

Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en Mongolië betreffende de terug- en overname van onregelmatig verblijvende personen (met Uitvoeringsprotocol met Bijlagen); Brussel, 9 januari 2024 (Trb. 2024, 23)

TOELICHTENDE NOTA

I. Algemeen

1.1 Inleiding

De Overeenkomst tussen de Benelux-Staten en Mongolië betreffende de terug- en overname van onregelmatig binnengekomen en/of verblijvende personen (hierna te noemen: het Verdrag), met Uitvoeringsprotocol met Bijlagen, regelt de verplichtingen over en weer tussen de Benelux-staten enerzijds en Mongolië anderzijds in het kader van de terugname van eigen onderdanen dan wel de overname van onderdanen van andere 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 daadwerkelijke terugkeer.

Migranten die niet rechtmatig in Nederland mogen blijven, dienen terug te keren naar hun land van herkomst. Om dit te bereiken wordt ingezet op het realiseren en onderhouden van een goede samenwerking op het gebied van migratie met de herkomstlanden.¹ In het kader van het terugkeerbeleid wordt er naar gestreefd terug- en overnameverdragen te sluiten met herkomstlanden van immigranten. Hierbij gaat het in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, om de landen van herkomst die in het kader van dat beleid als prioritaire migratielanden zijn aangemerkt.

1.2 De samenwerking tussen de Benelux-staten en in de EU

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 verdragsrechtelijke kader inzake terug- en overname wordt vormgegeven door de Europese Unie en door het gezamenlijke optreden van de Benelux-staten. De Benelux-staten sluiten gezamenlijk 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 Benelux-gebied.² De Benelux-staten bepalen in overleg met elkaar met welke herkomstlanden 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. Nederland heeft de onderhandelingen over de terug- en overnameovereenkomst met Mongolië geleid. De terug- en overnameverdragen die in Benelux-verband 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 Benelux heeft tot nu toe terug- en overnameovereenkomsten gesloten met Albanië, Armenië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije,

¹ Het beleid met betrekking tot terugkeer, waaronder terugkeer en overname, is onder andere uiteengezet in de Kamerbrief van 15 november 2019 over terugkeerbeleid in reactie op vragen van het lid Becker (VVD) (Kamerstukken II 2019/2020, 19 637, nr. 2540); en de Staat van Migratie 2023 (Kamerstukken II 2023/24, 30 573, nr. 204).

² Trb. 1960, 40.

Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Kazachstan, Kosovo, Kroatië, Letland, Litouwen, Noord-Macedonië, Oostenrijk, Roemenië, Servië, Slovenië, Slowakije en Zwitserland.³

Daarnaast is het Europese deel van 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 (VWEU), volgens de procedure zoals bepaald in artikel 218 VWEU.⁴ Op grond van artikel 218 VWEU 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 onder meer 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, Noord-Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Pakistan, Rusland, Servië, Sri Lanka en Turkije.⁵ In 2020 is een EU-overnameovereenkomst gesloten met Belarus,⁶ maar deze overeenkomst heeft Belarus in oktober 2021 opgeschort. 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 door de Benelux-staten op multilateraal niveau, te doen.

Nederland sluit de uitvoeringsprotocollen in Benelux-verband, ingevolge de eerdergenoemde Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux gebied. Het uitvoeringsprotocol biedt de partijen de mogelijkheid nadere afspraken te maken over de praktische uitvoering van de in de terug- en overnameovereenkomst overeengekomen bepalingen en over de concrete samenwerking tussen de uitvoerende diensten die hiervoor verantwoordelijk zijn. Er zijn tot nu toe uitvoeringsprotocollen gesloten met Armenië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Oekraïne, Rusland⁷ en Servië.⁸

1.3 Inhoud van het Verdrag en het Uitvoeringsprotocol

De terug- en overnameovereenkomsten beogen de feitelijke uitzetting van vreemdelingen, ten aanzien van wie op basis van het nationale recht de verplichting bestaat om een lidstaat te verlaten, te vergemakkelijken. Voor Nederland wordt de uitoefening van de bevoegdheid om vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 uit te zetten aanzienlijk vergemakkelijkt, wanneer de aangezochte Staat erkent onder bepaalde omstandigheden tot terug- of overname verplicht te zijn. De terugnameovereenkomst met Mongolië bevat de voorwaarden waaronder de partijen gehouden zijn eigen onderdanen terug te nemen, evenals procedurele bepalingen met betrekking tot het indienen en beantwoorden van een verzoek 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 overname van onderdanen van derde landen en staatlozen is in dit specifieke verdrag echter niet opgenomen. Dit gebeurt normaliter wel, maar tijdens de onderhandelingen werd duidelijk dat

³ *Trb.* 2005, 242, *Trb.* 2009, 124, *Trb.* 2006, 255, *Trb.* 1998, 250, *Trb.* 1966, 166, *Trb.* 1999, 78, *Trb.* 1964, 90, *Trb.* 2002, 59, *Trb.* 2015, 57, *Trb.* 2011, 127, *Trb.* 1999, 140, *Trb.* 1999, 117, *Trb.* 1999, 119, *Trb.* 2006, 135, *Trb.* 1965, 60, *Trb.* 1995, 155, *Trb.* 2002, 152, *Trb.* 1992, 197, *Trb.* 2002, 128, *Trb.* 2004, 38.

⁴ *PbEU* 2010, C 83/47.

⁵ *PbEU* 2005, L 124, *PbEU* 2013, L 289/13, *PbEU* 2014, L 128/17, *PbEU* 2007, L 334, *PbEU* 2011, L 052, *PbEU* 2004, L 017, *PbEU* 2013, L 282/15, *PbEU* 2004, L 143, *PbEU* 2007, L 334, *PbEU* 2007, L 334), *PbEU* 2007, L 334, *PbEU* 2007, L 332, *PbEU* 2010, L 287, *PbEU* 2007, L 129/40, *PbEU* 2007, L 334, *PbEU* 2005, L 124, en *PbEU* 2014, L 134/3.

⁶ *PbEU* 2020, L 181/3.

⁷ Op verzoek van Rusland is dit Uitvoeringsprotocol gesloten tussen de afzonderlijke Benelux-Staten en Rusland.
⁸ *Trb.* 2018, 178, *Trb.* 2014, 51, *Trb.* 2013, 215, *Trb.* 2013, 58, *Trb.* 2012, 151, *Trb.* 2012, 153, *Trb.* 2019, 64, *Trb.* 2011, 76 en *Trb.* 2013, 57.

Mongolië daarmee niet kan instemmen. Vanwege het feit dat er over het algemeen geen onderdanen van derde landen dan wel staatlozen vanuit/door Mongolië naar de Benelux-staten reizen, is er in gezamenlijkheid besloten dat de Benelux-staten hiermee konden instemmen om zodoende toch tot een akkoord te komen. 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 Uitvoeringsprotocol worden vooral de procedurele bepalingen uit de overeenkomst, die door de uitvoerende diensten van de verdragsluitende partijen dienen te worden gevolgd, nader uitgewerkt. Zo worden in het Uitvoeringsprotocol nadere afspraken gemaakt over 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. Met de nadere uitwerking van de door de Benelux-Staten en Mongolië gemaakte afspraken wordt beoogd de concrete afhandeling van een terug- en overnameverzoek verder te bespoedigen.

1.4 Koninkrijkspositie

Het Verdrag is van toepassing op het Europese grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden. Overeenkomstig artikel 13 van de terug- en overnameovereenkomst kan het Verdrag worden uitgebreid tot Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) van Nederland. De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben aangegeven medegelding van dit Verdrag wenselijk te vinden voor hun land. De goedkeuring van het Verdrag wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

II. Eenieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering kunnen artikel 9 inzake gegevensbescherming van het Verdrag, alsmede artikel 9, derde en vierde lid, van het Uitvoeringsprotocol inzake de verplichtingen van begeleiding bij terugname en doorgeleiding worden aangemerkt als eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet die aan rechtssubjecten rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen.

III. Artikelsgewijze toelichting

3.1 Verdrag

Hieronder worden de artikelen uit de terug- en overnameovereenkomst toegelicht.

Artikel 1: Definities en werkingssfeer

Artikel 1 definieert de belangrijkste begrippen van het Verdrag. Zo wordt onder andere het grondgebied van de Benelux-Staten, waarbij wordt aangegeven dat het gaat om het gezamenlijke grondgebied in Europa, alsmede Mongolië omschreven. Op basis van artikel 13 kan de werking van het Verdrag worden uitgebreid tot het Caribische deel van Nederland en de andere landen van het Koninkrijk.

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 of het staatsburgerschap is kwijtgeraakt. 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: Indiening van het verzoek om terugname

Artikel 3 legt vast welke gegevens bij een indiening van verzoek tot terugname dienen te worden overgelegd. Indien betrokkene beschikt over een geldig reisdocument of identiteitsbewijs hoeft er geen verzoek voor de overdracht te worden gedaan.

Artikel 4: Bewijsmiddelen met betrekking tot eigen onderdanen

In artikel 4 wordt verwezen naar het Uitvoeringsprotocol voor een opsomming van de bewijsmiddelen waarmee de nationaliteit van een eigen onderdaan kan worden bewezen, dan wel aannemelijk kan worden gemaakt. Indien geen van de bewijsmiddelen kan worden overgelegd, kan de aangezochte partij worden gevraagd om de nodige maatregelen te nemen om de nationaliteit van de betrokkene vast te stellen. Tevens kan de aangezochte partij worden verzocht een interview af te nemen met betrokkene om te bepalen of betrokkene een eigen onderdaan is.

Artikel 5: Termijnen

In dit artikel worden de termijnen vastgelegd voor de verschillende procedurestappen. Een verzoek tot terugname kan te allen tijde worden ingediend. Een aangezochte partij dient onmiddellijk maar uiterlijk binnen 30 dagen op het verzoek te antwoorden. Indien geen antwoord wordt ontvangen, wordt aangenomen dat met het verzoek wordt ingestemd en kan overdracht, binnen 6 maanden, naar de aangezochte partij plaatsvinden met gebruikmaking van een door de verzoekende Staat af te geven reisdocument.

Artikel 6: Overdrachtsmodaliteiten en wijze van vervoer

Artikel 6 legt de werkwijze bij de feitelijke overdracht vast. De aangezochte partij wordt over een ophanden zijnde overdracht geïnformeerd. In principe wordt gebruik gemaakt van het vliegtuig, evenwel worden overdrachten via het land niet uitgesloten.

Artikel 7: Onterechte terugname

Artikel 7 legt de afspraken vast voor het geval dat achteraf blijkt dat ten onrechte met een terugnameverzoek is ingestemd. In het artikel is opgenomen dat de verzoekende partij een persoon terugneemt indien na overdracht van de persoon alsnog blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarden die opgenomen zijn in artikel 2.

Artikel 8: Kosten

De kosten die voortvloeien uit de terugname of doorgeleiding, evenals uit onterechte terugname, komen ten laste van de verzoekende staat.

Artikel 9: Gegevensbescherming

Dit artikel ziet op het rechtmatig omgaan met persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten van de verdragsstaten conform de bepalingen van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en van de nationale wetgeving van de respectieve Benelux-staten aangenomen op grond van deze verordening.

Artikel 10: Clausule van onverminderde toepasselijkheid

In dit artikel wordt bepaald dat het Verdrag geen afbreuk doet aan de rechten en verplichtingen van de verdragspartijen die voortvloeien uit andere verdragen.

Artikel 11: Geschillenbeslechting

Elk geschil dat voortvloeit uit de interpretatie, toepassing of uitvoering van het Verdrag wordt langs diplomatieke weg beslecht.

Artikel 12: Uitvoeringsprotocol

Op de dag van ondertekening van het Verdrag is tevens een Uitvoeringsprotocol tot stand gekomen. Op basis van artikel 12 bevat het Uitvoeringsprotocol praktische bepalingen voor de uitvoering van het Verdrag, zoals procedurevoorschriften en de benoeming van de bevoegde autoriteiten en te benutten grensposten. Het Uitvoeringsprotocol, 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 Uitvoeringsprotocol is een drietal 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, 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 ter zake voorbehouden.

Artikel 13 tot en met 16

De artikelen 13 tot en met 16 bevatten de gebruikelijke slotbepalingen. Volgens artikel 13 kan de werking van het Verdrag worden uitgebreid naar Aruba, Curaçao, Sint Maarten en naar Caribisch Nederland. In artikel 14 is bepaald dat het Secretariaat-Generaal van de Benelux-Unie de depositaris van het Verdrag is. Artikel 15 bepaalt dat het Verdrag in werking treedt indien twee ondertekenende staten, waarvan Mongolië er een is, aan de depositaris hebben laten weten dat zij de nationale goedkeuringsprocedures hebben afgerond. Voor de overige ondertekenaars geldt dat het Verdrag in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand na een dergelijke notificatie. Op grond van artikel 16 wordt het Verdrag gesloten voor onbepaalde tijd en kan het Verdrag opgeschort of opgezegd worden door een van de verdragspartijen.

3.2 Uitvoeringsprotocol

Hieronder worden de artikelen uit het Uitvoeringsprotocol toegelicht.

Artikel 1: Aanwijzing bevoegde autoriteiten

Artikel 1 bevat een omschrijving van de procedure van het aanwijzen van de bevoegde autoriteiten bij de uitvoering van het Uitvoeringsprotocol.

Artikel 2: Aanwijzing van de grensdoorlaatposten

In bijlage 1 bij het Uitvoeringsprotocol is een lijst opgenomen van grensovergangen waarvan gebruik moet worden gemaakt voor de uitvoering van de overnameovereenkomst. Verder wordt gesteld dat elke partij de ander onmiddellijk zal informeren over een verandering van deze plaatsen van grensoverschrijding en dat er op ad hoc basis hiervan afgeweken kan worden.

Artikel 3: Indiening van het verzoek om terugname

De procedure van een verzoek om terugname is beschreven in artikel 3. Het bevat nadere aanwijzingen voor het indienen van een dergelijk verzoek bij de aangezochte partij. Bijlage 2 van het Uitvoeringsprotocol bevat het model voor het verzoekformulier.

Artikel 4: Bewijsmiddelen met betrekking tot eigen onderdanen

Artikel 4 bevat de opsomming van de bewijsmiddelen en documenten die gebruikt kunnen worden voor de vaststelling van de nationaliteit van eigen onderdanen.

Artikel 5: Antwoord op het verzoek

Artikel 5 bevat nadere aanwijzingen voor het beantwoorden van een verzoek om terugname. Bijlage 2 van het Uitvoeringsprotocol bevat het model voor het antwoordformulier.

Artikel 6: Reisdocumenten

De procedure voor het verstrekken van reisdocumenten is beschreven in artikel 6. Het artikel bevat nadere informatie voor het verstrekken van deze reisdocumenten.

Artikel 7: Gesprekken

Artikel 7 bevat nadere afspraken over het afnemen van interviews om de nationaliteit van de betrokkene te bepalen.

Artikel 8: Overdracht

De afgesproken overdrachtsprocedure en wijze van vervoer zijn beschreven in artikel 8. Bijlage 3 van het Uitvoeringsprotocol bevat het model voor het verzoek van de overdracht.

Artikel 9: Verplichtingen van de begeleiders

In artikel 9 zijn enkele algemene bepalingen opgenomen over begeleiding bij terugname en doorgeleiding. Ook worden de rechten en plichten van begeleiders nader uitgewerkt.

Artikel 10: Kosten

Artikel 10 behelst een nadere uitwerking van artikel 8 van het Verdrag dat ziet op de verrekening van de kosten verbonden aan terugname.

Artikel 11: Taal

Dit artikel stelt dat de partijen met elkaar zullen communiceren in het Engels.

Artikel 12: Bijlagen

In artikel 12 is bepaald dat bijlagen 1 tot en met 3 een integrerend onderdeel van het Uitvoeringsprotocol vormen. Het gaat daarbij om formulieren die ten behoeve van de terugnameprocedure door de bevoegde instanties gebruikt worden.

Artikel 13: Wijzigingen

Artikel 13 stelt dat het Uitvoeringsprotocol met wederzijds goedvinden van de partijen kan worden gewijzigd en aangevuld. Wijzigingen en aanvullingen worden opgesteld in de vorm van afzonderlijke protocollen en treden in werking volgens de procedure van artikel 15 van het Verdrag.

Artikel 14: Inwerkingtreding, schorsing en beëindiging

Dit artikel beschrijft dat het Uitvoeringsprotocol in werking treedt overeenkomstig artikel 15 van het Verdrag en dat het protocol gelijktijdig wordt opgeschort of beëindigd met de opschorting of beëindiging van het Verdrag.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,