

Vergaderjaar 2006–2007 A

**31 002 (R 1822)****Overeenkomst tussen de Regeringen van de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de Macedoonse Regering betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen (Overnameovereenkomst), met Uitvoeringsprotocol en Bijlagen; Voorburg, 30 mei 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, 17 maart 2007

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 6 april 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 6 mei 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 30 mei 2006 te Voorburg totstandgekomen Overeenkomst tussen de Regeringen van de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de Macedoonse Regering betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen (Overnameovereenkomst), met Uitvoeringsprotocol en Bijlagen (Trb. 2006, 135).

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 6 april 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,  
M. J. M. Verhagen

## TOELICHTENDE NOTA

### Algemeen

#### *Inleiding*

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, 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 (R 1462)), 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 (R 1776)), Hongarije (Luxemburg, 23 januari 2002; Trb. 2002, 59, Kamerstukken II 2002/03, 28 662 (R 1730)) en Slowakije (Bratislava, 21 mei 2002; Trb. 2002, 128, Kamerstukken II 2002/03, 28 784 (R 1732)).

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. 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. Op 9 april 2001 is tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (hierna: Macedonië) anderzijds, een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (Trb. 2001, 81; hierna: het EG-Associatieakkoord) tot stand gekomen. In artikel 76 van dat verdrag is een terug- en overnameclausule opgenomen waarin de lidstaten van de Europese Gemeenschap en Macedonië zich wederzijds verplichten tot het zonder verdere formaliteiten terugnemen van eigen onderdanen die zich illegaal op het grondgebied van de andere partij bevinden. Op basis van het derde lid van artikel 76 van het EG-Associatieakkoord verbindt Macedonië zich ertoe om, zolang er geen specifiek terug- en overnameverdrag met de Europese Gemeenschap is waarin de verplichtingen op dat gebied nader worden uitgewerkt, op verzoek van een lidstaat van de Europese Gemeenschap een bilateraal terug- en overnameverdrag te sluiten. Een dergelijk verdrag met de Europese Gemeenschap is er (nog) niet. Het onderhavige Benelux-verdrag is gesloten op verzoek van de lidstaten van de Benelux en moet worden gezien als een verdrag in de zin van het derde lid van artikel 76 van het EG-Associatieakkoord.

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 Macedonië past in het beleid zoals neergelegd in 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 Macedonië bij de terugkeer van eigen onderdanen en onderdanen van derde landen die eerder in Macedonië 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 terug- of 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 verdragsluitende 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 terug- en 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.

Hoewel in de titel en de preambule de regeringen als verdragsluitende partijen worden genoemd, zal het verdrag uiteraard tussen de staten gelden.

#### *Koninkrijkspositie*

Ingevolge artikel 18 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 het 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 13 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 voornoemde 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. Op grond van het tweede lid zal de aangezochte partij de voor de teruggeleiding van de over te nemen persoon noodzakelijke reisdocumenten verstrekken.

#### *Artikelen 3 en 4*

De onderhavige artikelen bepalen 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 deze aantoonbaar of aannemelijk maakt dat hij de nationaliteit van de aangezochte staat heeft. De verplichting tot overname bestaat voorts voor onderdanen van een derde land die het grondgebied van de aangezochte partij zijn doorgereisd of aldaar hebben verbleven. De bewijsmiddelen aan de hand waarvan dit kan worden aangetoond of aannemelijk gemaakt zijn opgenomen in artikel 7 van het verdrag.

#### *Artikel 6*

In artikel 6 worden de documenten opgesomd aan de hand waarvan de identiteit en nationaliteit van terug te nemen personen kunnen worden aangetoond of aannemelijk kunnen worden gemaakt, alsmede de elementen door middel waarvan het vermoeden van identiteit en nationaliteit kan worden ondersteund.

#### *Artikel 7*

Het onderhavige artikel bevat een opsomming van documenten aan de hand waarvan kan worden aangetoond of aannemelijk kan worden gemaakt dat een onderdaan van een derde land via het grondgebied van de aangezochte partij is doorgereisd naar het grondgebied van de verzoekende partij of op het grondgebied van de aangezochte partij heeft verbleven.

#### *Artikelen 8 tot en met 10*

Artikel 8 regelt welke inlichtingen het verzoek om overname dient te bevatten. In artikel 9 en 10 zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de verschillende termijnen die gelden in het kader van de procedure. Een verzoek tot overname moet uiterlijk binnen vijftien werkdagen worden beantwoord. Wanneer dit niet geschiedt, kan er vanuit worden gegaan dat de overdracht wordt aanvaard. Het indienen van een verzoek tot overname van eigen onderdanen is niet aan een termijn gebonden, zo bepaalt artikel 10. Een verzoek tot overname van een onderdaan van een derde land dient voorts binnen een jaar na vaststelling van diens ongeoorloofde aanwezigheid op het grondgebied van de verzoekende staat te worden ingediend.

#### *Artikel 11*

Het onderhavige artikel voorziet in de verplichting de bevoegde autoriteiten van de aangezochte partij 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. Indien de overdracht over land plaatsvindt, wordt deze in beginsel begeleid door de staat van doorreis.

### *Artikel 12*

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. Het is in dat kader geen vereiste dat de aangezochte partij een transitvisum afgeeft. De voor doorgeleiding overgenomen personen kunnen in bepaalde gevallen worden teruggegeven.

### *Artikelen 13 tot en met 16*

Artikel 13 ziet op de bescherming van persoonsgegevens die ten behoeve van de uitvoering van dit verdrag worden verstrekt.

De artikelen 14, 15 en 16 hebben respectievelijk 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 17*

Op de dag van ondertekening van het onderhavige verdrag is tevens een Uitvoeringsprotocol totstandgekomen. Op basis van artikel 17 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 tweetal bijlagen gevoegd, bestaande uit formulieren die ten behoeve van de overnameprocedure door de bevoegde instanties zullen worden gebruikt. 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, behoeft 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 18*

Verwezen zij naar onderdeel 3 van het algemene deel van deze toelichtende nota.

### *Artikel 19 tot en met 21*

De artikelen 19, 20 en 21 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,  
M. J. M. Verhagen