

Vergaderjaar 2012–2013

33 621

Protocol tussen de regeringen van de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de regering van de Republiek Servië ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Servië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven; Brussel, 25 januari 2013

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 22 april 2013.

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 22 mei 2013.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk 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, 17 april 2013

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 25 januari 2013 te Brussel tot stand gekomen Protocol tussen de regeringen van de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de regering van de Republiek Servië ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Servië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (Trb. 2013, 57).

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,
F.C.G.M. Timmermans

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

1.1 Inleiding

In het onderhavige verdrag (hierna genoemd: het uitvoeringsprotocol) zijn bepalingen opgenomen ter uitwerking van de op 18 september 2007 te Brussel tot stand gekomen, en op 1 januari 2008 in werking getreden, Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Servië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (PbEU 2007, L 334; hierna genoemd: de EU-overnameovereenkomst).

Het op 13 december 2007 tot stand gekomen 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 op 1 december 2009 in werking getreden. 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 bovengenoemde EU-overnameovereenkomst van 2007.

In het regeerakkoord is een actief en consequent terugkeerbeleid aangemerkt als prioriteit. Het beleid met betrekking tot terugkeer is uiteengezet in de Kamerbrief van 1 juli 2011 «Terugkeer in het vreemdelingenbeleid» (Kamerstuk 19 637, nr. 1436). 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 bredere Nederlandse beleid ten opzichte van deze landen.

In het kader van het terugkeerbeleid wordt er 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. Voorts blijft ook het uitgangspunt uit de «Notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen» (Kamerstuk 29 344, nr. 20) gehandhaafd dat in bilaterale verdragen met herkomstlanden een terug- en overnameclausule dient te worden 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.

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 tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied (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 gelijktijdig gesloten 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 tot stand gekomen, laatstelijk met de Republiek Kosovo (Brussel, 12 mei 2011, Trb. 2011, 127).

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 (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 de onderhavige met de Republiek Servië, EU-overnameovereenkomsten gesloten met Albanië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hongkong, Macau, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Pakistan, de Russische Federatie en Sri Lanka. 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 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 hier op en is gebaseerd op artikel 19 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 inzake de praktische uitvoering van de in de EU-overnameovereenkomst overeengekomen bepalingen, alsmede over de concrete samenwerking tussen de uitvoerende diensten die hiervoor verantwoordelijk zijn.

Nederland sluit uitvoeringsprotocollen in Benelux-verband, ingevolge de eerder genoemde Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied. Met betrekking tot het onderhavige uitvoeringsprotocol met Servië heeft Nederland namens de Benelux-landen de onderhandelingen gevoerd.

1.2 Inhoud van het uitvoeringsprotocol

De EU-overnameovereenkomst 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. 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 en onderdanen van derde landen en staatlozen over te nemen, evenals procedurele bepalingen met betrekking tot het indienen en antwoorden van een verzoek voor 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 uitvoeringsprotocol bij een EU-overnameovereenkomst worden vooral de procedurele bepalingen die door de uitvoerende diensten van de verdragsluitende Partijen dienen te worden gevolgd, nader uitgewerkt. Met de nadere uitwerking van de afspraken 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.

2. Artikelsgewijze toelichting

Titel en preambule

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

Artikel 1: Bevoegde autoriteiten

In het onderhavige artikel wordt verwezen naar Bijlage 1, waarin de bevoegde autoriteiten zijn opgenomen. De uitvoerende diensten in de hoofdsteden zijn primair verantwoordelijk voor de toepassing van onderhavig uitvoeringsprotocol (in Nederland: Dienst Terugkeer en Vertrek van het ministerie van Veiligheid en Justitie). Daarnaast zijn de ambassades verantwoordelijk voor het afnemen van interviews en de afgifte van reisdocumenten. Communicatie tussen de bevoegde autoriteiten vindt plaats per e-mail, fax of andere technische middelen.

Artikel 2: Grensovergangen

In het onderhavige artikel wordt verwezen naar Bijlage 2, waarin de luchthavens zijn opgenomen die kunnen worden gebruikt voor de toepassing van onderhavig uitvoeringsprotocol. Van geval tot geval kunnen de bevoegde autoriteiten het gebruik van andere grensovergangen overeenkomen.

Artikel 3: Procedure voor de overname van onderdanen van de Partijen

Artikel 3 bevat nadere aanwijzingen voor het indienen en beantwoorden van verzoeken om terugname. Het indienen van een verzoek om terugname geschiedt conform de EU-overnameovereenkomst. Communicatie vindt rechtstreeks plaats tussen de bevoegde autoriteiten, zonder tussenkomst van diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen. Deze vertegenwoordigingen geven wel het reisdocument af. Indien een reeds verlengd reisdocument opnieuw verloopt, kan een hernieuwde, verkorte aanvraag worden ingediend per e-mail. De aangezochte Partij reageert binnen een werkdag en bij een positief antwoord geeft zij vervolgens een nieuw reisdocument af.

Artikel 4: Ondervragingen

Indien de verzoekende Partij geen documenten kan overleggen waarmee de nationaliteit kan worden aangetoond of aannemelijk kan worden gemaakt, kan om een ondervraging worden verzocht. Deze ondervraging wordt verricht door de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van de aangezochte Partij binnen drie werkdagen na ontvangst van het terugnameverzoek. Vervolgens wordt de aangezochte Partij binnen drie werkdagen van de uitkomst op de hoogte gesteld.

Artikel 5: Versnelde procedure

Dit artikel stelt dat een versnelde procedure verloopt volgens de artikelen 6, derde lid, en 10, tweede lid, van de EU-overnameovereenkomst. Versnelde procedures kunnen worden toegepast in grensregio's en op de internationale luchthavens van de Partijen. Daar Servië en de Benelux-landen geen gemeenschappelijke grens hebben, zal de versnelde procedure nauwelijks worden toegepast. De versnelde procedure kan ook worden toegepast op de internationale luchthavens van de Partijen. In de praktijk worden op de luchthaven geweigerde personen echter teruggezonden op grond van de betreffende bepalingen in de op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Overeenkomst inzake het internationale luchtvervoer (ICAO; Trb. 1947, 165).

Artikel 6: Procedure voor de overname van derde landen en staatloze personen

Het onderhavige artikel beschrijft de procedure voor overname van derdelanders en staatlozen. Als bewijsmiddelen dienen de documenten zoals opgesomd in de genoemde artikelen van de EU-overnameovereenkomst. Na het akkoord van de aangezochte Partij geeft de verzoekende Partij een reisdocument af en informeert de aangezochte Partij over de overdracht.

Artikel 7: Procedure voor doorgeleiding van derde landen en staatloze personen

Artikel 7 beschrijft de procedure voor indiening en beantwoording van verzoeken om de doorgeleiding van derdelanders en staatlozen, inclusief de daarvoor geldende termijnen. Doorgeleiding vindt in principe plaats via de luchthaven(s) van de aangezochte Partij.

Artikel 8: Begeleiding

In het onderhavige artikel zijn enkele algemene bepalingen opgenomen over begeleiding bij terug- en overname of doorgeleiding en over het eventueel verlenen van assistentie door de aangezochte Partij bij doorgeleiding.

Artikel 9: Verplichtingen van begeleiders

In artikel 9 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 Partij te houden.

Artikel 10: Kosten

Het onderhavige artikel behelst een nadere uitwerking van artikel 15 van de EU-overnameovereenkomst dat ziet op de verrekening van de kosten verbonden aan terug- en overname. Ingevolge artikel 15 van de EU-overnameovereenkomst komen de kosten die voortvloeien uit de terug- en overname ten laste van de verzoekende Partij. Dit artikel bepaalt dat de aangezochte Partij daartoe een rekening dient in te dienen bij de verzoekende Partij.

Artikel 11: Vergadering van deskundigen

Artikel 11 bepaalt dat de Partijen samenwerken bij het analyseren van onderwerpen 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 13: Bijlagen

De bijlagen vormen een integrerend onderdeel van het uitvoeringsprotocol en zijn aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de bijlagen behoeven ingevolge 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 17: Inwerkingtreding en beëindiging

Artikel 17 bevat de bepalingen over de inwerkingtreding en beëindiging het uitvoeringsprotocol. Elk der Partijen doorloopt de voor haar geldende nationale goedkeuringsprocedures. Wanneer alle Partijen hun nationale goedkeuringsprocedures hebben afgerond, wordt het Gemengd Comité Overname geïnformeerd door de depositaris, waarna het uitvoeringsprotocol op de eerste dag van de tweede maand daarna in werking treedt.

De bepalingen uit de EU-overnameovereenkomst en het onderhavige uitvoeringsprotocol hebben voorrang op de bepalingen van de op 19 juli 2002 te Belgrado tot stand gekomen Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, de regering van het Koninkrijk België en de regering van het Groothertogdom Luxemburg en de Federale Regering van de Federale Republiek Joegoslavië betreffende de terug- en overname van personen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende staat (Trb. 2002, 152). De Overeenkomst uit 2002 blijft echter wel volledig van kracht tussen de Nederlandse Antillen en de Republiek Servië.

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

3. 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 voor wat het Koninkrijk betreft, evenals de EU-overnameovereenkomst, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans