

Vergaderjaar 2009–2010 A

32 183 (R1900)

Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de Republiek Armenië betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen, met Uitvoeringsprotocol; Brussel, 3 juni 2009

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 9 oktober 2009

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 23 oktober 2009.

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 de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 22 november 2009.

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 3 juni 2009 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de Republiek Armenië betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen, met Uitvoeringsprotocol (Trb. 2009, 124).

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

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 23 oktober 2009 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid en vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het onderhavige verdrag vormt tezamen met andere verdragen van dezelfde strekking, zoals de laatstelijk tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en Bosnië-Herzegovina betreffende de terug- en overname van onregelmatig binnengekomen en/of verblijvende personen (Sarajevo, 19 juli 2006, Trb. 2006, 255), een uitvloeisel van hetgeen reeds verschillende malen met de Staten-Generaal over de betekenis van dergelijke overnameverdragen is besproken.

Het beleid inzake de terugkeer is onder andere verwoord in de «Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid» (Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr. 1). Hierin is aangegeven dat Nederland samenwerking zal proberen te realiseren met landen van herkomst inzake terugkeer, alsmede meer coherentie te betrachten met deze landen in het Nederlandse buitenlandse beleid. De staatssecretaris van Justitie werkt thans aanvullende maatregelen uit ter vergroting van de effectiviteit van het terugkeerbeleid, waarbij de in deze in deze nota neergelegde uitgangspunten richtinggevend zijn.

Het streven is om met belangrijke landen van herkomst een specifiek terug- en overnameverdrag op te nemen. Hierbij gaat het in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, om de landen van herkomst die in het kader van het terugkeerbeleid als prioritaire landen zijn benoemd. Verder wordt er naar gestreefd met zoveel mogelijk landen samenwerking op het gebied van terug- en overname vorm te geven. Deze samenwerking wordt onder meer door middel van een terug- en overnameverdrag tot stand gebracht.

Daarnaast heeft de minister van Buitenlandse Zaken in zijn notitie inzake de opnemings van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen (Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr. 20) aangegeven in het buitenlandbeleid het belang van de terugkeer van illegale vreemdelingen zwaarder te laten wegen. Het uitgangspunt is om in de bilaterale verdragen met landen van herkomst standaard een terug- en overnameclausule op te nemen, waarin elementen zijn opgenomen die zien op de verplichting om eigen onderdanen terug te nemen alsmede op de verplichting om op verzoek een verdrag te sluiten waarin zowel de terugname van eigen onderdanen als de overname van derdelanders wordt geregeld.

Terug- en overnameverdragen waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is of waaraan Nederland als lid van de Europese Gemeenschap is gebonden, worden gesloten op verschillende niveau's. Het Koninkrijk sluit niet zelf bilateraal 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. In overleg tussen de Benelux-staten wordt afgesproken met welke landen van herkomst onderhandelingen worden geopend. Daarbij is de omvang van de terugkeerproblematiek in de verschillende Benelux-staten bepalend. De terug- en overnameverdragen die in Benelux-verband worden gesloten, worden in de regel vergezeld door een uitvoeringsprotocol, waarin specifieke uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen, dat eveneens door de

Benelux-staten gezamenlijk met de verdragspartner wordt overeengekomen. De onderhandelingen met Armenië over het onderhavige verdrag zijn gevoerd door België.

Daarnaast is Nederland gebonden door terug- en overnameverdragen die de Europese Gemeenschap sluit. De Europese Gemeenschap is bevoegd tot het sluiten van dergelijke verdragen op grond van artikel 63, derde lid, onder b, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-Verdrag) volgens de procedure van artikel 300 EG-Verdrag. De Raad van de Europese Gemeenschappen verleent 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 geografische nabijheid aan het grondgebied van de Europese Unie. Bij de terug- en overnameverdragen die in EG-verband tot stand komen, dient iedere lidstaat afzonderlijk een uitvoeringsprotocol met de andere verdragsluitende partij over een te komen.

Zolang de Europese Gemeenschap geen gebruik maakt van haar bevoegdheid een terug- en overnameverdrag te sluiten, blijven de lidstaten bevoegd dat zelf op bilateraal, of zoals in het geval van de Benelux, op multilateraal niveau te doen.

2. Inhoud van het verdrag

Het onderhavige verdrag regelt de specifieke verplichtingen over en weer tussen de Benelux-staten enerzijds en Armenië anderzijds in het kader van de terugname van eigen onderdanen dan wel de overname van onderdanen van derde staten die niet of niet langer rechtmatig verblijven op het grondgebied van één van de Verdragsluitende Partijen. Het gaat daarbij om de procedures en bewijsregels voor het vaststellen van de nationaliteit van betrokkene, het aanvragen van eventueel benodigde vervangende reisdocumenten en regels betreffende de daadwerkelijke terugkeer.

De terug- en overnameverdragen strekken 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 staat erkent onder bepaalde omstandigheden tot terug- of overname verplicht te zijn. Door de totstandkoming van het onderhavige verdrag wordt derhalve de medewerking verzekerd van autoriteiten van Armenië bij de terugkeer van eigen onderdanen. Tevens ziet het verdrag op de terugkeer van onderdanen van derde landen die niet langer rechtmatig verblijf in Nederland hebben maar die op het moment dat hun onrechtmatig verblijf werd vastgesteld, het recht hadden op het grondgebied van Armenië te verblijven.

De derdelanders clause is in de nieuwe Benelux standaardformulering voor terug- en overnameverdragen verruimd. De inzet van de Benelux met de nieuwe formulering is erop gericht om er voor te – zorgen dat niet alleen derdelanders die in het bezit zijn van een verblijfstitel van de aangezochte partij op het moment dat illegaal verblijf wordt vastgesteld, maar ook derdelanders van wie kan worden vastgesteld dat zij bij binnenkomst op het grondgebied van de Benelux in bezit waren van een geldige verblijfstitel van de aangezochte partij, door deze partij worden overgenomen. Een dergelijke clause is in het verdrag met Armenië niet opgenomen, omdat de onderhandelingen met Armenië van start zijn gegaan voordat de nieuwe standaardformulering door de Benelux was

vastgesteld. De nieuwe standaardformulering is wel gehanteerd in het in de eerste alinea genoemde verdrag met Bosnië-Herzegovina.

Het verdrag bevat voorwaarden waaronder de partijen gehouden zijn eigen onderdanen terug te nemen en onderdanen van derde landen over te nemen, alsmede procedurele bepalingen met betrekking tot een verzoek voor terug- of overname van de ene verdragspartij aan de andere. De praktijk heeft geleerd dat door het bestaan van dergelijke afspraken procedures die moeten leiden tot het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van vreemdelingen 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.

In het onderhavige verdrag wordt niet bepaald wanneer een vreemdeling al dan niet rechtmatig verblijf heeft in de verdragsluitende landen. Dat wordt uitsluitend bepaald door nationale regelgeving. Het verdrag bevat dus ook geen bepalingen die wijzigingen aanbrengt in de rechtsbescherming die een vreemdeling naar het nationale recht van de verdragsluitende partij geniet.

Voor zover het de terugname van eigen onderdanen betreft, zijn dergelijke verdragen gebaseerd op de volkenrechtelijke verplichting van staten eigen onderdanen terug te nemen. Deze verplichting is niet expliciet opgenomen in verdragen, maar wordt algemeen erkend als een regel van ongeschreven volkenrecht. De grondgedachte is dat iedere staat ten opzichte van andere staten een zekere verantwoordelijkheid heeft en houdt voor zijn eigen onderdanen. Die verplichting brengt met zich dat staten de verantwoordelijkheid hebben eigen onderdanen terug te nemen. Deze verplichting geldt altijd, ook als de betrokkene niet wenst terug te keren.

Zoals in het voorafgaande reeds is aangegeven, is over het onderwerp overname en de betekenis van dergelijke verdragen verschillende keren met de Staten-Generaal gesproken, onder andere in het kader van Schengen – in dat verband zij verwezen naar Kamerstukken II 1985/86, 19 326 voor het op 14 juni 1985 te Schengen tot stand gekomen Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, alsmede Kamerstukken II 1991/1992 en 1992/1993, 22 140 voor de op 19 juni 1990 totstandgekomen Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-Akkoord – en ook in het kader van de parlementaire behandeling van vergelijkbare verdragen met bijvoorbeeld Slovenië (Wenen, 16 november 1992; Trb. 1992, 197), Roemenië (Boekarest, 6 juni 1995; Trb. 1995, 155; Kamerstukken II 1999/2000, 26 890), Hongarije (Luxemburg, 23 januari 2002; Trb. 2002, 59, Kamerstukken II 2002/03, 28 662), Slowakije (Bratislava, 21 mei 2002; Trb. 2002, 128, Kamerstukken II 2002/03, 28 784), Zwitserland (Bern, 12 december 2003; Trb. 2004, 38, Kamerstukken II 2004/05, 29 857), Macedonië (Voorburg, 30 mei 2006, Trb. 2006, 135, Kamerstukken II 2006/07, 31 002 en Bosnië-Herzegovina (Sarajevo, 19 juli 2006, Trb. 2006, 255, Kamerstukken II 2006/07, 30 963).

In overleg tussen regering en parlement is gebleken dat het goed is om, waar mogelijk en zinvol, terug- en overnameverdragen tot stand te brengen. Hieraan is ondermeer uitdrukking gegeven in de eerdergenoemde Terugkeernota (Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr. 1). Het afsluiten van het onderhavige verdrag past dan ook in dit beleid. In dat verband zij tevens verwezen naar Kamerstukken II 1995/1996, 23 530, nr. 16, blz. 3 en Kamerstukken II 1998/1999, 26 646, nr. 1.

3. Koninkrijkspositie

Ingevolge artikel 14 kan de toepassing van het verdrag worden uitgebreid tot de Nederlandse Antillen en Aruba. De regering van de Nederlandse Antillen heeft te kennen gegeven medegelding van het verdrag voor haar land wenselijk te achten. Bij de effectuering van de medegelding zal een verklaring worden afgelegd waarin staat vermeld dat de verwerking en behandeling van persoonsgegevens, bedoeld in artikel 9 van het verdrag, in de Nederlandse Antillen onderworpen zal zijn aan het in de Nederlandse Antillen geldende recht.

De regering van Aruba heeft eveneens te kennen gegeven medegelding van het verdrag voor haar land wenselijk te achten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Het onderhavige artikel bevat enkele begripsbepalingen. Deze behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2

Dit artikel ziet op de terugname van eigen onderdanen van de verdragssluitende partijen.

Ingevolge artikel 2 zijn partijen gehouden op verzoek van de andere verdragssluitende partij eigen onderdanen die niet of niet meer voldoen aan de op het grondgebied van het verzoekende land geldende voorwaarden voor binnenkomst of verblijf, terug te nemen. Op grond van het tweede lid zal de aangezochte partij de voor de teruggeleiding van de over te nemen persoon noodzakelijke reisdocumenten verstrekken.

Artikel 3

In dit artikel is bepaald onder welke voorwaarden de aangezochte partij gehouden is onderdanen van een derde land, die niet of niet meer voldoen aan de op het grondgebied van de verzoekende partij geldende voorwaarden voor binnenkomst of verblijf, over te nemen. De aangezochte partij dient een onderdaan van een derde land over te nemen indien kan worden aangetoond of aannemelijk kan worden gemaakt dat de desbetreffende onderdaan het recht had om regelmatig op het grondgebied van de aangezochte partij te verblijven, op het ogenblik waarop diens onregelmatig verblijf op het grondgebied van de verzoekende partij is vastgesteld.

Artikel 4

In artikel 4 worden de documenten benoemd aan de hand waarvan de nationaliteit of identiteit van terug te nemen eigen onderdanen of over te nemen derdelanders kan worden aangetoond of aannemelijk gemaakt, alsmede de elementen door middel waarvan het vermoeden van nationaliteit en identiteit kan worden ondersteund.

Artikel 5

Het onderhavige artikel bepaalt dat het verzoek om terug- of overname schriftelijk dient te worden ingediend bij de bevoegde autoriteit van de aangezochte staat. Voorts regelt het artikel welke inlichtingen het verzoek om terug- of overname dient te bevatten.

Artikel 6

In artikel 6 zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de verschillende termijnen die gelden in het kader van de procedure. De indiening van een verzoek tot terugname van een eigen onderdaan is niet aan een termijn gebonden. Een verzoek om overname wordt door de aangezochte partij onverwijld, maar uiterlijk binnen een termijn van 30 dagen beantwoord. Bij een positief antwoord wordt de overname uiterlijk binnen een maand geëffectueerd.

Artikel 7

Artikel 7 bepaalt dat een verzoek om terugname van een eigen onderdaan te allen tijde kan worden ingediend. Een verzoek om overname van een onderdaan van een derde staat dient uiterlijk binnen één jaar na de vaststelling van de binnenkomst en aanwezigheid van de over te nemen persoon te worden ingediend.

Artikel 8

Ingevolge het onderhavige artikel zijn de partijen verplicht de doorgeleiding van onderdanen van derde landen of staatlozen over hun grondgebied toe te staan, mits de toelating tot het land van bestemming en de eventuele doorgeleiding door andere landen zijn gewaarborgd. De doorgeleiding kan door de partijen worden geweigerd indien de desbetreffende onderdaan van de derde staat of staatloze het risico loopt in de staat van bestemming of een staat van doorreis te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandeling, foltering, vervolging of bestraffing, of in de aangezochte staat strafrechtelijk zal worden vervolgd of een strafvonnis zal ondergaan.

Artikelen 9 tot en met 12

De artikelen 9, 10, 11 en 12 hebben onderscheidenlijk betrekking op de bescherming van persoonsgegevens die ten behoeve van de uitvoering van dit verdrag worden verstrekt, op de kosten verbonden aan terug- en overname, op een in te stellen comité van deskundigen, en op de relatie van het verdrag tot andere verdragen.

Artikel 13

Op de dag van ondertekening van het onderhavige verdrag is tevens een Uitvoeringsprotocol totstandgekomen. Op basis van artikel 13 bevat het Protocol praktische bepalingen voor de uitvoering van de Overeenkomst 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.

Artikel 14 tot en met 16

De artikelen 14, 15, en 16 van het onderhavige verdrag bevatten de gebruikelijke bepalingen over de territoriale toepassing, inwerkingtreding, schorsing, opzegging en de depositaris. Deze behoeven geen nadere toelichting.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen