

Vergaderjaar 2015–2016

34 283 (R2061)

Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de Republiek Kazachstan betreffende terug- en overname; Brussel, 2 maart 2015

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 17 september 2015.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten te kennen worden gegeven uiterlijk op 17 oktober 2015.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, 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, 4 september 2015

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 2 maart 2015 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de Republiek Kazachstan betreffende terug- en overname (Trb. 2015, nr. 57).

Een toelichtende nota bij deze Overeenkomst treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is verzocht hogergenoemde stukken op 18 september 2015 over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Inleiding

Het onderhavige verdrag vormt tezamen met andere verdragen van dezelfde strekking, zoals de op 1 april 2014 in werking getreden Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de Republiek Kosovo betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen (Brussel, 12 mei 2011; Trb. 2011, 127), een uitvloeisel van hetgeen reeds verschillende malen met de Staten-Generaal over de betekenis van dergelijke overnameverdragen is besproken.

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 Kamerbrieven van 6 maart 2013 en 25 februari 2014 inzake de «Stand van zaken met betrekking tot de strategische landenbenadering migratie» (Kamerstukken II 2012/13, 29 344, nr. 116; Kamerstukken II 2013/14, 30 573, nr. 124). 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 Nederlandse beleid ten opzichte van deze landen.

In het kader van het terugkeerbeleid wordt ernaar gestreefd met belangrijke herkomstlanden van migranten 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 Europees Nederland als lid van de Europese Unie is gebonden, worden gesloten op verschillende niveaus. Het Koninkrijk sluit geen bilaterale terug- en overnameverdragen.

Op grond van de op 11 april 1960 te Brussel totstandgekomen 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 mede bepalend. De terug- en overnameverdragen die in Beneluxverband 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. De onderhandelingen met Kazachstan over het onderhavige verdrag zijn gevoerd door België.

Daarnaast is 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, 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 EU-overnameovereenkomsten gesloten met Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hongkong, Kaapverdië, Macau, de voormalige Joegoslavische Republiek 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 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. Een dergelijk uitvoeringsprotocol 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.

Inhoud van het verdrag

Het verdrag 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. Het verdrag wordt gecombineerd met een uitvoeringsprotocol dat op dezelfde dag als het verdrag tot stand is gebracht.

Het verdrag bevat voorwaarden waaronder de partijen gehouden zijn eigen onderdanen terug te nemen, alsmede derdelanders en staatlozen over te nemen, evenals procedurele bepalingen met betrekking tot het indienen en beantwoorden van een verzoek tot terug- of overname. De praktijk heeft geleerd dat door dergelijke afspraken te maken de procedure met betrekking tot vaststelling van de identiteit en nationaliteit zodanig is gedefinieerd, dat de termijnen voor de afgifte van vervangende reisdocumenten daardoor aanzienlijk worden bekort. Het verdrag 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.

Koninkrijkspositie

Dit verdrag inzake terug- en overname is van toepassing op het Europese grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden. Ingevolge artikel 19 kan het verdrag worden uitgebreid tot het Caribische deel van het Koninkrijk. De regering van Aruba acht medegelding wenselijk. De regeringen van

Curaçao en Sint Maarten beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding. De goedkeuring van het verdrag wordt dan ook voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1: Definities en werkingssfeer

Artikel 1 definieert de belangrijkste begrippen uit het verdrag. Zo wordt in het eerste lid de term «grondgebied» omschreven voor zowel de Benelux-staten als voor Kazachstan.

Artikel 2: Terugname van eigen onderdanen

Dit artikel bepaalt wanneer er een verplichting bestaat tot terugname van eigen onderdanen. Er is sprake van een dergelijke verplichting indien betrokkene niet of niet langer aan de voorwaarden voor toegang tot of verblijf op het grondgebied van de verzoekende Partij voldoet en indien kan worden bewezen dan wel aannemelijk kan worden gemaakt dat betrokkene de nationaliteit heeft van de aangezochte Partij. Deze verplichting geldt in de regel ook indien betrokkene de nationaliteit is kwijtgeraakt. De terugnameverplichting geldt ook voor eventuele minderjarige kinderen en/of echtgenoot van betrokkene, tenzij hij of zij over een onafhankelijk recht op verblijf beschikt in de verzoekende Partij. Op grond van het vierde lid van dit artikel zal de aangezochte Partij de voor de teruggeleiding van de over te nemen persoon noodzakelijke reisdocumenten verstrekken.

Artikel 3: Overname van onderdanen van een derde Staat of staatlozen

Artikel 3 ziet op de overname van derdelanders en staatlozen. Er bestaat een verplichting tot overname indien betrokkene niet of niet langer aan de voorwaarden voor toegang tot of verblijf op het grondgebied van de verzoekende Partij voldoet en indien kan worden bewezen dan wel aannemelijk kan worden gemaakt dat betrokkene een geldige verblijfsvergunning of een visum, niet zijnde een transitvisum, heeft van de aangezochte Partij of had ten tijde van de grensoverschrijding.

Artikel 4: Verzoek om terug- en overname

Artikel 4 legt vast welke gegevens bij een indiening van verzoek tot terug- of overname dienen te worden overgelegd. Indien betrokkene beschikt over een geldig reisdocument en, indien van toepassing, een geldig visum of een geldige verblijfsvergunning van de aangezochte Partij, kan worden volstaan met een mededeling aan de aangezochte Partij over de ophanden zijnde overdracht.

Artikel 5: Bewijsmiddelen met betrekking tot eigen onderdanen

Artikel 5 somt de bewijsmiddelen op waarmee de nationaliteit van een eigen onderdaan kan worden bewezen, dan wel aannemelijk kan worden gemaakt. Indien geen van de genoemde bewijsmiddelen kan worden overgelegd, dient de aangezochte Partij een interview af te nemen met betrokkene om te bepalen of betrokkene een eigen onderdaan is.

Artikel 6: Bewijsmiddelen met betrekking tot onderdanen van een derde Staat of staatlozen

Artikel 6 somt de bewijsmiddelen op waarmee kan worden aangetoond dat is voldaan aan de in artikel 3 vermelde voorwaarden voor overname van derdelanders en staatlozen.

Artikel 7: Termijnen

In dit artikel worden de termijnen vastgelegd voor de verschillende procedurestappen. Een verzoek tot terugname kan te allen tijde worden ingediend. Een verzoek tot overname moet worden ingediend binnen een jaar nadat is duidelijk is geworden dat betrokkene niet (langer) aan de voorwaarden voor toegang tot of verblijf op het grondgebied van de andere partij voldoet. Een aangezochte Partij dient onmiddellijk maar uiterlijk binnen 21 kalenderdagen op het verzoek te antwoorden. Indien geen antwoord wordt ontvangen, wordt aangenomen dat met het verzoek wordt ingestemd en kan overdracht naar de aangezochte partij plaatsvinden met gebruikmaking van een door de verzoekende Staat af te geven reisdocument.

Artikel 8: Overdrachtmodaliteiten en wijze van vervoer

Artikel 8 legt de werkwijze bij de feitelijke overdracht vast. De aangezochte Partij wordt over een ophanden zijnde overdracht geïnformeerd. Deze overdrachten vinden in de regel plaats via de lucht, doch kunnen tevens via het land of de zee plaatsvinden.

Artikel 9: Onterechte terug- of overname

Artikel 9 legt vast dat wanneer binnen drie maanden na de terug- of overname blijkt dat betrokkene niet aan de voorwaarden voldeed, betrokkene wordt teruggenomen door de verzoekende Partij.

Artikel 10: Uitgangspunten voor doorgeleiding

Artikel 10 ziet op doorgeleiding. Doorgeleiding van derdelanders over elkaars grondgebied is mogelijk indien directe overdracht aan het land van bestemming niet mogelijk is. Voorts zijn enkele situaties vastgelegd waarin de doorgeleiding kan worden geweigerd.

Artikel 11: Doorgeleidingsprocedure

Artikel 11 legt vast welke gegevens bij indiening van een doorgeleidingsverzoek dienen te worden overgelegd. Ook dient de aangezochte Partij op verzoek ondersteuning te verlenen aan de doorgeleiding, met name door het houden van toezicht.

Artikelen 12 tot en met 14

Deze artikelen bevatten zoals gebruikelijk in deze terug- en overnameverdragen bepalingen over kosten, gegevensbescherming en de relatie tot andere internationale verdragen.

Artikel 15: Uitvoeringsprotocol

Op de dag van ondertekening van het onderhavige verdrag is tevens een uitvoeringsprotocol totstandgekomen. Op basis van artikel 15 bevat het protocol praktische bepalingen voor de uitvoering van het verdrag zoals

procedurevoorschriften en de benoeming van de bevoegde autoriteiten en te benutten grensposten.

Het protocol dat hierbij eveneens ter goedkeuring wordt voorgelegd, betreft uitsluitend de uitvoering van het verdrag, zodat eventuele wijzigingen ervan op grond van artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring behoeven, behoudens het bepaalde in artikel 8 van die Rijkswet.

Bij het protocol is een zevental bijlagen gevoegd: formulieren die ten behoeve van de terug- en overnameprocedure door de bevoegde instanties gebruikt worden. Wijziging van deze bijlagen, waarvan de inhoud van uitvoerende aard is ten opzichte van de bepalingen van het protocol waar de bijlagen onderdeel van vormen, heeft 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 terzake voorbehouden.

Artikelen 16 tot en met 21

De artikelen 16, 17, 18, 19, 20 en 21 van het onderhavige verdrag bevatten de gebruikelijke bepalingen over het oplossen van geschillen, wijziging van het verdrag, de depositaris, de territoriale toepassing, inwerking-treding, schorsing en opzegging. Deze behoeven geen nadere toelichting.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders