

Vergaderjaar 2006–2007 A

30 963 (R 1819)

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 (Terug- en Overnameovereenkomst), met Uitvoeringsprotocol; Sarajevo, 19 juli 2006

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 februari 2007

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 16 februari 2007.
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 18 maart 2007.

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 19 juli 2006 te Sarajevo totstandgekomen Overeenkomst tussen de Benelux-staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Bosnië-Herzegovina betreffende de terug- en overname van onregelmatig binnengekomen en/of verblijvende personen (Terug- en Overnameovereenkomst), met Uitvoeringsprotocol (Trb. 2006, 255).

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 16 februari 2007 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,
B. R. Bot

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

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 jo vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het onderwerp overname en de betekenis van terug- en overnameverdragen is reeds verscheidene malen aan de orde geweest, onder andere in het kader van het op 14 juni 1985 te Schengen totstandgekomen Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen en de op 19 juni 1990 totstandgekomen Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-Akkoord (onderscheidenlijk Kamerstukken II 1985/86, 19 326 en Kamerstukken II 1991/92 en 1992/93, 22 140), de parlementaire behandeling van de terug- en overnameverdragen met Slovenië (Wenen, 16 november 1992; Trb. 1992, 197, Kamerstukken II 1993/94, 23 037), Roemenië (Boekarest, 6 juni 1995; Trb. 1995, 155; Kamerstukken II 1999/2000, 26 890), en in het kader van de parlementair (stilzwijgend) goedgekeurde terug- en overnameverdragen met Zwitserland (Bern, 12 december 2003; Trb. 2004, 38, Kamerstukken II 2004/05, 29 857), Hongarije (Luxemburg, 23 januari 2002; Trb. 2002, 59, Kamerstukken II 2002/03, 28 662) en Slowakije (Bratislava, 21 mei 2002; Trb. 2002, 128, Kamerstukken II 2002/03, 28 784).

Het beleid met betrekking tot terugkeer is uiteengezet in de «Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid» (Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr. 1). 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 van het Nederlandse buitenlandse beleid ten opzichte van deze landen. In het verlengde hiervan is voorts in de notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen het uitgangspunt verwoord, dat in bilaterale verdragen met herkomstlanden standaard een zogenoemde terug- en overnameclausule wordt 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 wordt geregeld (Kamerstukken II 2003/04, 29 344, nr. 20). In het kader van het terugkeerbeleid wordt er kortom naar gestreefd met belangrijke landen van herkomst 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.

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 niveaus. 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. De Benelux-staten bepalen in overleg met elkaar met welke landen van herkomst onderhandelingen worden geopend. Daarbij is de omvang van de terugkeerproblematiek in de drie landen bepalend. De terug- en overnameverdragen die in Benelux-verband worden gesloten, worden 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.

Daarnaast is Nederland gebonden aan 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 van het EG-Verdrag. Op grond van die bepaling verleent de Raad van de Europese Gemeenschappen 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. Bij de terug- en overnameverdragen die in EG-verband tot stand komen, dient elke lidstaat afzonderlijk een uitvoeringsprotocol met de andere verdragssluitende partij te sluiten. 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.

Het onderhavige Benelux terug- en overnameverdrag is opgesteld conform de nieuwe standaardformulering. Deze formulering is gebaseerd op de verdragsteksten voor terug- en overnameverdragen zoals die in EU-verband worden opgesteld.

De totstandkoming van het terug- en overnameverdrag met Bosnië-Herzegovina past in het beleid zoals neergelegd in de eerdergenoemde Terugkeernota. In dat verband zij tevens verwezen naar Kamerstukken II 1995/96, 23 530, nr. 16, blz. 3 en Kamerstukken II 1998/99, 26 646, nr. 1. Tegen die achtergrond is ervoor gekozen het verdrag, net als voornoemde terug- en overnameverdragen met Hongarije, Slowakije en Zwitserland, ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal voor te leggen.

Inhoud van het verdrag

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 de autoriteiten van Bosnië-Herzegovina bij de terugkeer van eigen onderdanen en onderdanen van derde landen die eerder in Bosnië-Herzegovina verbleven, en niet langer rechtmatig verblijf in Nederland hebben.

Het verdrag bevat voorwaarden waaronder de partijen gehouden zijn eigen onderdanen terug te nemen en onderdanen van derde landen over te nemen, evenals procedurele bepalingen met betrekking tot het verzoek voor terugof overname. De praktijk heeft geleerd dat door het bestaan van dergelijke afspraken, de 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.

Het onderhavige verdrag regelt niet in welke gevallen een vreemdeling al dan niet rechtmatig verblijf heeft in de verdragssluitende staten. Dat wordt

uitsluitend bepaald door nationale regelgeving. Er zijn kortom geen bepalingen in het verdrag opgenomen die wijzigingen aanbrengen in de rechtsbescherming die een vreemdeling naar nationaal recht van de verdragsluitende partij geniet.

Voor zover het de terugname van eigen onderdanen betreft, zijn de verdragen gebaseerd op de volkenrechtelijke verplichting van staten eigen onderdanen terug te nemen. Deze verplichting is niet expliciet opgenomen in de terugen overnameverdragen, 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 te allen tijde, ook als de betrokkene niet wenst terug te keren.

Koninkrijkspositie

Ingevolge artikel 16 van het verdrag 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 verdrag 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 12 van het verdrag, in de Nederlandse Antillen onderworpen zal zijn aan het in de Nederlandse Antillen geldende recht.

De regering van Aruba beraadt zich nog over de medegelding van het verdrag. Teneinde het mogelijk te maken dat, wanneer de regering van Aruba medegelding wenselijk acht, die medegelding direct tot stand kan worden gebracht, wordt de goedkeuring van het verdrag voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

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 verdragsluitende partijen.

Ingevolge artikel 2 zijn partijen gehouden op verzoek van de andere verdragsluitende 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. Deze verplichting geldt ingevolge het tweede lid eveneens ten aanzien van de personen die de nationaliteit van de aangezochte staat hebben verloren. Op grond van het derde lid zal de aangezochte partij de voor de terugleiding van de over te nemen persoon noodzakelijke reisdocumenten verstrekken.

Artikel 3

Op grond van het onderhavige artikel dienen de partijen zich in te spannen de onderdanen van derde landen zelf naar het land van herkomst terug te geleiden. Voorts 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 in het bezit is van een geldige verblijfstitel of een geldig visum afgegeven door de aangezochte partij. De verplichting tot overname bestaat voorts indien de derdelander bij binnenkomst in het bezit was van een geldige verblijfstitel of een geldig visum afgegeven door de aangezochte partij of indien de onderdaan van de derde staat het grondgebied rechtstreeks is binnengekomen vanuit de aangezochte staat.

Artikel 4

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

Artikel 5

In artikel 5 worden de documenten benoemd aan de hand waarvan de nationaliteit van over te nemen eigen onderdanen kan worden aangetoond of aannemelijk gemaakt, alsmede de elementen door middel waarvan het vermoeden van nationaliteit kan worden ondersteund.

Artikel 6

In het onderhavige artikel worden de bewijsmiddelen opgesomd op grond waarvan kan worden aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden voor overname van onderdanen van een derde staat of van personen die de nationaliteit van het aangezochte staat hebben verloren.

Artikel 7

In artikel 7 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 van een onderdaan van een derde land dient binnen een jaar na vaststelling van diens ongeoorloofde aanwezigheid op het grondgebied van de verzoekende staat te worden ingediend. In geval van juridische of feitelijke belemmeringen kan deze termijn worden verlengd.

Een verzoek om terug- of overname moet onverwijld en uiterlijk binnen één maand worden beantwoord. Wanneer dit niet geschiedt, kan er vanuit worden gegaan dat de overdracht wordt aanvaard. De afwijzing van een verzoek moet worden gemotiveerd.

Artikel 8

Het onderhavige artikel voorziet in de verplichting de bevoegde autoriteiten van de aangezochte partij drie dagen voor de eerste poging van overdracht schriftelijk op de hoogte te brengen van de datum en wijze van overdracht en het eventuele gebruik van begeleiders. De overdracht dient in beginsel plaats te vinden per luchtvaartuig.

Artikel 9

Ingevolge het onderhavige artikel zijn de partijen verplicht de doorgeleiding van onderdanen van derde landen 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 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. De voor doorgeleiding overgenomen personen kunnen in bepaalde gevallen worden teruggegeven.

Artikel 10

In het onderhavige artikel is een aantal procedurevoorschriften opgenomen. Zo is bepaald dat het doorgeleidingsverzoek schriftelijk dient te worden ingediend bij de bevoegde autoriteit en welke inlichtingen het verzoek dient te bevatten.

Artikelen 11 tot en met 14

De artikelen 11, 13 en 14 hebben onderscheidenlijk betrekking op de kosten verbonden aan terug- en overname, een in te stellen comité van deskundigen, en de relatie van het verdrag tot andere verdragen. Artikel 12 ziet op de bescherming van persoonsgegevens die ten behoeve van de uitvoering van dit verdrag worden verstrekt.

Artikel 15

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 de Overeenkomst zoals procedurevoorschriften, regels voor de escortering bij doorgeleiding, alsmede 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: onder andere formulieren die ten behoeve van de 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.

Artikel 16 tot en met 19

De artikelen 16, 17, 18 en 19 van het onderhavige verdrag bevatten de gebruikelijke bepalingen over de territoriale toepassing, inwerkingtreding, schorsing, opzegging en de depositaris. Deze behoeven geen nadere toelichting.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot