

Vergaderjaar 1994–1995

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 maart 1995

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste Commissie voor Justitie en volgen bij de beantwoording van de daarin opgenomen vragen zoveel mogelijk de indeling van het verslag.

Alvorens op die vragen in te gaan, achten wij het zinvol aan te geven in hoeverre de toetreding per 1 januari 1995 van Zweden, Finland en Oostenrijk tot de Europese Unie gevolgen heeft voor het Asielverdrag. Artikel 21 van het Asielverdrag bepaalt dat het verdrag open staat voor toetreding door elke staat die lid-staat wordt van de Europese Gemeenschappen. Het verdrag is ook tijdens de onderhandeling over de toetreding van de drie genoemde staten aan de orde gekomen en Oostenrijk, Zweden en Finland hebben ook reeds te kennen gegeven dat zij zullen toetreden. Die toetredingen hebben geen invloed op het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag. Wij wijzen op het bepaalde in artikel 22, derde lid, van het Asielverdrag, waaruit blijkt dat het verdrag in werking treedt na het deponeren van de akte van bekrachtiging, goedkeuring of aanvaarding door de ondertekende staat die deze formaliteit het laatste verricht.

1. Algemeen

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen naar de betekenis van het Asielverdrag in de huidige tijd, waarin het vrije personenverkeer nog niet is gerealiseerd.

Voorop gesteld zij, dat ook het streven van het huidige kabinet er op is gericht om – zoals in de memorie van toelichting werd aangegeven – daar waar zulks mogelijk is tot regelingen in EU-verband te komen en deze ook toe te passen overeenkomstig de doelstellingen van Titel VI van het op 7 februari 1992 te Maastricht tot stand gekomen Verdrag betreffende de Europese Unie (Trb. 1992, 74), hierna te noemen EU-verdrag. Tot de doelstellingen van de samenwerking behoort de verwezenlijking van het vrije verkeer van personen (artikel K.1, aanhef, EU-verdrag), hetgeen – zoals bekend – een moeizaam en traag verlopend proces is. Dit gegeven leidt echter naar ons oordeel niet tot een conclusie dat daarom ook zou moeten worden afgezien van het nemen van stappen in de richting van de verwezenlijking van het vrije personenverkeer, hoe klein deze ook mogen

lijken. De inwerkingtreding van het Asielverdrag en derhalve de aanvaarding van dat Verdrag door het Koninkrijk beschouwen wij als een aanzet voor de verwezenlijking van het vrije personenverkeer.

Overigens vestigen wij de aandacht erop dat het Asielverdrag gaandeweg ook in een ander opzicht betekenis heeft gekregen voor de samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. Zoals uit de periodieke rapportage over die samenwerking (Kamerstukken II, 23 651) en tijdens het periodieke overleg over de vergaderingen van de JBZ-Raad (Kamerstukken II, 23 490) blijkt, wordt in Unie-verband getracht de samenwerking op het terrein van asiel te intensiveren. Een en ander verloopt ook traag, maar vast staat wel, dat de lid-staten van de EU een spoedige inwerkingtreding van het Asielverdrag in dat verband van groot belang achten. Gesteld kan worden, dat de aanvaarding van dat verdrag door de lid-staten wordt beschouwd als een duidelijke blijk van hun wil de samenwerking op asielterrein te realiseren.

Het belang van Nederland bij een intensivering van de samenwerking op het asielterrein, zoals in gemeen overleg tussen regering en parlement bij herhaling is vastgesteld, wordt derhalve naar opvatting van de regering en, naar wij uit het verslag begrijpen, ook naar die van de leden van de fracties van CDA, VVD en GPV, gediend door de aanvaarding van het Asielverdrag door het Koninkrijk.

Aangezien de territoriale werking van het Asielverdrag, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken, is beperkt tot Nederland, is in voorkomend geval het feit dat een asielzoeker via bij voorbeeld de Nederlandse Antillen naar één van de lid-staten van de EU is gereisd niet relevant voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van zijn verzoek, krachtens de bepalingen van het Asielverdrag.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het tijdstip van inwerkingtreding van respectievelijk het Asielverdrag en de Uitvoeringsovereenkomst merken wij op, dat bij brief van 23 december 1994 (Kamerstukken II 1994/95, 19 326, nr. 100) is bericht dat ingevolge het besluit van het Uitvoerend Comité van Schengen van 22 december 1994 de Uitvoeringsovereenkomst vanaf 26 maart 1995 in zijn geheel wordt toegepast. Gelet op het bepaalde in artikel 22, derde lid, van het Asielverdrag zal dat verdrag niet voordien in werking treden.

Voor de goede orde zij hier tevens gewezen op het wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 26 april 1994 tussen de Schengenlanden gesloten Protocol betreffende de gevolgen van de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Dublin voor een aantal bepalingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (Trb. 1994, 185), inzake de vervanging van de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst door de bepalingen van het onderhavige Verdrag (Kamerstukken II 1994/95, 24 046), welk Protocol tegelijkertijd met het Asielverdrag in werking dient te treden teneinde te voorkomen dat tussen de Schengenlanden de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst tegelijk met het Asielverdrag van toepassing zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de verhouding tussen de afspraken die in het kader van het zogenaamde «Wittem»-overleg tussen de Beneluxlanden en Duitsland zijn gemaakt en het bepaalde in het Asielverdrag.

Zoals in de brieven van de Staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Justitie van respectievelijk 10 mei en 15 augustus 1994 inzake het Wittem-overleg (Kamerstukken II 1993/94, 19 637, nrs. 101 en 111 herdruk) uiteen werd gezet, strekt dat overleg ertoe de uitvoerende diensten op het gebied van het vreemdelingenbeleid nauwer te laten samenwerken. Deze samenwerking kan los van enig verdrag plaatsvinden, maar dient, gezien

het brede karakter ervan, volgens de deelnemende landen aan het overleg na de inwerkingstelling van de Uitvoeringsovereenkomst ook in dat kader plaats te vinden. Dit zal er ook toe leiden dat de praktische uitvoering van de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst onderwerp van besprekingen zullen worden. Aan de hand van praktijkervaring zal alsdan voorshands aan de orde zijn op welke wijze het meest efficiënt kan worden samengewerkt door de uitvoerende diensten bij de toepassing van de bepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst en de daarop betrekking hebbende besluiten van het Uitvoerend Comité. Na inwerkingtreding van het Asielverdrag en het bovenbedoelde Asielprotocol zal het gaan om de toepassing van het onderhavige Verdrag.

Een dergelijk uitvoeringsoverleg bestaat overigens nog niet tussen alle Schengenlanden en evenmin tussen de lid-staten van de Europese Unie. Het is de wens van de deelnemende landen dat de ervaring met de uit het «Wittem»-overleg voortvloeiende samenwerking, een aanzet geeft tot intensivering van de contacten tussen de bevoegde diensten van alle lid-staten van de Europese Unie over de uitvoering van de bepalingen van het Asielverdrag.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de wenselijkheid van de uiteindelijke regeling van het asielbeleid op voet van artikel 100 C EG-verdrag.

Wij zijn van oordeel dat een discussie over de toekomst van het asielbeleid in Unie-verband niet hier, maar in het kader van overleg tussen regering en parlement ter voorbereiding de IGC 1996 aan de orde dient te komen. Een notitie terzake mag spoedig worden verwacht.

De leden van de GPV-fractie vroegen nadere informatie over de in de memorie van toelichting bedoelde separate verdragen op het terrein van het vrije personenverkeer tussen de Twaalf. Wij doelden in de memorie van toelichting op het ontwerp-verdrag inzake de overschrijding van de buitengrenzen en het ontwerp-verdrag inzake het Europees informatie-systeem. Eerstgenoemde verdrag had – zoals bekend – in juni 1991 tot stand kunnen komen, indien niet op het laatste moment tussen Spanje en het Verenigd Koninkrijk een overigens nog steeds onopgelost meningsverschil over de territoriale werking van dat verdrag, in het bijzonder met betrekking tot Gibraltar, was ontstaan. Sedertdien is het EU-verdrag in werking getreden, hetgeen ertoe heeft geleid dat de Commissie op basis van artikel 100 C van het EG-verdrag een voorstel heeft gedaan voor een verordening ter bepaling van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lid-staten in het bezit moeten zijn van een visum (PbEG 1994, C11/15–17) en in samenhang daarmee ook een voorstel tot wijziging van het ontwerp-verdrag inzake de overschrijding van de buitengrenzen heeft gedaan (PbEG 1994, C 11 / 6–15). Voor een overzicht van de onderhandelingen over beide voorstellen verwijzen wij naar de periodieke rapportage over de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in het kader van de Europese Unie (Kamerstukken II 1993/94, 23 651 en 23 490), waarin overigens ook over het ontwerp-verdrag inzake het Europees informatiesysteem is bericht.

2. Het Asielverdrag in relatie tot het Verdrag betreffende de Europese Unie

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van D66 over de verhouding tussen het EU-verdrag en het Asielverdrag, merken wij op dat laatstgenoemd verdrag, gelet op het feit dat het tot stand is gekomen vóór de inwerkingtreding van het EU-verdrag, niet kan worden beschouwd als een overeenkomst in de zin van artikel K.3, derde lid, onder c, van het EU-verdrag. Deze constatering laat onverlet dat het

Asielverdrag naar zijn inhoud past in de in artikel K. 1 EU-verdrag voorziene samenwerking. Hieruit volgt dat een aanpassing van het Asielverdrag niet opportuun is, nog afgezien van het feit dat het Asielverdrag reeds door negen van de twaalf ondertekenende lid-staten is bekrachtigd. Op de uitoefening van de bevoegdheden van het in artikel 18 van het Asielverdrag bedoelde Comité komen wij hierna bij punt 4, onder a, terug.

3. Verhouding Asielverdrag en Uitvoeringsovereenkomst

De opmerking van de leden van de fractie van de PvdA dat de regering niet meer is ingegaan op hun kanttekening, welke zij in het kader van de procedure tot goedkeuring van de Uitvoeringsovereenkomst hebben geplaatst bij het Asielverdrag, moet op een misverstand berusten. Inderdaad is de regering tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel niet inhoudelijk ingegaan op die vragen. Daarentegen is in de zomer van 1993 in het kader van het periodieke overleg over de besluitvorming in Schengen-verband uitvoerig gesproken over de ondertekening van het bovengenoemde Asielprotocol bij de Uitvoeringsovereenkomst. Wij herinneren in dit verband aan de brief van 25 juni 1993 van de voormalige Staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Justitie (Kamerstukken II 1992/93, 19 326, nr. 66). Voorts moge uit hetgeen hierboven, onder Algemeen, is opgemerkt genoegzaam blijken, waarom de regering een aanvaarding door het Koninkrijk van het Asielverdrag nog steeds noodzakelijk acht. Het standpunt van deze leden dat eerst met de toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst ervaring zou moeten worden opgedaan alvorens partij worden bij het Asielverdrag en het Asielprotocol te overwegen, gaat naar ons oordeel voorbij aan het feit dat de regering met de ondertekening van het Asielverdrag op 15 juni 1990 en het Asiel-protocol op 26 april 1994 tegenover respectievelijk de EU-partners en de Schengen-partners zonder nadere voorwaarden te stellen de politieke wil tot uitdrukking heeft gebracht om partij te willen worden bij zowel het Asielverdrag als het Asielprotocol, nadat aan de vereiste constitutionele voorwaarden is voldaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het standpunt van de regering ten aanzien van de in Schengen-verband vervaardigde studie over de verhouding tussen het Asielverdrag en de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst.

De als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegde nota van het voorzitterschap van 2 februari 1993, document SCH/II-as (92) 9, 2e herz., betreffende de weerslag van de Overeenkomst van Dublin op de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, is door het Uitvoerend Comité van Schengen bij besluit van 26 april 1994 goedgekeurd. Hieruit moge blijken dat ook de Nederlandse regering de conclusies die op basis van deze analyse zijn getrokken, onderschrijft.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar de punten van verschil tussen het Asielverdrag en de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst, alsmede naar de consequenties van die verschillen, verwijzen wij naar de minitieuze analyse terzake, opgenomen in de hiervoor genoemde nota. Wij vestigen in dit verband de aandacht op de op bladzijde 14 van dat document opgenomen conclusie, luidende dat de verschillen tussen beide verdragen veeleer gradueel dan essentieel zijn.

De betekenis van de besluiten van het in artikel 18 van het Asielverdrag bedoelde Comité voor de Nederlandse rechtsorde, waar deze leden naar vroegen, komt geheel overeen met die van de besluiten van het Uitvoerend Comité van Schengen.

De belangrijkste praktische consequentie van het Asielprotocol, waaromtrent de leden van de fractie van het GPV een vraag stelden, is dat daardoor wordt voorkomen dat na de inwerkingstelling van de Uitvoeringsovereenkomst en de inwerkingtreding van het Asielverdrag tussen dezelfde landen (de Schengen-landen) te zelfder tijd twee regelingen over hetzelfde onderwerp zouden gelden. Voor een gedetailleerde analyse van beide regelingen en voor de verschillen tussen het Asielverdrag en de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst verwijzen wij ook deze leden naar de bijlage bij de memorie van toelichting.

In antwoord op de in dit verband gestelde vraag van de leden van de GPV-fractie naar de gevolgen van het niet aanvaarden door het Koninkrijk van het Asielverdrag, antwoorden wij het volgende.

Het Asielverdrag zou dan niet in werking kunnen treden en derhalve zou het Asielprotocol zijn betekenis verliezen. Een en ander zal, gelet op de betekenis die aan het Asielverdrag in Unie-verband wordt toegekend, de samenwerking aldaar op het terrein van asiel schaden. Niet uit te sluiten valt dat een en ander weerslag zal hebben op de samenwerking in Schengenverband. Verwacht mag worden dat door de partnerstaten minder gewicht zal worden toegekend aan de Nederlandse inbreng in beide overlegfora, hetgeen zoals hierboven, onder Algemeen, reeds werd geschetst niet dienstig zou zijn aan de belangen van Nederland.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar een commitment van niet-Schengenlanden aan het bereiken van een vrij personenverkeer, merken wij op dat artikel 8 A EEG-verdrag in het Verdrag betreffende de Europese Unie ongewijzigd is gehandhaafd, zoals blijkt uit het huidige artikel 7 A van EG-verdrag. Verder verwijzen wij naar hetgeen hierboven, onder Algemeen, terzake werd opgemerkt.

4. Democratische controle

a. Het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement

De leden van alle fracties die een inbreng in het verslag hebben gehad, plaatsten vraagtekens bij het oordeel van de regering dat de parlementaire controle op de Nederlandse participatie in de besluitvorming over de uitvoering van het verdrag voldoende is verzekerd.

Wij stellen voorop dat het de bedoeling van de regering was en is de parlementaire controle op de uitvoering van het Asielverdrag overeenkomstig de voor de Uitvoeringsovereenkomst en voor Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie geldende instemmingsprocedure te regelen.

Bij nadere beschouwing delen wij de opvattingen van deze leden dat de voor ons voorgestelde oplossing geen goede constructie is.

Ook al zou de JBZ-Raad fungeren als het Comité van artikel 18 van het Asielverdrag, dit wijzigt niets aan het feit dat het Asielverdrag geen overeenkomst in de zin van artikel K.3, tweede lid, onder c, van het EU-verdrag is en derhalve zou het functioneren van het Nederlandse lid van de JBZ-Raad in zaken betreffende het Asielverdrag niet vallen onder de werking van de instemmingsprocedure die voor Titel VI van het EU-verdrag geldt (Rijkswet van 17 december 1992, Stb. 692). Wij komen derhalve gaarne tegemoet aan de wens van deze leden om het onderhavige wetsvoorstel te voorzien in een aparte bepaling over de instemmingsprocedure. Wij verwijzen naar de bij deze nota gevoegde nota van wijziging.

b. Het Europees parlement

De leden van de D66-fractie achtten het geen goede zaak dat, in tegenstelling tot artikel 100 C EG-verdrag, ten aanzien van het Asielverdrag voor het Europees Parlement geen rol is weggelegd.

Dienaangaande veroorloven wij ons er op te wijzen dat het ontbreken van een rol van het Europees Parlement zijn oorsprong vindt in het ten tijde van de opstelling en ondertekening van het Asielverdrag (1989/90) heersende gedachtengoed. Toentertijd was het Verdrag betreffende de Europese Unie nog niet tot stand gekomen, de onderhandelingen terzake startten immers eerst in 1991. Een eventuele rol voor het Europees Parlement heeft tijdens de onderhandelingen over het Asielverdrag niet ter discussie gestaan. Voor de goede orde zij overigens nog opgemerkt, dat ook thans de materie die in het Asielverdrag is geregeld niet onder de werking van artikel 100 C EG-verdrag valt.

5. De rol van het Hof van Justitie van de EG

Wat betreft de opmerkingen die door de leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 zijn gemaakt met betrekking tot een bevoegdheid van het Hof van Justitie ten aanzien van het Asielverdrag, moet in de eerste plaats geconstateerd worden dat een dergelijke bevoegdheid niet is voorzien. In de tweede plaats kan het Hof niet op basis van artikel K.3, tweede lid, onder c, EU-verdrag bevoegd worden verklaard om de bepalingen van het Asielverdrag uit te leggen en om uitspraak te doen in alle geschillen betreffende toepassing daarvan. Zoals ook hiervoor uiteengezet is het Asielverdrag tot stand gekomen voordat het Verdrag inzake de Europese Unie werd overeengekomen en van kracht werd, zodat het ook valt buiten het kader van de samenwerking die is voorzien in Titel VI van het EU-verdrag.

De regering deelt de opvatting, die kennelijk de achtergrond vormt van de opmerkingen van de leden van de genoemde fracties, dat het wenselijk is dat het Hof van Justitie de bevoegdheid krijgt de bepalingen van het Asielverdrag op verzoek van een rechterlijke instantie van een van de Verdragsluitende partijen, te interpreteren. De regering is dan ook bereid toe te zeggen dat zij, conform de wensen die terzake in het verslag van de vaste Commissie voor Justitie zijn geuit, de overige Verdragsluitende partijen zal voorstellen, het Asielverdrag uit te breiden met een protocol dat voorziet in de toekenning van bevoegdheden aan het Hof van Justitie tot het geven van prejudiciële beslissingen respectievelijk tot beslechting van geschillen tussen staten die partij zijn bij het Asielverdrag. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de onderhandelingen hiertoe niet eenvoudig zullen zijn. Wij herinneren aan de onderhandelingen over bij voorbeeld het ontwerp-verdrag inzake Europol. De onderhandelingen over de ontwerp-Overeenkomst inzake het Europees informatiesysteem, waarbij Nederland pleit om het Hof van Justitie een rol toe te kennen, en over het door Nederland geïnspireerde soortgelijke voorstel van de Commissie bij de ontwerp-buitengrenzenovereenkomst vertonen hetzelfde beeld. Ten slotte is hier nog van belang dat reeds negen lid-staten het Asielverdrag hebben bekrachtigd. Verwacht kan worden dat deze landen reeds om die reden een aanvulling zoals thans door Nederland zal worden bepleit, niet erg aantrekkelijk vinden.

6. Het verwijzingsstelsel

De leden van de fractie van D66 stelden vragen over de verhouding tussen het verwijzingsstelsel uit het voorliggend wetsvoorstel en het in artikel 33 van het Geneefse Vluchtelingenverdrag neergelegde non refoulement-beginsel. Deze leden wezen er op dat de verplichtingen uit hoofde van genoemd artikel noch in het voorliggend Asielverdrag noch in

het voorliggend wetsvoorstel zijn opgenomen. Zij vragen zich af of terzake geen aanvulling van bijvoorbeeld het wetsvoorstel noodzakelijk is. Ook de leden van de GPV-fractie vroegen naar de toepassing van het non refoulement-beginsel door de lid-staten.

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat hier sprake is van een misverstand. De naleving van de verplichting voortvloeiende uit artikel 33 van het Geneefs vluchtelingenverdrag wordt in het Asielverdrag niet expliciet genoemd, maar deze ligt uiteraard besloten in de herbevestiging van de verplichtingen uit hoofde van het gehele Geneefse Vluchtelingenverdrag en van de verbintenis tot samenwerking met de UNHCR, welke is vastgelegd in artikel 2 van het Asielverdrag. Hieruit blijkt dat alle lid-staten zich blijvend aan het verbod op refouleren gebonden weten.

Wij gaan ervan uit, dat de leden van D66 met ons van mening zijn, dat nu het verdrag de door deze leden gevraagde verwijzing naar het non refoulement-beginsel bevat, het overbodig zou zijn een en ander hetzij in een nationale wet, hetzij in een eenzijdige verklaring nog eens uitdrukkelijk vast te leggen.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts of de regering niet van oordeel is dat zolang de plicht tot harmonisatie van het vluchtelingenrecht niet is nagekomen het verwijzingsstelsel zal leiden naar het laagst denkbare beschermingsniveau.

Hoewel een plicht tot harmonisatie niet uit het EU-verdrag valt af te leiden, vormt dit wel het doel van de lid-staten. Nederland heeft zich altijd een sterk voorstander van harmonisatie getoond en vervult terzake ook een actieve rol in de samenwerking binnen de derde pijler van de Unie. Gelet op de uitvoerige discussie over de gevolgen van het verwijzingsstelsel tijdens de parlementaire procedure tot goedkeuring van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen veroorloven wij ons hier te volstaan met de opmerking dat wij het opgemelde oordeel van de leden niet delen.

7. Openbaarheid van besluitvorming

Naar aanleiding van de zorgen met betrekking tot de openbaarheid van besluitvorming, welke door de leden van de fracties van D66 en GPV zijn geformuleerd, merken wij op dat het kabinet, zoals bekend, groot belang aan deze kwestie hecht.

Indien, zoals door de regering beoogd, de taken van het Comité van artikel 18 van het Asielverdrag zullen worden uitgeoefend door de JBZ-Raad, is een apart reglement van orde overbodig. De Raad zal alsdan ook bij deze activiteiten het bepaalde in het reglement van orde van de Raad van de Europese Unie en het daarop gebaseerde openbaarheidsregime volgen. De meeste andere lid-staten zijn overigens van oordeel dat de JBZ-Raad niet de taken van het Comité van artikel 18 dient uit te oefenen, maar dat het Comité een zelfstandig orgaan is, bestaande uit de Ministers die nationaal verantwoordelijk zijn voor het terrein van asiel. Zij stellen zich wat betreft het reglement van orde van het Comité voor, dat dit voor zover mogelijk identiek is aan het reglement van orde van de Raad. De besprekingen terzake lopen nog. In beide gedachtengangen zal de beslissing van het Hof van Justitie op het beroep dat de regering met betrekking tot het openbaarheidsregime heeft ingesteld, waaraan ook de leden van de CDA-fractie refereren, ook van betekenis zijn voor de openbaarheid met betrekking tot besluiten voortvloeiende uit het Asielverdrag. Voor de goede orde merken wij op dat de gedragscode van Commissie en Raad inzake toegang van het publiek tot documenten van de Commissie en de Raad (PbEG 1993, L 340/1), zoals uit de daarbij behorende verklaring van de Raad blijkt, de informatieplicht van regeringen aan hun parlementen onverlet laat. Daarnaast merken wij op dat eventuele besluiten van het Comité/de JBZ-Raad betreffende de

toepassing of interpretatie van het Asielverdrag uit hun aard toegankelijk zullen moeten zijn.

8. Enkele verdragsbepalingen

Artikel 3

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van het bepaalde in artikel 3, vijfde lid, op welke wijze in afstemming is voorzien met de Wet veilige landen van herkomst (Stb. 1994, 894) en de Wet veilige derde landen (Stb. 1995, 43). Zij achten mede in dit verband het bepaalde in artikel 14, tweede lid, van het Asielverdrag omtrent de bevoegdheid om algemene informatie uit te wisselen over de situatie in de landen van oorsprong of herkomst te vrijblijvend geformuleerd.

Wij antwoorden dat – wat er overigens ook zij van de bewoordingen van genoemd artikellid – met deze bepaling uitdrukking wordt gegeven aan de behoefte om geïnformeerd te worden over het asielbeleid van de andere lid-staten met het oog op de toepassing van het Asielverdrag en niet met het oog op de toepassing van nationale wetgeving. Dit wil niet zeggen dat de aldus uitgewisselde informatie niet dienstig kan zijn aan de toepassing van bedoelde nationale procedures. Zoals bekend, vindt informatie-uitwisseling al plaats binnen de structuur van het door de lid-staten reeds opgerichte Centrum voor Informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling inzake asiel. Wat betreft de verhouding tussen het Asielverdrag en de Wet veilige landen van herkomst en de Wet veilige derde landen volstaan wij hier met te verwijzen naar de uitvoerige uiteenzettingen van de derde ondergetekende in het kader van de parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen, in het bijzonder naar de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij het wetsvoorstel veilige derde landen (Kamerstukken I 1994/95, 23 807, nr. 126b).

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het bepaalde in artikel 3, zevende lid, tweede volzin, asieltoerisme niet in de hand werkt.

Vooropgesteld zij dat de eerste volzin van het zevende lid van artikel 3 er toe strekt de tussen partijen geldende verplichtingen vast te leggen voor de situatie waarin er sprake is van verschillende asielverzoeken ingediend door één persoon, terwijl ten aanzien van het eerste ingediende verzoek nog niet is vastgesteld welke lid-staat verantwoordelijk is voor de behandeling. De tweede volzin van het zevende lid bevat vervolgens de uitzonderingen op het bepaalde in de eerste volzin. Een en ander kan aan de hand van een voorbeeld worden verduidelijkt. Een Somaliër is in Ierland en dient daar op 1 december een asielverzoek in. Ierland start het onderzoek ter vaststelling van de lid-staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek en stuit tijdens dat onderzoek op de volgende feiten. Betrokkene had reeds op 1 augustus een asielverzoek in Nederland ingediend, maar heeft dit verzoek op 15 augustus weer ingetrokken, voordat Nederland de procedure tot vaststelling van de lid-staat die verantwoordelijk is voor de behandeling heeft afgerond. Tengevolge van die intrekking is de vaststellingsprocedure in Nederland gestaakt. Onder deze omstandigheden is Nederland op grond van het bepaalde in de eerste volzin van het zevende lid gehouden de Somaliër terug te nemen van Ierland met het oog op de afronding van de eerder gestaakte procedure tot vaststelling van de behandeling van zijn in Ierland herhaald ingediend asielverzoek. Doel van deze regeling is juist te voorkomen dat door het telkens opnieuw indienen van een nieuw asielverzoek elke keer opnieuw de procedure tot vaststelling van de verantwoordelijkheid moet worden gestart. Tegelijkertijd heeft men de verplichting tot terugname van de Staat waar het eerste verzoek wordt ingediend willen beperken in de tijd. Terugkerend naar het voorbeeld, rust ingevolge het bepaalde in de tweede volzin van het zevende lid die

verplichting niet meer op Nederland indien tevens blijkt dat de Somaliër tussen 15 augustus en 1 december gedurende drie maanden buiten het grondgebied van de lid-staten van de Europese Unie heeft verbleven, of indien hij door een lid-staat, bijvoorbeeld Frankrijk, inmiddels in het bezit is gesteld van een verblijfstitel van meer dan drie maanden. Wij plaatsen daarbij de kanttekening dat de genoemde drie maanden een minimum-termijn is. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarin tussen het eerste en tweede asielverzoek bij voorbeeld een jaar is verstreken. Zou de tweede volzin niet zijn opgenomen dan zou, wederom terugkerend naar het voorbeeld, ook indien de Somaliër pas na een jaar in Nederland een asielverzoek zou hebben ingediend, dat asielverzoek nog steeds als tweede verzoek zijn aangemerkt en zou Nederland nog steeds verplicht zijn hem terug te nemen. Niet ontkend kan worden dat door deze beperking van de terugnameverplichting een tweede asielverzoek, mits ingediend na een onderbreking van het verblijf op het grondgebied van de lid-staten van drie maanden, dient te worden behandeld conform het bepaalde in artikel 3, eerste tot en met zesde lid. Indien het verzoek bij een andere lid-staat wordt ingediend dan bij wie de asielzoeker zijn eerste asielverzoek indiende, dan kan eerstbedoelde lid-staat de procedure ter vaststelling voor de verantwoordelijkheid voor behandeling starten. Hij kan ook als hij op de hoogte is van de voorgeschiedenis, hetgeen door de in artikel 15 bedoelde informatie-uitwisseling mogelijk is, daarin aanleiding zien het verzoek zelf te behandelen. Wordt het asielverzoek ingediend bij de lid-staat bij wie het eerste verzoek werd ingediend en ingetrokken, dan kan ook die lid-staat de voorgeschiedenis betrekken bij de wijze waarop hij het asielverzoek verder behandelt.

Uit het voorgaande moge blijken dat het doel van de bepaling, het in de tijd beperken van de onderlinge overnameverplichtingen, in de praktijk niet asieltoerisme-bevorderend werkt.

Artikel 6

Naar aanleiding van artikel 6 verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering om nader toe te lichten op welke wijze het leveren van het bewijs dat de asielzoeker zes maanden in een andere lidstaat heeft doorgebracht in de praktijk zal functioneren. De wijze waarop artikel 6 wordt toegepast, zal deels uit de uitvoeringspraktijk moeten blijken. Daarnaast hebben de Ministers belast met immigratie-aangelegenheden van de lid-staten op 11 en 12 juni 1992 hun goedkeuring gehecht aan conclusies die ten aanzien van nadere uitvoeringsregels voor het Asielverdrag de basis kunnen vormen voor besluiten terzake door het Comité/JBZ-Raad (Kamerstukken II 199 1/92, 21 501, nr. 4). Op basis van die conclusies kan het volgende worden gesteld. Het bewijs dat een lid-staat niet langer verantwoordelijk is, wanneer de asielzoeker zijn verzoek indient in de lid-staat waar hij zes maanden heeft doorgebracht (artikel 6, tweede alinea), moet in eerste instantie worden geleverd door de lid-staat die zich op de uitzonderingsregel beroept. Indien de asielzoeker beweert dat hij langer dan zes maanden in een lid-staat heeft doorgebracht, moet die lidstaat zijn verklaring op waarheid toetsen. Tijdens zijn vergadering van 20 juni 1994 heeft de JBZ-Raad zijn goedkeuring gehecht aan conclusies met betrekking tot de bewijsmiddelen die eveneens als basis kunnen dienen voor besluiten van het Comité/JBZ-Raad inzake de toepassing van het Asielverdrag (Kamerstukken II 1993/94, 23 490, nrs. 1 en 3). Voorbeelden zijn: rapportage, bevestiging van de informatie door een internationale organisatie zoals bijvoorbeeld UNHCR, gedoogdenverklaring, vingerafdrukken, vervoerbewijzen en hotelrekeningen.

Artikel 15

De vragen van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot artikel 15

van het Asielverdrag geven ons aanleiding op te merken dat deze bepaling inhoudelijk nagenoeg identiek is aan het artikel 38 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen.

Naar aanleiding van artikel 15 vragen de leden van de CDA-fractie of, bij het ontbreken van termijnen waarbinnen de informatie dient te worden verstrekt, in de praktijk niet problemen op kunnen treden indien lid-staten traineren bij het geven van de benodigde informatie. In de preambule van het Asielverdrag van Dublin hebben de lid-staten nadrukkelijk besloten om voor de toepassing van het verdrag met diverse middelen, waaronder de uitwisseling van informatie, een nauwe samenwerking tot stand te brengen. In een conclusie van de JBZ-Raad is benadrukt dat de lid-staten in een geest van loyale samenwerking, aan de hand van alle bewijsmiddelen waarover zij beschikken, onderzoeken welke lid-staat verantwoordelijk is. In dit licht bestaat er geen reden aan te nemen dat lid-staten gevraagde informatie niet tijdig zullen verstrekken.

Met betrekking tot artikel 15, derde lid, verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering nader uiteen te zetten waarom in dit geval de toestemming van de asielzoeker is vereist.

De in het derde lid van artikel 15 bedoelde informatie betreft het vluchtverhaal van de asielzoeker, hetgeen uit zijn aard zeer gevoelige informatie is. De lid-staten hebben het wenselijk geacht om deze gegevens die zo zeer met de persoonlijke situatie van de asielzoeker te maken hebben, niet dan met toestemming van de betrokkene aan elkaar te verstrekken.

Naar aanleiding van het negende lid van artikel 15 vragen de leden van de CDA-fractie of de gegevens van een asielverzoeker na afhandeling van het verzoek dienen te worden vernietigd. Hoe verhoudt zich dit tot een van de doelstellingen van het Asielverdrag, te weten het tegengaan van successieve indiening van asielverzoeken? Hoe dient een en ander te worden gezien in relatie tot het beoogde Europees informatiesysteem en Eurodac? Vooropgesteld zij dat het negende lid van artikel 15 ziet op gegevens die zijn uitgewisseld ten behoeve van de vaststelling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling en dus op het bewaren van die gegevens door de ontvangende staat. De vernietiging van die gegevens vindt in beginsel plaats op grond van artikel 15, negende lid, op het moment dat de verantwoordelijke lid-staat is bepaald. Een en ander betekent echter niet dat de gegevens over asielzoekers en hun asielverzoeken verdwijnen. Bij de lid-staat bij wie hij zijn asielverzoek heeft ingediend is immers terzake een dossier aangelegd en bij de lid-staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek zal terzake ook een dossier worden aangelegd. Wat betreft het Europees informatiesysteem zij nog opgemerkt dat dit systeem, evenals het Schengen informatiesysteem, niet zal voorzien in signalering van personen op grond van het feit dat hun asielverzoek is afgewezen. Wij verwijzen in dit verband naar de uitvoerige gedachtenwisseling terzake tijdens de procedure tot goedkeuring van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen. Wat betreft Eurodac kan op dit moment slechts worden gesteld dat nog in het geheel niet vaststaat welke gegevens kunnen worden uitgewisseld. Ten aanzien van Eurodac vindt thans een haalbaarheidsstudie plaats, welke mede op die vraag een antwoord moet geven.

Artikel 17

De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke omstandigheden tot het tijdelijk niet toepassen van het Asielverdrag aanleiding zouden kunnen geven.

De lid-staten hebben bij de opstelling van het verdrag rekening willen houden met de mogelijkheid dat in de praktijk, bij toepassing van de

regels van het Asielverdrag, een lid-staat geconfronteerd zou kunnen worden met een aanzienlijke toename van het aantal te behandelen asielverzoeken. Hierbij zou bij voorbeeld gedacht kunnen worden aan de stroom ontheemden die uit het voormalige Joegoslavië naar de Europese Unie is gekomen en die grotendeels naar Duitsland zijn gereisd en vanuit dit land in veel gevallen naar andere landen zijn doorgereisd.

Ten slotte, de door de leden van de fractie van het CDA opgeworpen vraag over de opschorting van de toepassing van het Asielverdrag, nadat het vrije personenverkeer is verwezenlijkt.

Zoals uit artikel 16, tweede lid, blijkt hebben de opstellers van het Asielverdrag voorzien dat de verwezenlijking van het vrije personenverkeer aanleiding kan zijn om het verdrag te wijzigen. Naar het ons voorkomt zal onder die omstandigheden ook de kwestie van het handhaven van de mogelijkheid van opschorting van de toepassing van het Asielverdrag als bedoeld aan de orde dienen te komen.

Wij zijn van oordeel hiermee alle vragen genoegzaam te hebben beantwoord.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

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