Staten-Generaal

1/2

Vergaderjaar 2012–2013

33 460

Protocol tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Montenegro ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Montenegro betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven; Brussel, 4 juli 2012

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 30 oktober 2012.
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 29 november 2012.
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).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 26 oktober 2012

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 4 juli 2012 te Brussel tot stand gekomen Protocol tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Montenegro ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Montenegro betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (Trb. 2012, 151).

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,
U. Rosenthal

kst-33460-1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Inleiding

In het onderhavige verdrag (hierna genoemd: het uitvoeringsprotocol) zijn bepalingen opgenomen ter uitwerking van de op 18 september 2007 te Brussel totstandgekomen, en op 1 januari 2008 inwerkinggetreden, Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Montenegro 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 totstandgekomen 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 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). 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 oortouw 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 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 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 Montenegro, EU-overnameovereenkomsten gesloten met Albanië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hongkong, Macau, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Moldavië, Oekraïne, Pakistan, de Russische Federatie, Servië 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 terzake van de praktische uitvoering van de in de EU-overnameovereenkomst overeengekomen bepalingen, alsmede over de concrete samenwerking tussen de uitvoerende diensten die hiervoor verantwoordelijk zijn.

Zoals bij de EU-overnameovereenkomsten regel is, sluit Nederland uitvoeringsprotocollen in Benelux-verband, ingevolge voornoemde Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied. Ook onderhavig uitvoeringsprotocol is in Benelux-verband uitonderhandeld.

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 overname-verzoek, de wijze van transport, de vergoeding van gemaakte kosten en de handelwijze bij doorgeleiding over elkaars grondgebied.

Artikelsgewijze toelichting

Titel en preambule

De titel en de preambule vermelden dat het uitvoeringsprotocol wordt gesloten met Montenegro, terwijl de EU-overnameovereenkomst werd gesloten met de Republiek Montenegro. Deze naamswijziging is vastgelegd in de grondwet van Montenegro, aangenomen op 19 oktober 2007.

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). 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 grensover-gangen overeenkomen.

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

Het indienen van een verzoek om overname geschiedt conform de EU-overnameovereenkomst. In artikel 3 worden twee document toege-voegd aan de lijst van documenten waarmee de Montenegrijnse nationaliteit kan worden bewezen. Artikel 3 bevat voorts nadere aanwij-zingen voor het beantwoorden van verzoeken om terugname. Communi-catie vindt, evenals bij het indienen van verzoeken, rechtstreeks plaats tussen de bevoegde autoriteiten, zonder tussenkomst van diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen. Deze vertegenwoordigingen geven wel

het reisdocument af. Voorts worden de bevoegde autoriteiten van de aangezochte Partij ingelicht over een ophanden zijnde overdracht.

Artikel 4: Procedure voor de overname van onderdanen van derde landen en staatloze personen

Het onderhavige artikel beschrijft de procedure voor overname van onderdanen van derde landen 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 5: Procedure voor doorgeleiding van onderdanen van derde landen en staatloze personen

Artikel 5 beschrijft de procedure voor indiening en beantwoording van verzoeken om de doorgeleiding van onderdanen van derde landen en staatlozen, inclusief de daarvoor geldende termijnen.

Artikel 7: Begeleiding tijdens 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 8: Verplichtingen van begeleiders tijdens de 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 9: 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 10: Commissie van deskundigen

Artikel 10 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 12: 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 goedkering, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

Artikel 16: Inwerkingtreding en opzegging

Artikel 16 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.

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

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 minister voor Immigratie, integratie en asiel,
G. B. M. Leers

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal