

Vergaderjaar 2006–2007 A

31 063

Uitvoeringsprotocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Albanië inzake de overname van personen die zonder vergunning in de Republiek Albanië of de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) verblijven; Den Haag, 9 juni 2005

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 22 mei 2007

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 1 juni 2007.

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 1 juli 2007.

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 juni 2005 te Den Haag totstandgekomen Uitvoeringsprotocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Albanië inzake de overname van personen die zonder vergunning in de Republiek Albanië of de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) verblijven (Trb. 2005, 242).

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

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

In het onderhavige verdrag (hierna genoemd: het uitvoeringsprotocol) zijn bepalingen opgenomen ter uitwerking van de op 14 april 2005 te Luxemburg totstandgekomen Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Albanië inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (PbEU 2005, L 124; hierna genoemd: het terug- en overnameverdrag).

Het beleid met betrekking tot terugkeer is uiteengezet in de «Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid» (Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr. 1). 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 van het Nederlandse buitenlandse 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 Gemeenschap 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. Daarbij is de omvang van de terugkeerproblematiek in de drie landen bepalend. De terug- en overnameverdragen die in Benelux-verband worden gesloten, worden 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 Bosnië-Herzegovina (Sarajevo, 19 juli 2006; Trb. 2006, 255).

Daarnaast is Nederland gebonden aan terug- en overnameverdragen die de Europese Gemeenschap sluit. De Europese Gemeenschap is bevoegd tot het sluiten van dergelijke verdragen op grond van artikel 63, derde lid, onder b, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-Verdrag), volgens de procedure van artikel 300 van het EG-Verdrag. Op grond van die bepaling verleent de Raad van de Europese

Gemeenschappen 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 Gemeenschap heeft tot nu toe, naast het onderhavige met Albanië, terug- en overnameverdragen gesloten met Hongkong, Macao, Sri Lanka en de Russische Federatie. Zolang de Europese Gemeenschap geen gebruik maakt van haar bevoegdheid een terug- en overnameverdrag 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 terug- en overnameverdragen die in EG-verband tot stand komen, kan elke lidstaat afzonderlijk een uitvoeringsprotocol met de andere verdragssluitende partij sluiten. Het onderhavige verdrag betreft een dergelijk uitvoeringsprotocol, gebaseerd op artikel 19 van het terug- en overnameverdrag. De desbetreffende bepaling, die in beginsel standaard in terug- en overnameverdragen van de Europese Gemeenschap wordt opgenomen, biedt de verdragssluitende partijen de mogelijkheid nadere afspraken te maken terzake van de praktische uitvoering van de in het terug- en overnameverdrag overeengekomen bepalingen, alsmede over de concrete samenwerking tussen de uitvoerende diensten die hiervoor verantwoordelijk zijn. Zoals bij de bilaterale terug- en overnameverdragen regel is, sluit Nederland uitvoeringsprotocollen bij EG-terug- en overnameverdragen ingevolge voornoemde Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied, in Benelux-verband.

Inhoud van het uitvoeringsprotocol

De terug- en overnameverdragen strekken ertoe de feitelijke uitzetting van vreemdelingen ten aanzien van wie op basis van het nationale recht de verplichting bestaat Nederland te verlaten, te vergemakkelijken. De uitoefening van de op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bestaande bevoegdheid om uit te zetten, wordt vergemakkelijkt doordat de aangezochte staat erkent, onder bepaalde omstandigheden tot terug- of overname verplicht te zijn.

Het terug- en overnameverdrag bevat 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 verzoek voor terug- of overname. De praktijk heeft geleerd dat door het bestaan van dergelijke afspraken, de procedures die moeten leiden tot het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van vreemdelingen aanzienlijk worden bekort. Het terug- en overnameverdrag 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 uitvoeringsprotocol bij een terug- en overnameverdrag worden de procedures nader uitgewerkt die door de uitvoerende diensten van de verdragssluitende partijen dienen te worden gevolgd wanneer op grond van het terug- en overnameverdrag een verzoek wordt gedaan tot terugname van een eigen onderdaan dan wel overname van een onderdaan van een derde land of staatloze. Door daaromtrent nadere afspraken te maken, wordt de concrete afhandeling van een terug- en overnameverzoek bespoedigd. Afhankelijk van de inhoud van de bepalingen van het terug- en overnameverdrag, 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 te gebruiken formulieren, de verstrekking

van reisdocumenten, de wijze van transport, de vergoeding van gemaakte kosten en de handelswijze bij doorgeleiding over elkaars grondgebied.

Koninkrijkspositie

Het terug- en overnameverdrag is van toepassing op het grondgebied waarop het EG-Verdrag van toepassing is (zie artikel 21 van het terug- en overnameverdrag). Aangezien het EG-Verdrag als zodanig niet van toepassing is op de Nederlandse Antillen en Aruba, zal het uitvoeringsprotocol, wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Het onderhavige artikel bevat enkele begripsbepalingen. Deze behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2, 3 en 6

De onderhavige artikelen bevatten voorschriften ten aanzien van de wijze van verzending van verzoeken om overname of om doorgeleiding en antwoorden op deze verzoeken. Verzoeken om overname van eigen onderdanen dan wel van onderdanen van derde landen of staatlozen, dan wel doorgeleiding van over elkaars grondgebied naar derde landen te verwijderen personen en de antwoorden daarop dienen per post, e-mail of fax, via de diplomatieke vertegenwoordiging te worden gezonden aan de bevoegde autoriteit van de andere verdragsluitende staat. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van de standaardformulieren zoals opgenomen in Bijlage 1, 2 en 5 bij het uitvoeringsprotocol.

Artikel 4

De artikelen 2, tweede lid, 3, derde lid, 4, tweede lid, en 5, vierde lid, van het terug- en overnameverdrag voorzien in de verplichting van de verdragsluitende partijen om het voor de terugkeer benodigde reisdocument te verstrekken. Artikel 4 van het uitvoeringsprotocol bevat een tweetal procedurevoorschriften ter uitwerking van deze bepalingen.

Artikel 5

Het onderhavige artikel voorziet in de verplichting om de bevoegde instantie van de aangezochte partij minimaal drie werkdagen voor de beoogde overdracht per fax dan wel elektronisch op de hoogte te stellen van de voorgenomen overdracht. Daarbij dient de verzoekende partij gebruik te maken van het standaardformulier zoals opgenomen in Bijlage 1 bij het uitvoeringsprotocol. Voorts is bepaald dat de overdracht in beginsel plaatsvindt per luchtvaartuig. Dat geldt overigens tevens voor doorgeleiding (artikel 6, derde lid). Indien om medische redenen wordt gekozen voor een andere wijze van vervoer, dient dat te worden vermeld op voornoemd formulier.

Artikel 7

In het onderhavige artikel is een aantal voorschriften opgenomen met betrekking tot de ondersteuning van een doorgeleiding over elkaars grondgebied van naar derde landen te verwijderen personen. Op grond van artikel 7 kunnen partijen elkaar op verzoek bijstand verlenen bij een doorgeleiding. Daartoe dient een verzoek te worden ingediend bij de bevoegde instantie. De aangezochte partij bericht vervolgens in het kader

van de beantwoording van het verzoek om doorgeleiding, of zij aan het verzoek om ondersteuning tegemoet kan komen. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van het standaardformulier zoals opgenomen in Bijlage 5 bij het uitvoeringsprotocol.

Artikel 8

In artikel 8 zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de begeleiders van een doorgeleiding. Zo is bepaald dat begeleiders in burger optreden en niet gewapend zijn. Begeleiders zijn, daarnaast, enkel bevoegd op te treden ter verdediging van zichzelf en in reactie op een acute en ernstige dreiging ter voorkoming dat de betrokken vreemdeling vlucht of schade veroorzaakt. Tijdens de uitvoering dienen de begeleiders zich aan het recht van de aangezochte staat te houden.

Artikelen 9 en 10

De onderhavige artikelen voorzien in de verplichting van de partijen om een lijst van de in het kader van de toepassing van het terug- en overnameverdrag bevoegde instanties te verstrekken en aan te geven welke grensovergangen in het kader van het terug- en overnameverdrag en uitvoeringsprotocol gebruikt zullen worden.

Artikel 11

Het onderhavige artikel behelst een nadere uitwerking van artikel 15 van het terug- en overnameverdrag dat ziet op de verrekening van de kosten verbonden aan terug- en overname. Ingevolge artikel 15 van het terug- en overnameverdrag komen de kosten die voortvloeien uit de terug- en overname ten laste van de verzoekende staat. Artikel 11 van het uitvoeringsprotocol bepaalt dat hiertoe door de aangezochte staat een factuur dient te worden overgelegd aan de verzoekende staat.

Artikel 12

Op grond van artikel 12 van het uitvoeringsprotocol dienen de verdragssluitende partijen met elkaar in het Engels te communiceren.

Artikel 13

Bij het uitvoeringsprotocol zijn vijf bijlagen gevoegd, bestaande uit formulieren die ten behoeve van de overnameprocedure door de bevoegde instanties gebruikt moeten worden. In artikel 13 is de status van de bijlagen opgenomen: deze vormen een integrerend onderdeel van het uitvoeringsprotocol. Wijziging van deze bijlagen, waarvan de inhoud van uitvoerende aard is ten opzichte van de bepalingen van het uitvoeringsprotocol waar de bijlagen een onderdeel van vormen, behoeft 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 terzake voorbehouden.

Artikel 14

Artikel 14 bevat de bepalingen over de inwerkingtreding en opzegging van het uitvoeringsprotocol. Wat de inwerkingtreding betreft, verwijst artikel 14 naar de artikelen 19, tweede lid, en 22 van het terug- en overnameverdrag. Op grond daarvan dient iedere verdragssluitende partij de voor haar geldende nationale goedkeuringsprocedure te volgen. Wanneer alle verdragspartijen hun nationale goedkeuringsprocedures hebben doorlopen, brengt de depositaris – de regering van België – dit ter kennis

van het Gemengd Comité overname, waarna het uitvoeringsprotocol in werking kan treden. Het Gemengd Comité overname is ingesteld door de EG en Albanië tezamen en houdt zich bezig met de toepassing en interpretatie van het terug- en overnameverdrag (zie artikel 18 van het terug- en overnameverdrag).

De opzegging van het uitvoeringsprotocol is gekoppeld aan de opzegging van het terug- en overnameverdrag. Als het terug- en overnameverdrag door de EG of Albanië wordt opgezegd, zal daarmee tegelijkertijd het uitvoeringsprotocol worden beëindigd.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen