

Vergaderjaar 1994–1995

23 659

Goedkeuring van de op 15 juni 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. 9

NADER VERSLAG

Vastgesteld 7 juni 1995

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft besloten, na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag met een daarbij behorende nota van wijziging, een nader verslag uit te brengen, zoals bedoeld in artikel 94, derde lid van het Reglement van Orde.

De commissie voert de volgende redenen aan voor haar besluit.

Met de nota van wijziging is voorzien in een afzonderlijke bepaling voor een instemmingsprocedure van het Nederlandse parlement. Deze houdt in dat een ontwerp-besluit van het Comité ingevolge artikel 18 van de Overeenkomst terstond wordt openbaar gemaakt en aan de Staten-Generaal voorgelegd, naar analogie van de goedkeuringswetten Uitvoeringsovereenkomst Akkoord van Schengen en het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Voorts noemt de regering in de nota naar aanleiding van het verslag de mogelijkheid tot toekenning van bevoegdheden aan het Hof van Justitie van de EU tot het geven van prejudiciële beslissingen respectievelijk tot beslechting van geschillen tussen staten die partij zijn bij het Asielverdrag.

Omdat beide onderwerpen gezien moeten worden in de algemene discussie over parlementaire en justitiële controle op aangelegenheden van justitie, politie en asiel in het kader van Europese samenwerking, is de commissie tot de slotsom gekomen dat de regering nog enkele vragen ter beantwoording moeten worden voorgelegd.

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met enige voldoening kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. In het bijzonder op het punt van de parlementaire controle en het voorstel tot het sluiten van een protocol waarin de rechtsmacht van het Hof van Justitie zou kunnen worden geregeld, heeft hun instemming.

Niettemin wensen zij in het onderstaande nog een aantal opmerkingen te maken.

De leden van de D66-fractie maken graag van deze gelegenheid gebruik een nader verslag uit te brengen over enkele essentiële onderdelen van het wetsvoorstel en de Overeenkomst van Dublin.

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD) en O. P. G. Vos (VVD).

Plv. leden: Koekoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van Bortel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD) en Weisglas (VVD).

Reeds in het verslag over dit wetsvoorstel, van 3 oktober 1994 (23 659, nr. 6), hebben de leden van de D66-fractie te kennen gegeven dat zij belang hechten aan een goede regeling van de parlementaire en justitiële controle op het Asielverdrag. Deze leden bepleitten de competentie van zowel het Hof van Justitie van de EG als het Europese parlement ten aanzien van het Asielverdrag.

1. Algemeen

De regering stelt vast dat de verwezenlijking van het vrije verkeer van personen een moeizaam en traag verlopend proces is. Uit de reactie van de regering zou afgeleid kunnen worden dat het belang van de asiel-samenwerking als zodanig het belang van het vrije verkeer van personen in de schaduw heeft gesteld. De leden van de PvdA-fractie vragen of desalniettemin de regering verwacht dat het vrije verkeer van personen door dit verdrag werkelijk naderbij zal worden gebracht. In dat verband past ook de vraag welke stappen de regering zich voorneemt om dit streven na de totstandkoming van dit verdrag te verwezenlijken.

De nota naar aanleiding van het verslag roept bij de leden van de CDA-fractie nog een aantal vragen op. Allereerst wijzen zij erop dat hun vraag naar de stand van zaken betreffende de goedkeuring van het Asielverdrag in de overige lidstaten onbeantwoord is gebleven. Zij verzoeken de regering deze vraag alsnog te beantwoorden. Naar aanleiding van hun eerdere vragen inzake de uitkomsten van het «Wittem»-overleg zouden zij gaarne van de regering vernemen in hoeverre dit overleg inmiddels aanwijsbare resultaten heeft opgeleverd en of deze reeds van dusdanige aard zijn dat zij als voorbeeld kunnen dienen voor toekomstig overleg tussen de lidstaten. De stagnatie, als gevolg van de voortdurende controverse tussen het Verenigd Koninkrijk en Spanje, in de totstandkoming van het Verdrag inzake de overschrijding van de buitengrenzen roept de volgende vraag op bij de leden van de CDA-fractie. Acht de regering het mogelijk, indien deze controverse onoplosbaar blijft, dat op zeker moment wordt besloten tot een Buitengrenzenverdrag waarbij Gibraltar wordt uitgesloten?

Gaarne nodigen deze leden de regering uit om uiteen te zetten hoe zij bij de huidige stand van zaken de toekomst van het Buitengrenzenverdrag ziet en of zij hun opvatting deelt dat de totstandkoming ervan in nauw verband staat met de inwerkingtreding van het Asielverdrag.

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

Alvorens opnieuw de argumentatie vóór de inpassing in het Unieverdrag op een rijtje te zetten, willen de leden van de D66-fractie ingaan op de uiterst summiere redenering van de regering, op grond waarvan zij geen mogelijkheid ziet de relatie tussen de Overeenkomst en het Unieverdrag tot stand te brengen.

De regering verklaart in de nota naar aanleiding van het verslag dat het feit dat ten tijde van de opstelling en ondertekening van het Asielverdrag het Verdrag betreffende de Europese Unie nog niet tot stand was gekomen, de toepasselijkheid van artikel 100 C EG-verdrag en artikel K.3, tweede lid onder c EU-verdrag in de weg staat. Hoewel feitelijk juist, mag deze totstandkomingsgeschiedenis geen argument zijn om het verdrag niet alsnog binnen de reikwijdte van het Unieverdrag te doen vallen. Ook het feit dat reeds negen van de twaalf ondertekenende lidstaten hebben bekrachtigd, laat onverlet de behoefte van justitiële en democratische controle, waaraan met het Unieverdrag tot op zekere hoogte tegemoet kan worden gekomen.

De leden van de D66-fractie willen daarom terugkomen op de vraag die

zij in het verslag van 3 oktober 1994 hebben gesteld aangaande de regeling van het asielbeleid op voet van artikel 100 C-EG. De regering heeft aangegeven dat de discussie over het asielbeleid in Unie-verband niet hier, maar in het kader van overleg tussen regering en parlement ter voorbereiding van de IGC 1996 aan de orde dient te komen.

Inmiddels hebben de leden van de D66-fractie kennis genomen van de JBZ-nota die op 18 mei 1995 door de regering is aangeboden. De regering geeft te kennen dat zij, in overleg met de Kamer, de merites wil bezien van communautarisering van het visum- en asielbeleid. Deze leden maken uit de JBZ-nota op dat de regering de discussie over de werking van het Unieverdrag wil koppelen aan het Schengen-acquis. Het komt deze leden voor dat de discussie over het Schengen-acquis binnen het Unieverdrag wat betreft het asielbeleid achterhaald is, nu de Dublinovereenkomst inmiddels wordt geïncorporeerd in Schengen. Ook los van de discussie over Schengen binnen de Unie, kan het Dublinverdrag dus onder de Unie worden gebracht. Graag vernemen zij een reactie van de regering hierop.

Verder blijven de leden van de D66-fractie van mening dat het belang van het Europese parlement als controle-orgaan in een Overeenkomst als de onderhavige niet onderschat moet worden.

Juist deze aspecten van parlementaire en justitiële controle die in het Asielverdrag zelf niet zijn geregeld, zouden via het Unie-verdrag tot stand kunnen worden gebracht.

Overigens heeft regeling in het kader van het Unieverdrag bij besluit van de Raad overeenkomstig artikel K.3 voordelen, omdat bij de uitbreiding van de Unie met nieuwe leden geen nieuwe protocollen nodig zijn om hen aan de overeenkomst te binden.

Om bovenstaande redenen vragen deze leden met klem of de regering bij andere lidstaten wil bevorderen de mogelijkheid om het Asielverdrag onder de werking van het Unieverdrag te brengen, door middel van het opnieuw opstellen van het Asielverdrag door de Raad, aan te wenden.

4. Democratische controle

a. Het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement

Nu – ook naar het oordeel van de regering – het Asielverdrag niet beschouwd kan worden als een overeenkomst in de zin van artikel K.3, tweede lid, onder c, van het EU-verdrag, heeft de regering er goed aan gedaan bij nota van wijziging te voorzien in een aparte instemmings-procedure. Met de inhoud daarvan kunnen de leden van de PvdA-fractie zich verenigen.

De leden van de CDA-fractie hebben met voldoening kennisgenomen van de nota van wijziging waarin de regering tegemoet is gekomen aan de ook bij deze leden levende bezwaren tegen het ontbreken van het instemmingsrecht van de Tweede Kamer ten aanzien van uitvoerings-besluiten. Het zou naar de mening van deze leden de voorkeur verdienen, indien de regering in nog voorkomende gevallen uit eigen beweging een dergelijke bepaling in de desbetreffende wetsvoorstellen doet opnemen.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de regering onderkent dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel de parlementaire controle onvoldoende is gewaarborgd. De regering heeft bij nota van wijziging het instemmingsrecht voor het Nederlands parlement vastgelegd ten aanzien van de inbreng van de Nederlandse vertegenwoordiger in de besluitvorming van het Comité, dat op grond van artikel 18 van de Overeenkomst is ingesteld.

Weliswaar levert dit artikel vestiging van de nationale parlementaire controle op, echter hiermee zijn de bezwaren tegen dit wetsvoorstel nog niet opgeheven.

De bezwaren van de leden van de D66-fractie betreffen in de eerste plaats de besluitvormingsprocedure binnen het Uitvoerend Comité die aan duidelijkheid te wensen overlaat. Noch in de nota naar aanleiding van het verslag, noch in de toelichting op de nota van wijziging, geeft de regering uitsluitel over de vraag of het Comité van artikel 18 van de Overeenkomst van Dublin de JBZ-raad of een afzonderlijk comité is. Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie is het Comité niet hetzelfde als de JBZ-raad, aangezien de Overeenkomst van Dublin geen overeenkomst in de zin van artikel K.3, tweede lid onder c is.

Echter de tegemoetkoming met de nota van wijziging waarin wordt voorzien in parlementaire controle, laat overlet dat voor de leden van de D66-fractie belangrijke argumenten blijven bestaan om de Overeenkomst in te passen in het Unieverdrag.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de nota naar aanleiding van het verslag met de nota van wijziging. Zij achten het van groot belang dat de regering alsnog het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement uitdrukkelijk heeft vastgelegd.

Nu deze wijziging is aangebracht, is voor de leden van deze fractie de belangrijkste belemmering voor aanvaarding van de overeenkomst weggenomen.

b. Het Europese parlement

De leden van de PvdA-fractie merken op dat – nu de ondertekening van het Asielverdrag vooraf is gegaan aan de ondertekening van het verdrag van Maastricht – op grond van dit laatste verdrag geen rol voor het Europese parlement is weggelegd. Met andere woorden ook voor de in artikel K.6 van het Verdrag van Maastricht voorziene consultatie van het Europese parlement is geen plaats. Is de regering bereid om – wellicht in het kader van de I.G.C. 1996 – te trachten in dit manco te voorzien?

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

Nu niet – naar de regering terecht vaststelt – aan artikel K.3, tweede lid van het Verdrag van Maastricht de mogelijkheid aan het Hof van Justitie van de EG enige bevoegdheid ter zake van de uitleg van het verdrag ontleend kan worden, resulteert de situatie dat het Hof in het kader van dit verdrag in het geheel geen bevoegdheid toekomt, stellen de leden van de PvdA-fractie vast.

De regering is bereid te trachten dit te verhelpen door een aanvullend protocol, maar spreekt tegelijkertijd haar scepsis uit over de realiseerbaarheid daarvan.

Deze leden stellen voor dat de regering het sluiten van het desbetreffende protocol als het ware tot inzet maakt van de effectieve inwerking-treding van dit verdrag. Daarbij ware nog denkbaar dat de rechtsmacht van het Hof tot voorwerp gemaakt wordt van facultatieve erkenning, hoewel dit wat betreft de ondubbelzinnige uitleg van het verdrag op problemen zou kunnen stuiten. Een tussenoplossing zou kunnen zijn de effectieve rechtsmacht van het Hof afhankelijk te stellen van een (minimum) aantal lidstaten van het asielverdrag dat bereid zou zijn de rechtsmacht van het Hof te erkennen.

Ten aanzien van de kwestie van de instelling van de bevoegdheid van het Hof van Justitie spreken de leden van de CDA-fractie de hoop uit dat de regering zich niet zal laten ontmoedigen door het vooruitzicht dat de onderhandelingen hiertoe niet eenvoudig zullen zijn en dat zij, in nauwe samenwerking met gelijkgestemde landen, een dergelijke bevoegdheid zal blijven bepleiten en bevorderen.

Ingeval overneming in het EG-verdrag voorlopig niet aan de orde is, willen de leden van de D66-fractie in elk geval in dit verslag nogmaals beklemtonen dat zij bevoegdmaking van het Hof van Justitie ingevolge artikel K.3, tweede lid onder c van groot belang achten. In de Overeenkomst van Dublin is op geen enkele wijze voorzien in beslechting van geschillen die tussen lidstaten kunnen rijzen over de naleving van de bepalingen uit deze Overeenkomst. Een unificerend Hof is in de huidige situatie reeds een wezenlijk vereiste voor uitvoering van het Asielverdrag.

Deze leden zijn van mening dat het Hof van Justitie van de EG volledige rechtsmacht moet toekomen in het Asielverdrag, teneinde een volwaardige juridische toetsing te kunnen verwezenlijken. De competentie van het Hof omvat zowel de prejudiciële vragen die nationale rechters over de interpretatie en toepassing van het verdrag stellen, als het beslechten van geschillen tussen lidstaten onderling.

Indien de bevoegdheid ten aanzien van het Asielverdrag niet bij wege van het Unieverdrag aan het Hof van Justitie kan toekomen (zoals hierboven geopperd), bepleiten de leden van de D66-fractie uitbreiding van het Asielverdrag met een protocol met dezelfde strekking.

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering toegezegd met de overige verdragsluitende partijen te onderhandelen over de uitbreiding van het Asielverdrag met een protocol dat voorziet in de toekenning van bevoegdheden aan het Hof van Justitie. Evenals in het verslag bij wetsvoorstel 24 046 van 27 april 1995 vragen de leden van de D66-fractie of de onderhandelingen met andere verdragsluitende partijen al hebben plaatsgevonden en wat de eventuele resultaten zijn. Tevens vragen deze leden, subsidiair, aandacht voor de mogelijkheid van een facultatief protocol, waardoor uitsluitend voor die lidstaten die dat willen, bevoegdheid van het Hof kan worden gevestigd, zoals is voorgesteld door de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht in haar brief van 18 mei 1995 aan de vaste commissie voor Justitie.

De leden van de GPV-fractie delen de twijfel van de regering of de andere lidstaten wel bereid zullen zijn het Hof van Justitie bevoegdheden toe te kennen tot het geven van prejudiciële beslissingen en tot het beslechten van geschillen tussen staten die partij zijn bij het verdrag. Zij zien dit als een logische consequentie van de keuze voor een intergouvernementele overeenkomst. Zij vragen of het wellicht mogelijk en wenselijk zou zijn de rol van het Hof te beperken tot het geven van prejudiciële beslissingen op verzoek van een rechterlijke instantie. Deze bevoegdheid lijkt eerder te passen bij het karakter van de overeenkomst dan een bevoegdheid tot het beslissen van geschillen tussen staten.

7. Openbaarheid van besluitvorming

Niet duidelijk vinden de leden van de PvdA-fractie of de regering er nu van uitgaat dat de JBZ-Raad als zodanig Uitvoerend Comité in de zin van het verdrag zal kunnen zijn of dat de leden van de JBZ-Raad op andere titel de taken van het Uitvoerend Comité in de zin van dit verdrag zullen kunnen uitoefenen.

Is dit laatste het geval, dan zou een apart reglement van orde noodzakelijk zijn. Deze leden stellen er prijs op hierover het oordeel van de regering te vernemen. Een en ander heeft immers gevolgen voor de vraag of besluiten van bedoeld Comité met eenparigheid van stemmen (conform artikel 18 van het Asielverdrag) dan wel met twee derde van de stemmen (zoals de JBZ-Raad gewoon is) genomen moeten worden.

Deze leden gaan, gezien de totstandkomingsgeschiedenis van beide verdragen als hierboven weergegeven, ervan uit dat de procedure als bedoeld in artikel 18 van het verdrag is aangewezen.

De leden van de CDA-fractie stellen het op prijs indien de regering hen nauwgezet op de hoogte houdt van de voortgang in de besprekingen inzake de samenstelling van het in artikel 18 genoemde Comité en diens reglement van orde.

De leden van de GPV-fractie blijven hechten aan een goede regeling van de openbaarheid van besluitvorming. Naar hun mening kan de Overeenkomst van Dublin moeilijk zo worden gelezen dat het Uitvoerend Comité ex artikel 18 de JBZ-Raad is.

8. Enkele verdragsbepalingen

Artikel 3

Het moet de leden van de CDA-fractie van het hart dat in een aantal gevallen de regering in haar beantwoording van de door de verscheidene fracties in het verslag gestelde vragen, het zich wel erg gemakkelijk maakt door te verwijzen naar andere Kamerstukken. In dit verband herhalen deze leden hun vraag naar aanleiding van de relatie Wet veilige landen van herkomst/Wet Veilige derde landen en de bepalingen in het Asielverdrag inzake de uitwisseling van informatie over landen van herkomst en oorsprong. Immers, indien een gemeenschappelijk asiel- en vreemdelingenbeleid gestalte krijgt (waartoe dit Asielverdrag immers een aanzet vormt) dan dient naar de opvatting van de leden van de CDA-fractie tevens in EU-verband afstemming plaats te vinden inzake de vaststelling van de Veilige derde landen en Veilig land van herkomst. Deelt de regering deze opvatting en ziet zij mogelijkheden om een dergelijke afstemming te bevorderen, mede in het kader van dit Asielverdrag, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
De Gier