

Vergaderjaar 2012–2013

33 517

Protocol tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de Macedonische Regering ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven; Brussel, 30 juli 2012

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 14 januari 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 13 februari 2013.

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, 10 januari 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 30 juli 2012 te Brussel tot stand gekomen Protocol tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de Macedonische Regering ter uitvoering van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (Trb. 2012, 153).

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 totstandgekomen, en op 1 januari 2008 inwerking getreden, Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië 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 in werking getreden op 1 december 2009. 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). 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 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. 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 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 voornoemde EU-overnameovereenkomst met de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, overnameovereenkomsten gesloten met Albanië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hongkong, Macau, 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 de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië 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

eenverzoek 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

Dit verdrag wordt gesloten met de Macedonische Regering. Dit verdrag zal uiteraard wel tussen de staten gelden.

Artikelen 2 en 10

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

Artikelen 3, 4 en 7

De onderhavige artikelen bevatten voorschriften voor de verzending van verzoeken om terugname, overname of doorgeleiding, alsmede voor de verzending van antwoorden op deze verzoeken. Verzoeken om terugname van eigen onderdanen, overname van onderdanen van derde landen of staatlozen of doorgeleiding van over elkaars grondgebied naar derde landen te verwijderen personen dienen te worden gezonden aan de bevoegde autoriteit van de aangezochte staat. De aangezochte staat dient binnen de in de EU-overnameovereenkomst gestelde termijnen op dit verzoek te antwoorden.

Artikel 5

Dit artikel bepaalt wie verantwoordelijk is voor de afgifte van het reisdocument voor betrokkene. Indien er sprake is van overname van een derdelander of staatloze, verschaft de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van de aangezochte staat een inreisvisum, omdat op basis van een door één van de Benelux-staten te verstrekken EU-reisdocument alleen niet de Macedonische grens kan worden overschreden.

Artikel 6

De feitelijke overdracht dient vooraf te worden gemeld aan de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat.

Artikelen 8 en 9

In deze artikelen zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot ondersteuning door de aangezochte partij bij doorgeleiding (artikel 8) en de verplichtingen voor de begeleiders van de verzoekende staat bij terug- en overname of een doorgeleiding (artikel 9). Zij dienen onder meer in burger op te treden en niet gewapend te zijn en zich tijdens de uitvoering van hun taak aan het recht van de aangezochte staat te houden.

Artikel 11

Het onderhavige artikel bevat 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 komen de kosten die voortvloeien uit de terug- en overname ten laste van de verzoekende staat. Artikel 11 van het uitvoeringsprotocol bepaalt dat de verzoekende staat alle kosten dient te vergoeden binnen zestig dagen na ontvangst van een factuur.

Artikel 12

Dit artikel bepaalt dat de partijen samenwerken bij het analyseren van onderwerpen die de toepassing van het onderhavige uitvoeringsprotocol aangaan. Voor dit doel kan op verzoek van één van de partijen een vergadering van deskundigen worden belegd.

Artikel 13

De bevoegde autoriteiten communiceren in de Engelse taal via fax of post. Na instemming van de partijen kan ook gebruik worden gemaakt van e-mail of andere technische middelen.

Artikelen 14, 15 en 16

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke bepalingen over bijlagen, wijzigingen en de depositaris.

Ingevolge artikel 14 vormen de twee bijlagen een integrerend onderdeel van het uitvoeringsprotocol. Het zijn formulieren die ten behoeve van de terug- en overnameprocedure 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 terzake voorbehouden.

Artikel 17

Artikel 17 ziet op inwerkingtreding, duur en opzegging. In artikel 17, tweede lid, wordt met betrekking tot de inwerkingtreding van het uitvoeringsprotocol verwezen naar artikel 19, tweede lid, van de EU-overnameovereenkomst. Iedere verdragsluitende partij dient de voor haar geldende nationale goedkeuringsprocedure te volgen. Wanneer de verdragspartijen hun nationale goedkeuringsprocedure hebben doorlopen, wordt het Gemend Comité overname hierover geïnformeerd, waarna het uitvoeringsprotocol in werking kan treden.

Artikel 17, derde lid, geeft aan dat de bepalingen uit de EU-overnameovereenkomst en het onderhavige uitvoeringsprotocol voorrang hebben op de bepalingen van de op 30 mei 2006 te Voorburg totstandgekomen

Overeenkomst tussen de Regeringen van de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de Macedoonse Regering betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen (Trb. 2006, 135). De Overeenkomst uit 2006 blijft echter wel volledig van kracht tussen Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland, enerzijds, en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, anderzijds.

Ingevolge artikel 17, vierde lid, is de beëindiging van het uitvoeringsprotocol gekoppeld aan die van de EU-overnameovereenkomst. Als deze overeenkomst door de EU of de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië 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 dan ook wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, 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