



## **Advies Raad van State inzake Uitvoeringsprotocol tussen de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Oekraïne bij de Overname-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Oekraïne; Brussel, 17 december 2018 (Trb. 2019, 64)**

### **Nader Rapport**

*Afdeling Verdragen  
MINBUZA-2020.14709  
's-Gravenhage, 10 januari 2019*

Aan de Koning

Uitvoeringsprotocol tussen de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Oekraïne bij de Overname-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Oekraïne; Brussel, 17 december 2018 (*Trb.* 2019, 64)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 december 2019, no. 2019002553, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde protocol rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 december 2019, nr. W16.19.0388/II, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies is tevens hieronder opgenomen.

*Bij Kabinetsmissive van 5 december 2019, no.2019002553, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het uitvoeringsprotocol tussen de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Oekraïne bij de Overname-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Oekraïne; Brussel, 17 december 2018 (Trb. 2019, 64), met toelichtende nota.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.*

*Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.*

Het protocol geeft de afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het protocol vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok.*



---

## Advies Raad van State

*No.W16.19.0388/II*  
*'s-Gravenhage, 18 december 2019*

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 december 2019, no.2019002553, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het uitvoeringsprotocol tussen de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Oekraïne bij de Overname-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Oekraïne; Brussel, 17 december 2018 (Trb. 2019, 64), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,*  
*Th.C. de Graaf.*



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Uitvoeringsprotocol tussen de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Oekraïne bij de Overname-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Oekraïne; Brussel, 17 december 2018 (Trb. 2019, 64).

### TOELICHTENDE NOTA

#### 1. Algemeen

##### 1.1 Inleiding

Het onderhavige verdrag (hierna genoemd: het uitvoeringsprotocol) is op 17 december 2018 te Brussel tot stand gekomen. In dit uitvoeringsprotocol zijn bepalingen opgenomen ter uitwerking van de op 18 juni 2007 te Luxemburg tot stand gekomen, en op 1 januari 2008 in werking getreden, Overnameovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Oekraïne (*PbEU* 2007, L 332/48; 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 18 juni 2007.

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

- de Kamerbrief van 1 juli 2011 'Terugkeerbeleid' (*Kamerstukken II* 2010/11, 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 II* 2015/16, 29 344, nr. 128); en
- de Kamerbrief van 8 juni 2018 inzake 'ondersteuning aan vreemdelingen bij zelfstandige terugkeer' (*Kamerstukken II*, 2017/18, 29 344 nr. 134).

Actuele informatie over de mogelijkheden voor ondersteuning bij zelfstandige terugkeer is te vinden op de website van de Internationale Organisatie voor Migratie.<sup>1</sup> In de Kamerbrief van 8 juni 2018 (*Kamerstukken II* 2017/18, 29 344, nr. 134) wordt specifiek ingegaan op de terugkeerondersteuning voor vreemdelingen uit onder andere Oekraïne.

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.

##### 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 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). 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.

<sup>1</sup> Zie: <https://iom-nederland.nl/vrijwillige-terugkeer>.



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 het desbetreffende land en de geografische ligging ten opzichte van het grondgebied van de Europese Unie. De Europese Unie heeft tot nu toe EU-overnameovereenkomsten gesloten met Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hongkong, Kaapverdië, Macau, Noord-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 Oekraïne ziet hierop en is gebaseerd op artikel 16 van de EU-overnameovereenkomst met Oekraïne. 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 Benelux-gebied. Met betrekking tot het onderhavige uitvoeringsprotocol met Oekraïne heeft België 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 Oekraïne 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 Oekraïne 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 11 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. Ten aanzien van het recht op zelfverdediging en de bevoegdheid om op een redelijke en evenredige wijze op te treden om te voorkomen dat iemand zichzelf of derden letsel toebrengt dan wel schade aan goederen veroorzaakt, is er naar het oordeel van de regering echter geen sprake van de creatie van nieuw recht. Ook zonder dit uitvoeringsprotocol zouden de begeleiders van de verdragsluitende partijen in Nederland over deze rechten en/of bevoegdheden beschikken.



### 3. Artikelsgewijze toelichting

#### *Artikel 1: Definities*

In artikel 1 zijn enkele relevante begrippen gedefinieerd.

#### *Artikel 2: Bevoegde autoriteiten*

De bevoegde autoriteiten zijn opgenomen in bijlage 1 bij het uitvoeringsprotocol. De contactgegevens worden binnen 15 dagen na ondertekening van het uitvoeringsprotocol uitgewisseld.

#### *Artikel 3: Grensdoorlaatposten*

Binnen 15 dagen na ondertekening van het uitvoeringsprotocol wisselen de partijen de gegevens uit van de internationale luchthavens die voor overname<sup>2</sup> en doorgeleiding kunnen worden gebruikt.

#### *Artikel 4: Overnameverzoek*

Het indienen van een overnameverzoek geschiedt schriftelijk, via e-mail of een ander technisch communicatiemiddel. Voor het verstrekken of verkrijgen van nadere inlichtingen omtrent een overnameverzoek wenden de bevoegde autoriteiten van de verzoekende en aangezochte Partijen zich tot elkaar.

#### *Artikel 5: Interview*

De nationaliteit kan indien nodig ook worden vastgesteld door middel van een interview door de diplomatieke vertegenwoordiging van de aangezochte Partij. Een dergelijk interview kan ook via een videoconferentie plaatshebben. Binnen vijf kalenderdagen na het interview wordt de verzoekende Partij van de resultaten op de hoogte gesteld.

#### *Artikel 6: Antwoord op het overnameverzoek*

Artikel 6 bevat nadere aanwijzingen voor het beantwoorden van een overnameverzoek. In het geval van een positief antwoord, wordt aan de diplomatieke vertegenwoordiging van de aangezochte Partij een afschrift van het antwoord verstrekt.

#### *Artikel 7: Reisdocumenten*

Artikel 7 omvat een samenvatting van de afspraken uit de EU-overnameovereenkomst inzake de afgifte van reisdocumenten. Het uitgangspunt 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 Partij verstrekt reisdocument.

#### *Artikel 8: Wijze van overdracht*

De feitelijke overdracht dient minimaal drie werkdagen voorafgaand aan de geplande overdracht te worden gemeld aan de bevoegde autoriteiten van de aangezochte Partij. Als regel vinden overdrachten plaats via de lucht.

#### *Artikel 9: Doorgeleiding*

Artikel 9 beschrijft de procedure voor indiening en beantwoording van verzoeken om de doorgeleiding van derdelanders en staatlozen, inclusief de daarvoor geldende termijnen.

#### *Artikel 10: Ondersteuning van de doorgeleiding*

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

#### *Artikel 11: Gebruik van begeleiders overname of doorgeleiding*

In artikel 11 worden de rechten en plichten van begeleiders nader uitgewerkt. Zo is onder meer

---

<sup>2</sup> De term 'overname' wordt in de EU-overnameovereenkomst zowel gebruikt voor de overname van derdelanders en staatlozen als voor de terugname van eigen onderdanen. In het uitvoeringsprotocol wordt het woord 'overname' op dezelfde wijze gebruikt.



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 12: Kosten*

Het onderhavige artikel behelst een nadere uitwerking van artikel 14 van de EU-overnameovereenkomst dat ziet op de verrekening van de kosten verbonden aan terug- en overname. Ingevolge artikel 12 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 14: Vergadering van deskundigen*

Artikel 14 bepaalt dat op verzoek van één van de Partijen een vergadering van deskundigen kan worden belegd.

#### *Artikel 15: Bijlagen*

Ingevolge artikel 15 vormen de bijlagen 1 tot en met 5 een integrerend onderdeel van het onderhavige protocol. Bij de bijlagen 2 tot en met 5 gaat het om standaardformulieren die ten behoeve van de terug-, overname- en doorgeleidingsprocedure 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.

#### *Artikel 16: Geschillen*

Geschillen tussen de Partijen worden opgelost via onderhandelingen.

#### *Artikel 18: Inwerkingtreding, wijzigingen en beëindiging*

Artikel 18 bevat de bepalingen over de inwerkingtreding, wijziging en beëindiging van het uitvoeringsprotocol. Dit protocol 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. Het derde en vierde lid bevatten de gebruikelijke bepalingen over de wijziging van het uitvoeringsprotocol en de bijlagen. Het vijfde lid bepaalt ten slotte dat de beëindiging van het uitvoeringsprotocol gekoppeld is aan de opzegging van de EU-overnameovereenkomst van 2007. Als de EU-overnameovereenkomst door de EU of Oekraïne wordt opgezegd, zal daarmee tegelijkertijd het uitvoeringsprotocol worden beëindigd.

### **4. Koninkrijkspositie**

De EU-overnameovereenkomst geldt alleen voor het gebied waarop het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing is. 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,*

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*