

Vergaderjaar 1994–1995

24 046

Goedkeuring van het op 26 april 1994 te Bonn tot stand gekomen 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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 10 mei 1995

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich met het onderhavige wetsvoorstel verenigen. Goedkeuring van het onderhavig Protocol ligt in de rede voor het geval en op het ogenblik dat het Verdrag van Dublin zelf in werking is getreden. Deze leden stellen de vraag of het met het oog daarop niet wenselijk zou zijn de goedkeuringswetsvoorstellen met betrekking tot enerzijds het Verdrag van Dublin, anderzijds het Protocol gecombineerd af te handelen.

Indien daartoe eenmaal zal zijn besloten, moet vermeden worden dat de inwerkingtreding vertraagd zou worden doordat het onderhavige Protocol nog zou moeten worden bekrachtigd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de passage onderaan op bladzijde 4 van de aan de memorie van toelichting gehechte nota, waarin wordt gesteld dat «niet te ontkennen valt dat» bij zowel de Uitvoeringsovereenkomst als bij de Dublin-overeenkomst de vaststelling van de verantwoordelijke Staat op basis van vastgestelde criteria een teer punt kan zijn en bij de beoordeling complexe problemen kan doen rijzen. Is dit niet juist de kern van het Verdrag van Dublin? Hoe beoordeelt de regering in dit licht de mogelijkheden om de Dublin-overeenkomst in de praktijk ten uitvoer te brengen?

Acht de regering het voldoende dat in tegenstelling tot de Uitvoeringsovereenkomst, in de Dublinovereenkomst slechts is bepaald dat informatie over de landen van oorsprong kan worden uitgewisseld? Voorts zouden de leden van de CDA-fractie graag vernemen aan welke bepalingen van de Dublin-overeenkomst reeds eerder door de Schengen-Staten uitvoering wordt of kan worden gegeven. Tevens verzoeken zij om een nadere uitwerking van de tweede alinea op bladzijde 15 van eerder-

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), Hirsch Ballin (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 Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD) en Weisglas (VVD).

genoemde nota waarin onder meer wordt gesteld dat tot de inwerking-treding van het Buitengrenzenverdrag de toepassing van een aantal bepalingen verschillende gevolgen zal hebben. Ook met betrekking tot de conclusies van de subgroep «Asiel» onder 2 in de opnieuw aangehaalde nota, nodigen zij de regering gaarne uit aan te geven welke bepaalde gevallen, verschillende contexten en uiteenlopende resultaten van de toepassing van de Dublin-overeenkomst geen bezwaar hoeven op te leveren. Aan welke situaties wordt hierbij gedacht? Het in bijlage 2 van deze zelfde nota gesignaleerde probleem en de onzekerheid rondom de werking van artikel 7 tweede lid van de Dublin-overeenkomst totdat het Buitengrenzenverdrag in werking is getreden is, doet bij de leden van de CDA-fractie de vraag rijzen naar de opvattingen van de Nederlandse regering in dezen. In dit verband verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering gaarne nog nader aan te geven welke overige problemen zich kunnen voordoen indien de Dublin-overeenkomst in werking treedt alvorens het Buitengrenzenverdrag in werking is getreden en een beoordeling van de mogelijkheid dat dit inderdaad het geval zal zijn.

De leden van de D66-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Een heldere uitvoering van de asielbepalingen is in de ogen van deze leden gewenst. Deze leden zijn het daarom met de regering eens dat moet worden voorkomen dat tussen dezelfde landen twee regelingen over dezelfde onderwerpen gelden. Ook artikel 142 van de Uitvoerings-overeenkomst waakt hiervoor.

Deze leden kunnen instemmen met het standpunt van het Schengen-voorzitterschap in een nota van 2 februari 1993 («Weerslag van de Overeenkomst van Dublin op de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst»), dat gelijktijdige toepassing van twee overeenkomsten welke door nuances van elkaar verschillen, aanleiding kan geven tot problemen en vertragingen in de procedure. Ook de kans op geschillen tussen de staten over de toepassing van de bepalingen wordt vergroot. Hierdoor worden de beoogde doelstellingen, als het voorkomen van meervoudige asielverzoeken, het voorkomen van «refugees in orbit» en het opnemen door elke lidstaat van zijn verantwoordelijkheid, in gevaar gebracht. Duidelijk is dan ook in de ogen van deze leden dat om redenen van eenvoud, doelmatigheid en snelheid een enkele overeenkomst de voorkeur verdient.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of de overeenkomst van Dublin en de bepalingen met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek van de Uitvoeringsovereenkomst op essentiële punten van elkaar verschillen. Uit het vergelijkend onderzoek van het Schengen-voorzitterschap blijkt dat de overeenkomst van Dublin completer is. De leden van de D66-fractie hebben ook een aantal verschillen tussen de bepalingen geconstateerd, bij voorbeeld in de informatie-uitwisseling. In hoofdlijnen achten de leden van de D66-fractie de verschillen niet zodanig essentieel dat de overeenkomst van Dublin niet in de plaats zou kunnen treden van de desbetreffende bepalingen in de Uitvoeringsovereenkomst. In dit verband vragen deze leden wat de betekenis is van artikel 16 van de overeenkomst van Dublin. Indien er toch knelpunten aan het licht zouden komen, kan dan ingevolge artikel 16 tot een wijziging worden besloten? Is ook overwogen de bepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst aan te passen aan de overeenkomst van Dublin? In artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst wordt deze mogelijkheid immers ook gegeven.

Bovenstaande opmerkingen laten uiteraard onverlet de opmerkingen die de leden van de D66-fractie hebben gemaakt bij het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel 23 659. De leden van de D66-fractie vragen de regering wat de toegevoegde waarde van de bespreking van het

Protocol is, zolang er nog geen beslissing is genomen over de overeenkomst van Dublin.

Artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij het sluiten van het onderhavige Protocol wel een juist gebruik is gemaakt van artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen. Dat artikel bepaalt immers dat een incorporatie van bepalingen van een ander verdrag in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen mogelijk is, indien tussen de Lid-Staten van de EG overeenkomsten worden gesloten met het oog op het creëren van een ruimte zonder binnengrenzen.

Met betrekking tot het Verdrag van Dublin nu doet zich allereerst de vraag voor of wel sprake is van een verdrag dat met het oog op het creëren van een dergelijke ruimte is gesloten. Het creëren van een dergelijke ruimte wordt in het Verdrag van Dublin immers slechts in de prae-ambule genoemd. In de nota naar aanleiding van het verslag op het wetsvoorstel ter goedkeuring van het Verdrag van Dublin (23 659 nr. 7) stelt de regering weliswaar dat de inwerkingtreding van het Asielverdrag en de aanvaarding daarvan door het Koninkrijk als een aanzet voor de verwezenlijking van het vrije personenverkeer wordt gezien, uit de individuele artikelen van bedoeld verdrag kan zulks toch bezwaarlijk worden afgeleid.

Voorts zou uit de tekst van artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen kunnen worden afgeleid dat een dergelijk verdrag tussen alle EG-Lidstaten moet zijn gesloten. Dat zou inhouden dat de sluiting van het nu aan de orde zijnde Protocol (laat staan de inwerkingtreding daarvan) niet zou kunnen geschieden zolang niet alle EG-lidstaten bij voormeld verdrag partij zijn. Hoewel op het moment van de sluiting van het Protocol dit het geval is geweest, kan sedert de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk tot de EG per 1 januari 1995 niet langer van een dergelijke situatie gesproken worden. Aan deze leden is niet bekend of, en zo ja, wanneer de bedoelde drie nieuwe lidstaten tot Dublin zullen toetreden. Het komt deze leden onwenselijk voor een verdrag in werking te doen treden op grond van een artikel aan de inhoud waarvan ten tijde van de sluiting van de overeenkomst wel, maar ten tijde van de inwerkingtreding materieel niet langer voldaan wordt.

Op beide punten verzoeken de leden van de PvdA-fractie om een verduidelijking.

De vraag is, aldus de leden van de D66-fractie, of de overeenkomst van Dublin kan worden beschouwd als een overeenkomst die met het oog op het creëren van een ruimte zonder binnengrenzen tussen de Lid-Staten van Europese Gemeenschappen is gesloten. De overeenkomst van Dublin zou dan een overeenkomst zijn in de zin van artikel 142 eerste lid van de Uitvoeringsovereenkomst. In de considerans wordt het gemeenschappelijke doel van een ruimte zonder binnengrenzen, waarin in het bijzonder het vrije verkeer van personen gewaarborgd is, wel genoemd. Echter op zichzelf bevordert de overeenkomst van Dublin niet het vrije personenverkeer. Kan de regering nader uiteenzetten op grond van welke overwegingen zij artikel 142 eerste lid van de Uitvoeringsovereenkomst van toepassing wil doen zijn op de overeenkomst van Dublin? Indien de overeenkomst van Dublin niet onder artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst moet worden begrepen, wat is dan daarvan de consequentie?

Het Europese Hof van Justitie

Bij de leden van de CDA-fractie rijst naar aanleiding van een schrijven van de Permanente Commissie van Deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht van 28 februari 1995 aan de vaste commissie voor Justitie de vraag naar de bevoegdmaking van het Europese Hof in Schengen-verband. Biedt de verdragswijziging die met onderhavig Protocol wordt beoogd niet mede een mogelijkheid om de bevoegdheid van het Europese Hof inzake de uitleg en toepassing van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst te verwezenlijken, zo vragen deze leden.

In het verslag bij wetsvoorstel 23 659 hebben de leden van de D66-fractie onder andere een vraag gesteld over de bevoegdheid van het Hof van Justitie ten aanzien van het asielverdrag. De regering heeft geantwoord dat zij de overige verdragsluitende partijen zou 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 en tot beslechting van geschillen tussen staten die partij zijn bij het verdrag. De leden van D66 vragen de regering wat het resultaat is van deze onderhandelingen. Hierbij willen zij nogmaals wijzen op de door hen naar voren gebrachte bezwaren tegen het ontbreken van rechtsmacht voor het Hof van Justitie. Dit bemoeilijkt in de ogen van deze leden een uniforme interpretatie. Deze leden wijzen hier tevens op de opmerking van de permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, dat het niet zo is dat de Uitvoeringsovereenkomst een rustig bezit is en geen inspanningen ten behoeve van de bevoegdmaking van het Europese Hof zou verdragen.

Deze leden wijzen erop dat Dublin niet op zichzelf staat, maar moet worden gerelateerd aan Europol en de IGC.

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

De griffier van de commissie,
De Gier

