

Vergaderjaar 1995–1996

23 659

Goedkeuring van de op 15 juni 1990 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 29 november 1995

INLEIDING

Wij hebben kennis genomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Justitie, in het bijzonder van de motieven die aan de nadere vragen ten grondslag liggen. Alvorens op de nadere vragen in te gaan, merken wij het volgende op. Welk belang wij hechten aan een algemene discussie over parlementaire en justitiële controle op aangelegenheden van justitie, politie en asiel in het kader van de Europese samenwerking moge blijken uit de brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 18 mei 1995, hierna te noemen de JBZ-nota (Kamerstukken II 1994/95, 24 167, nr. 1). Wij hechten eraan met het parlement deze algemene discussie mede te voeren in het kader van de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie. Wij zouden het echter betreuren indien de verdere behandeling van dit wetsvoorstel daaraan wordt gekoppeld.

Alvorens tot de beantwoording van de vragen over te gaan merken wij op dat met het oog op de leesbaarheid, ook in samenhang met wetsvoorstel 24 046, de op 15 juni 1990 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (Trb. 1991, 129) zal worden aangeduid als de Dublin-overeenkomst.

1. Algemeen

Op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA of de regering verwacht dat het vrije verkeer van personen door het onderhavige verdrag daadwerkelijk dichterbij zal worden gebracht, kunnen wij slechts herhalen hetgeen wij in de nota naar aanleiding van het verslag terzake hebben gesteld, namelijk dat wij de aanvaarding en inwerkingtreding van de Dublin-overeenkomst zien als een aanzet tot de verwezenlijking van het vrije personenverkeer. Gevraagd naar de wijze waarop de regering het vrije personenverkeer nastreeft, ook na de inwerkingtreding van de Dublin-overeenkomst, verwijzen wij hier naar de gedachten die terzake

zijn uiteengezet in de eerdergenoemde JBZ-nota, waarop in het kader van hierna volgende vragen nader zal worden ingegaan.

Naar aanleiding van de herhaalde vraag van de leden van de CDA-fractie naar de stand van zaken rond de goedkeuring van de Dublin-overeenkomst merken wij op, dat in de nota naar aanleiding van het verslag, onder 5 («De rol van het Hof van Justitie van de EG»), werd vermeld dat negen van de twaalf ondertekenende lidstaten de Dublin-overeenkomst hadden bekrachtigd. Inmiddels is dat aantal gestegen tot tien en resteren nog Ierland en het Koninkrijk. Ter completering van het beeld verwijzen wij ook nog naar hetgeen omtrent de toetreding van de nieuwe lid-staten is opgemerkt op blz. 1 van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 1994/1995, 23 569, nr. 7).

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts of het Wittem-overleg aanwijsbare resultaten heeft opgeleverd, die tevens kunnen dienen voor toekomstig overleg tussen de lidstaten van de EU.

Het Wittem-overleg heeft ertoe geleid dat tussen de bevoegde uitvoerende diensten een goede, op praktische oplossingen gerichte samenwerking tot stand is gekomen op verschillende gebieden. De belangrijkste resultaten van deze samenwerking zijn gelegen in soepele regimes voor de toepassing van reeds bestaande overnameregelingen en voor de overdracht van asielzoekers op basis van de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen. Daarnaast zijn al enkele gezamenlijke acties uitgevoerd, gericht op het verwijderen van illegale vreemdelingen. De «Wittem-landen» hebben deze vormen van samenwerking reeds in het Schengenkader ingebracht, waar samenwerking door uitvoeringsinstanties van steeds groter belang wordt nu de Uitvoeringsovereenkomst op 26 maart 1995 in werking is gesteld. Nederland zal zich sterk maken voor uitbreiding van deze praktische samenwerking tot de EU-lidstaten bij de toepassing van de Dublin-overeenkomst, na de inwerkingtreding ervan.

De leden van de CDA-fractie suggereerden als mogelijke oplossing voor de controversie rond het ontwerp-verdrag inzake de overschrijding van de buitengrenzen de uitsluiting van Gibraltair van de territoriale reikwijdte van het verdrag. Wij stemmen met deze leden in dat een dergelijke oplossing voor de hand ligt. Echter, toen zulks in 1991 onder Luxemburgs voorzitterschap werd voorgesteld, achtte Spanje deze oplossing volstrekt onaanvaardbaar. Dit standpunt werd tijdens het Nederlands voorzitterschap krachtig door Spanje herhaald en sedertdien is niet gebleken van enige wijziging daarin.

Gevraagd door deze leden naar onze visie op de toekomst van het ontwerp-buitengrensverdrag antwoordden wij reeds in de nota naar aanleiding van het verslag, dat de tekst wordt aangepast aan de ontwikkelingen sinds 1991, toen de onderhandelingen weliswaar werden afgerond maar geen ondertekening plaatsvond wegens het geschil over Gibraltair. Deze ontwikkelingen betreffen de inwerkingtreding van het op 7 februari 1992 tot stand gekomen Verdrag betreffende de Europese Unie, hierna te noemen het EU-verdrag (Trb. 1992, 74) en het op 2 mei 1992 tot stand gekomen Verdrag inzake de Europese Economische Ruimte (Trb. 1992, 132). De besprekingen over deze technische kwesties vorderen. De toekenning van een bevoegdheid aan het Hof van Justitie is echter controversieel en ten aanzien van het bilaterale geschil met betrekking tot Gibraltair is niet gebleken dat een oplossing in het verschiet ligt.

Wat betreft het inhoudelijke verband merken wij nog op, dat het Buitengrensverdrag ziet op de gemeenschappelijke controle aan de buitengrenzen van het gebied dat wordt gevormd door de lid-staten van de Europese Unie. Als zodanig is de inwerkingtreding van het Buiten-

grensverdrag niet noodzakelijk voor de inwerkingtreding van de Dublin-overeenkomst.

2. De Dublin-overeenkomst in relatie tot het Verdrag betreffende de Europese Unie

De leden van de fractie van D66 vroegen, onder verwijzing naar uiteenzettingen in de JBZ-nota, een reactie op de conclusie van deze leden dat de Dublin-overeenkomst onder de Unie kan worden gebracht.

De in de JBZ-nota geformuleerde stellingname kan in dit verband als volgt worden samengevat. Tijdens de IGC zou besloten moeten worden het materiële Schengen-acquis in te passen in het Unie-kader, meer in het bijzonder in de JBZ-pijler. Ten aanzien van de besluitvormingsmechanismen van die pijler worden in de nota daarenboven een aantal voorstellen tot verbetering geformuleerd, onder meer met betrekking tot de rol van de Commissie en het Europees Parlement en voorts wordt een structurele rol voor het EG-Hof van Justitie bepleit. Ten slotte zou overwogen kunnen worden het visum- en asielbeleid onder de werking van artikel 100 C EG-verdrag te brengen. De conclusie van deze leden dat ook de Dublin-overeenkomst in het Uniekader zou kunnen worden gebracht, is derhalve onjuist. Zij vloeit rechtstreeks voort uit de door de regering ontwikkelde gedachtengang, omdat immers de overeenkomst na haar inwerkingtreding de desbetreffende bepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen zal vervangen.

Deze leden wezen er op dat in de JBZ-nota wordt voorbijgegaan aan de voorgestane incorporatie van de Dublin-overeenkomst in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen. De reden hiervoor is eenvoudig, namelijk dat ten tijde van het schrijven van die nota en ook thans die incorporatie nog geen feit is. Heeft deze ten tijde van de IGC reeds plaatsgevonden dan zou zulks ons inziens geen beletsel vormen voor de uitvoering van de in de JBZ-nota ontwikkelde gedachte.

Voorzover deze leden met het onder de werking van de derde pijler van het EU-verdrag brengen van de Dublin-overeenkomst beogen de invloed van het Europees Parlement te vergroten, achten wij het zinvol erop te wijzen dat de rol van het Europees Parlement gelet op het bepaalde in het huidige artikel K.6 van het EU-verdrag toch zeer beperkt moet worden genoemd, hetgeen ook reden is voor de in de JBZ-nota vermelde voorstellen voor verbetering van die rol.

Uit de opmerking van deze leden aangaande de noodzaak van het sluiten van protocollen om nieuwe lidstaten van de EU aan de Dublin-overeenkomst te binden, leiden wij af dat er sprake is van een misverstand. Immers, uit het bepaalde in artikel 22 van de Dublin-overeenkomst blijkt dat toetreding geschiedt door een eenzijdige rechtshandeling van de toetredende staat, namelijk het deponeren van de akte van toetreding bij de depositaris.

De met klem gestelde vraag van de leden van de fractie van D66 te bevorderen dat de Dublin-overeenkomst onder de werking van het EU-verdrag wordt gebracht, begrijpen wij als een pleidooi voor het separaat tot stand brengen van een geheel nieuw verdrag op basis van artikel K.3, aangevuld met bepalingen inzake de bevoegdheid van het Hof als bedoeld in artikel K.3, tweede lid, onder c, laatste alinea. Hoezeer wij ook begrip hebben voor aan de wens van deze leden ten grondslag liggende overwegingen, de politieke realiteit gebiedt ons deze wens onder de huidige omstandigheden onuitvoerbaar te achten. Gelet op de betekenis die aan de Dublin-overeenkomst wordt gehecht, een tastbaar bewijs van de samenwerking op het terrein van het asiel, zullen onze partners een dergelijk voorstel slechts opvatten als een opzettelijke

obstructie van de Dublin-overeenkomst. Daarentegen zal het Koninkrijk met de aanvaarding van de Dublin-overeenkomst worden gezien als medestander van het gezamenlijk streven. Vanuit die positie zullen de hierbovenbedoelde Nederlandse voorstellen voor de IGC, meer kans van slagen hebben.

3. Democratische controle

Het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement

De positieve ontvangst van de nota van wijziging door de leden van de fracties van PvdA, D66, CDA en GPV stemt ons tot vreugde. Wij hechten er evenwel aan de leden van de CDA-fractie erop te wijzen dat uit de memorie van toelichting moge blijken dat het voor ons van meet af aan heeft vast gestaan dat het parlement ook ten aanzien van dit verdrag het instemmingsrecht diende te kunnen uitoefenen. Mede door de bijdragen van de leden van alle fracties in het verslag bleek bij nadere beschouwing de oorspronkelijk gekozen constructie minder deugdelijk, hetgeen leidde tot de bedoelde nota van wijziging.

De bezwaren van de leden van de D66-fractie tegen de besluitvormingsprocedure binnen het Uitvoerend Comité begrijpen wij niet goed. Mede naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de PvdA en de opmerking van de fractie van het GPV terzake, merken wij het volgende op. Juist is, dat het Comité van artikel 18 niet hetzelfde is als de JBZ-Raad. In de nota naar aanleiding van het verslag vermeldden wij het volgende. De regering geeft er de voorkeur aan dat de bevoegdheden van het Comité als bedoeld in artikel 18 van het verdrag worden uitgeoefend door de Raad. De meeste andere lidstaten zien het Comité als een zelfstandig verdragsorgaan, bestaande uit de Ministers die naar nationaal recht verantwoordelijk zijn op het terrein van asiel. Indien de Nederlandse voorkeur zou worden overgenomen door de andere lidstaten zal het Comité, bestaande uit de leden van de Raad, bij zijn besluitvorming de regels van het reglement van orde voor de Raad volgen. Indien wordt besloten dat het Comité een zelfstandig verdragsorgaan is, dan zal het zijn eigen reglement van orde moeten opstellen. Welke voorkeur ook zal worden gevolgd (sedert maart werd deze kwestie niet besproken), vast staat dat een en ander geen gevolgen heeft voor de stemverhoudingen, aangezien de Dublin-overeenkomst in artikel 18 bepaalt dat besluiten met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen.

Het Europese Parlement

Gevraagd door de leden van de fractie van de PvdA naar het verbeteren van de positie van het Europees Parlement ook op het terrein van de Dublin-overeenkomst wijzen wij er op dat de bevoegdheden van het Europees Parlement ingevolge artikel K.6 zeer beperkt zijn. Voor onze visie op de versterking van de rol van het Europees Parlement op de derde pijler-samenwerking verwijzen wij naar de hierboven aangehaalde JBZ-nota.

4. De rol van het Hof van Justitie

Met hun vragen en talrijke suggesties inzake de bevoegdheids-toekenning van het Hof van Justitie van de EG hebben de leden van de fracties van PvdA, D66, CDA en GPV nog eens onderstreept welk belang zij toekennen aan deze kwestie. Tussen regering en parlement bestaat terzake ook geen verschil van inzicht. Wij kunnen berichten dat wij de overige lidstaten hebben geïnformeerd over het gewicht dat in Nederland wordt toegekend aan een adequate bevoegdheid voor het Hof van Justitie

en dat inmiddels ook reeds een voorstel voor een protocol is ingediend. Dat voorstel bevat een regeling, houdende de instemming van alle lidstaten met de bevoegdheidsverlening aan het Hof en een uitwerking van die bevoegdheid.

Zowel de interstatelijke geschillenbeslechting als de prejudiciële beslissing is opgenomen. Ook ten aanzien van de uitwerking van de bevoegdheden gaat het voorstel uit van gelding voor alle lidstaten.

In antwoord op het gestelde door de fractie van het GPV merken wij op, dat wij aan het intergouvernementele karakter van de JBZ-samenwerking niet de consequentie zouden willen verbinden dat de interstatelijke geschillenbeslechting zou moeten worden uitgesloten. Wij erkennen dat bij de algemene aanvaardbaarheid van het voorstel vraagtekens kunnen worden geplaatst. Daarvoor is de discussie in EU-verband inzake het Europol-verdrag te recent. Wij streven evenmin naar een gevecht tegen windmolens. Tegelijkertijd achten wij met de leden van de PvdA- en D66-fractie een voorstel voor een facultatief protocol, in welke variant dan ook, ernstig afbreuk doen aan de – ook door deze leden – zozeer nagestreefde doelstelling: een uniforme uitleg van de bepalingen van de Dublin-overeenkomst. Dat doel is de rechtvaardiging van de Nederlandse wensen inzake het Hof en wij zullen ons inzetten dat te bereiken. Uit het verloop van de ongetwijfeld taaie onderhandelingen zal die bereikbaarheid moeten blijken.

In het licht van het voorgaande merken wij op, dat de gedachte van de leden van de PvdA-fractie om de inwerkingtreding van het verdrag tegen te houden, totdat een protocol inzake het Hof is gesloten aantrekkelijk moge lijken. Echter, gelet op het feit dat onze wens tot bevoegdverklaring van het Hof het gevolg is van wijziging van onze inzichten en niet van objectieve omstandigheden die inwerkingtreding van het verdrag niet langer zouden rechtvaardigen, mag verwacht worden dat onze partners een dergelijke handelwijze onredelijk en onfatsoenlijk zullen achten en dienovereenkomstig zullen reageren. Voor de goede orde voegen wij hieraan toe dat een vergelijking met de positie die Nederland in de onderhandelingen over het Europol-verdrag, een artikel K.3-verdrag, heeft gekozen, mank gaat. Bij het Europol-dossier heeft Nederland immers reeds tijdens de onderhandelingen en bij de ondertekening zelf zijn wensen inzake het Hof, alsmede de consequenties die het daaraan met betrekking tot zijn medewerking aan de inwerkingtreding van dat verdrag wil verbinden, aan de partners duidelijk gemaakt. Wij verwijzen naar de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 20 juli 1995 terzake. Met betrekking tot de Dublin-overeenkomst legt Nederland zijn wensen echter pas nu, 5 jaren na de ondertekening, op tafel.

Ten slotte merken wij nog naar aanleiding van twee meer specifieke vragen van de leden van de fractie van D66 het volgende op.

Waar deze leden spreken over overname van de Dublin-overeenkomst in het EG-verdrag gaan wij er van uit dat zij daarmee bedoelen dat de materie onder de werking van artikel 100 C EG-verdrag wordt gebracht. Zou zulks geschieden, dan zou een bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EG automatisch gegeven zijn krachtens het EG-verdrag, en zou het bepaalde in artikel K.3, tweede lid, onder c, derde alinea, van het EU-verdrag niet meer relevant zijn.

Het pleidooi van deze leden voor het bevoegd maken van het Hof van Justitie ingevolge artikel K.3, tweede lid, onder c, van het EU-verdrag begrijpen wij als een pleidooi voor het tot stand brengen van een nieuw verdrag op basis van artikel K.3, aangevuld met bepalingen inzake de bevoegdheid van het Hof als bedoeld in artikel K.3, tweede lid, onder c, laatste alinea, waarop wij hierboven reeds in zijn gegaan.

5. Openbaarheid van besluitvorming

De vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de uitoefening van de bevoegdheden van het Comité van artikel 18 van de Dublin-overeenkomst en de opmerking terzake van de leden van de GPV-fractie werd betrokken bij het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie. Wij verwijzen naar het gestelde in paragraaf 3 (instemmingsrecht) van deze nota.

Gevraagd door de leden van de fractie van het CDA, zeggen wij graag toe het parlement op de hoogte te houden van de afronding van de besprekingen rond het Comité als bedoeld in artikel 18 van de Dublin-overeenkomst en, voor zover aan de orde, diens reglement van orde.

6. Enkele verdragsbepalingen

Artikel 3

De leden van de CDA-fractie zijn de opvatting toegedaan dat tevens in EU-verband afstemming plaats dient te vinden inzake de vaststelling van de veilige derde landen en de veilige landen van herkomst en vroegen of wij deze opvatting delen en een dergelijke afstemming mogelijk achten, mede in het kader van de Dublin-overeenkomst.

Zoals wij hierboven en in de nota naar aanleiding van het verslag uiteenzetten, wordt onder de derde pijler van het EU-verdrag getracht de samenwerking op het asielterrein te intensiveren. Tot een gemeenschappelijk asielbeleid behoort ook afstemming met betrekking tot de beoordeling van de situatie in landen van herkomst en, indien op dit punt een gemeenschappelijk beleid door de lidstaten zal worden gevoerd, de beoordeling van veilige derde landen. Het veilige derde landen-beleid wordt thans echter uitsluitend nationaal (Duitsland en Nederland) gevoerd. De samenwerking in het kader van de EU richt zich momenteel op de onderlinge afstemming van de beoordeling van de situatie in landen van herkomst. Deze afstemming wordt vormgegeven door het opstellen van gemeenschappelijke landenrapporten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en een bespreking daarvan in het kader van het Centrum voor Informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling inzake Asiel (CIBGA).

Wij zijn van oordeel dat hiermee alle vragen zijn beantwoord.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
W. Kok

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz