

Vergaderjaar 2013–2014

33 903

Protocol tussen de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Bosnië-Herzegovina ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Bosnië-Herzegovina betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven; Brussel, 5 december 2013

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 28 maart 2014.

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 27 april 2014.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 21 maart 2014

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 5 december 2013 te Brussel tot stand gekomen Protocol tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en Bosnië en Herzegovina ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Bosnië en Herzegovina betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (Trb. 2014, 51).

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 Bosnië-Herzegovina 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 bovengenoemd verdrag van 2007.

In het regeerakkoord is intensivering van het terugkeer- en uitzetbeleid aangemerkt als prioriteit. Het beleid met betrekking tot terugkeer is uiteengezet in de Kamerbrief van 1 juli 2011 «Terugkeer in het vreemdelingenbeleid» (Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1436), alsmede in de Kamerbrief van 6 maart 2013 «Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie» (Kamerstukken II 2012/13, 29 344, nr. 116). 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» (Kamerstukken II 2003/04, 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 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 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 (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 onder meer 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 voornoemde EU-overnameovereenkomst met Bosnië-Herzegovina, overnameovereenkomsten gesloten met Albanië, Georgië, Hongkong, Macau, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Pakistan, de Russische Federatie, 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 19 van de EU-overnameovereenkomst. De desbetreffende 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 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 Bosnië-Herzegovina heeft België 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

Artikel 1: Bevoegde autoriteiten en artikel 2: Grensovergangen

De partijen informeren elkaar via diplomatieke kanalen welke autoriteit bevoegd is en van welke grensovergangen gebruik kan worden gemaakt voor de uitvoering van de EU-overnameovereenkomst.

Artikel 3: Indiening en beantwoording van terug- of overnameverzoeken

Het indienen van een verzoek om overname geschiedt conform de EU-overnameovereenkomst. Naast de beschikbare bewijsmiddelen dienen in beginsel ook vingerafdrukken te worden overgelegd. Artikel 3 bevat voorts nadere aanwijzingen voor het beantwoorden van verzoeken om terugname. Communicatie vindt, evenals bij het indienen van verzoeken, rechtstreeks plaats tussen de bevoegde autoriteiten, zonder tussenkomst van diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen.

Artikel 4: Overdrachtsmodaliteiten

De feitelijke overdracht dient uiterlijk 3 dagen 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 partij een nieuwe datum voor.

Artikel 5: Doorgeleidingsverzoek

Het indienen van een doorgeleidingsverzoek dient uiterlijk 7 kalenderdagen voorafgaand aan de geplande doorgeleiding plaats te vinden. In het verzoek dient ook informatie te worden opgenomen over de gewenste bijzondere bijstand van de aangezochte partij. Indien de goedkeuring voor doorgeleiding wordt geweigerd of ingetrokken, indien betrokkene niet wordt toegelaten tot een ander land van doorreis of het land van eindbestemming of indien betrokkene illegaal het grondgebied van de aangezochte partij betreedt, neemt de verzoekende partij betrokkene onmiddellijk terug.

Artikel 6: Het gebruik van begeleiders bij terug- of overname of doorgeleiding

In artikel 8 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 7: 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, evenals uit onterechte terug- of 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 8: Commissie van deskundigen

Artikel 8 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 de Commissie van deskundigen worden belegd.

Artikel 10: Bijlagen en artikel 11: Wijzigingen

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke bepalingen over bijlagen en wijzigingen. Ingevolge artikel 10 van het uitvoeringsprotocol vormen de drie bijlagen een integrerend onderdeel van het protocol. Het zijn formulieren die ten behoeve van de terug-, overname- en doorgeleidingsprocedure door de bevoegde autoriteiten gebruikt dienen te worden. De bijlagen zijn aan te merken als zijnde van uitvoerende aard en verdragen tot wijziging van deze bijlagen behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich het recht tot goedkeuring ter zake voorbehouden.

Artikel 15: Inwerkingtreding, duur en opzegging

Artikel 15 bevat de bepalingen over de inwerkingtreding en beëindiging van het uitvoeringsprotocol. Het uitvoeringsprotocol treedt in werking nadat elk der Partijen de voor haar geldende nationale goedkeuringsprocedures heeft afgerond. Wanneer alle Partijen hun nationale goedkeuringsprocedures hebben doorlopen, wordt het Gemengd Comité Overname geïnformeerd door de depositaris, waarna het uitvoeringsprotocol op de eerste dag van de tweede maand daarna in werking treedt. Artikel 15, derde lid, geeft aan dat de bepalingen uit de EU-overnameovereenkomst en het onderhavige uitvoeringsprotocol voorrang hebben op de bepalingen van de op 19 juli 2006 te Sarajevo tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Staten van de Benelux (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en Bosnië-Herzegovina betreffende de terug- en overname van onregelmatig verblijvende personen (Trb. 2006, 255). De Overeenkomst uit 2006 blijft echter wel volledig van kracht tussen Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland, enerzijds, en Bosnië-Herzegovina, anderzijds.

Opzegging van het uitvoeringsprotocol is gekoppeld aan de opzegging van de EU-overnameovereenkomst. Als de EU-overnameovereenkomst door de EU of Bosnië-Herzegovina 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 derhalve 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