatlozen over te nemen, evenals procedurele bepalingen met betrekking tot het indienen en beantwoorden 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 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.

In het onderhavige uitvoeringsprotocol worden vooral de procedurele bepalingen uit de EU-overnameovereenkomst, die door de uitvoerende diensten van de verdragsluitende partijen dienen te worden gevolgd, nader uitgewerkt. Zo worden in het uitvoeringsprotocol nadere afspraken gemaakt over de wijze van transport, de vergoeding van de gemaakte kosten en de handelwijze bij doorgeleiding over elkaars grondgebied. Met de nadere uitwerking van de door de Europese Unie en Armenië gemaakte afspraken wordt beoogd de concrete afhandeling van een terug- en overnameverzoek verder te bespoedigen.

2. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering kan uitsluitend artikel 10, derde lid, van het onderhavige uitvoeringsprotocol worden aangemerkt als een ieder verbindende bepaling in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet die aan rechtssubjecten rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen. Artikel 10, derde lid, schept echter geen nieuw recht. Het artikel bevestigt het staand recht van een ieder op zelfverdediging en het op redelijke en evenredige wijze optreden om te voorkomen dat iemand zichzelf of derden letsel toebrengt dan wel schade aan goederen veroorzaakt. Ook zonder dit uitvoeringsprotocol zouden de begeleiders van de verdragsluitende partijen in Nederland over deze bevoegdheden beschikken.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1: Bevoegde autoriteiten

De partijen informeren elkaar welke autoriteit bevoegd is.

Artikel 2: Grensovergangen

In bijlage 1 bij het uitvoeringsprotocol is een lijst opgenomen van welke grensovergangen gebruik kan worden gemaakt voor de uitvoering van de EU-overnameovereenkomst.

Artikel 3: Indiening van terug- of overnameverzoeken

Het indienen van een verzoek om terug- of overname geschiedt conform de bepalingen neergelegd in de EU-overnameovereenkomst. Communicatie vindt rechtstreeks plaats tussen de bevoegde autoriteiten. Indien tevens om een interview wordt verzocht, ontvangt de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van de aangezochte Staat een afschrift van het verzoek.

Artikel 4: Beantwoording van terug- of overnameverzoeken

Artikel 4 bevat nadere bepalingen voor het beantwoorden van een verzoek om terug- of overname. Aan de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van de aangezochte Staat wordt een afschrift van het antwoord verstrekt.

Artikel 5: Reisdocumenten

Artikel 5 omvat een samenvatting van de afspraken uit de EU-overnameovereenkomst inzake de afgifte van reisdocumenten. Het uitgangspunt van de EU-overnameovereenkomst is dat eigen onderdanen, indien nodig, een reisdocument ontvangen van de vertegenwoordiging van de aangezochte Staat, terwijl de derdelanders en staatlozen reizen op een door de verzoekende Staat verstrekt reisdocument.

Artikel 6: Interviews

Artikel 6 bevat nadere afspraken over het afnemen van interviews om de nationaliteit van betrokkene te bepalen. Binnen drie werkdagen na het interview wordt de verzoekende Staat van de resultaten op de hoogte gesteld.

Artikel 7: Overdracht

De feitelijke overdracht dient uiterlijk twee werkdagen voorafgaand aan de geplande overdracht te worden gemeld aan de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat. Indien de overdracht door omstandigheden moet worden uitgesteld, stelt de verzoekende Staat een nieuwe datum voor.

Artikel 8: Doorgeleidingsprocedure

Artikel 8 beschrijft de procedure voor indiening en beantwoording van verzoeken om de doorgeleiding van derdelanders en staatlozen, inclusief de daarvoor geldende termijnen.

Artikel 9: Ondersteuning van de doorgeleiding

In artikel 9 zijn enkele algemene bepalingen opgenomen over begeleiding bij doorgeleiding en over het eventueel verlenen van assistentie door de aangezochte Staat bij doorgeleiding.

Artikel 10: Verplichtingen voor begeleiders

In artikel 10 worden de rechten en plichten van begeleiders nader uitgewerkt. Zo is onder meer bepaald dat begeleiders in burger dienen op te treden en dat zij niet gewapend mogen zijn. Tijdens de uitvoering dienen de begeleiders zich aan het recht van de aangezochte Staat te houden.

Artikel 11: Kosten

Artikel 11 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, evenals uit onterechte terug- of overname, ten laste van de verzoekende Staat. Dit artikel bepaalt dat de aangezochte Staat daartoe een rekening dient in te dienen bij de verzoekende Staat.

Artikel 12: Vergadering van deskundigen

Artikel 12 bepaalt dat de partijen samenwerken bij het oplossen van problemen die de toepassing van de EU-overnameovereenkomst en het onderhavige uitvoeringsprotocol aangaan. Voor dit doel kan op verzoek van één van de partijen een vergadering van deskundigen worden belegd.

Artikel 14 en 15: Bijlagen en wijzigingen

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke bepalingen over bijlagen en wijzigingen. Ingevolge artikel 14 van het uitvoeringsprotocol vormen de bijlagen 1 tot en met 5 een integrerend onderdeel van het onderhavige uitvoeringsprotocol. Bij de bijlagen 2 tot en met 5 gaat het om standaard-formulieren die ten behoeve van de terug-, overname- en doorgeleidings-procedure door de bevoegde autoriteiten gebruikt dienen te worden. De inhoud van alle vijf bijlagen is van uitvoerende aard en verdragen tot

wijziging van deze bijlagen behoeven derhalve op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring ter zake voorbehouden.

Artikelen 17 en 18: Depositaris, inwerkingtreding, schorsing en beëindiging

Artikel 17 wijst het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie aan als de depositaris van het uitvoeringsprotocol. Artikel 18 bevat vervolgens de bepalingen over de inwerkingtreding en beëindiging van het uitvoeringsprotocol. Het uitvoeringsprotocol treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand nadat de depositaris het Gemengd Comité overname ervan in kennis heeft gesteld dat alle partijen hun nationale goedkeuringsprocedures hebben voltooid. Artikel 18, derde lid, voorziet in de intrekking van de op 3 juni 2009 te Brussel ondertekende Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de Republiek Armenië betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen (*Trb.* 2009, nr. 124). Dit verdrag is inmiddels door de drie Benelux-Staten bekrachtigd, maar niet door Armenië. Het derde lid is ingevoegd, omdat niet verwacht wordt dat Armenië het verdrag van 2009 nog zal bekrachtigen, nu dat land in 2013 een EU-overnameovereenkomst heeft gesloten dat, tezamen met dit uitvoeringsprotocol, het verdrag van 2009 overschrijft. Het verdrag van 2009 is indertijd voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd en bekrachtigd en de intrekking van het verdrag van 2009 is daarom bij de totstandkoming van dit uitvoeringsprotocol met Aruba, Curaçao en Sint Maarten afgestemd. Artikel 18, vierde lid bepaalt ten slotte dat de schorsing en de opzegging van het uitvoeringsprotocol gekoppeld is aan de schorsing en de opzegging van de EU-overnameovereenkomst van 2013. Als de EU-overnameovereenkomst door de Europese Unie of Armenië wordt opgezegd, zal daarmee tegelijkertijd het uitvoeringsprotocol worden beëindigd.

4. Koninkrijkspositie

Artikel 22 van de EU-overnameovereenkomst met de Republiek Armenië bepaalt dat deze overeenkomst van toepassing is op het grondgebied waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn, alsook op het grondgebied van Armenië. Artikel 16 van het uitvoeringsprotocol bakent het territoriale toepassingsbereik van het protocol op een overeenkomstige wijze af. Voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, zal het onderhavige uitvoeringsprotocol derhalve, evenals de EU-overnameovereenkomst, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok