

Vergaderjaar 1995–1996

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 1995

Inleiding

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en constateren dat de aan het Protocol ten grondslag liggende gedachte, te weten het voorkomen van twee regelingen over dezelfde materie, wordt onderschreven.

Alvorens tot de beantwoording van de vragen over te gaan, merken wij op dat ter bevordering van de leesbaarheid de volgende werktitels worden gehanteerd voor de aan de orde zijnde verdragen:

- Het *Protocol* voor 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 (Trb. 1994, 185);
- De *Dublin-overeenkomst* voor 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 asielerzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (Trb. 1991, 129);
- De *Uitvoeringsovereenkomst* voor de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145).
- Het *ontwerp-Buitengrenzenverdrag* voor het ontwerp van de Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Unie inzake de overschrijding van de buitengrenzen.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het, gelet op de onderlinge samenhang, niet wenselijk zou zijn de verdere behandeling van het onderhavige wetsvoorstel te combineren met die van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Dublin-overeenkomst (Kamerstukken II 1994/95, 23 659).

Wij merken op dat de onderlinge samenhang tussen de door deze leden bedoelde wetsvoorstellen onmiskenbaar is, al was het maar dat de goed te keuren verdragen tegelijkertijd in werking dienen te treden. Wij kunnen ons derhalve ook voorstellen dat de Kamer besluit tot een gevoegde behandeling. Daarbij onderstrepen wij het standpunt van deze leden, dat de gevoegde behandeling niet tot vertraging zou moeten leiden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen, tegen de achtergrond van een passage op bladzijde 4 van de aan de memorie van toelichting gehechte vergelijkende nota inzake de Dublin-overeenkomst en de Uitvoeringsovereenkomst, naar de mogelijkheden om de Dublin-overeenkomst in de praktijk ten uitvoer te leggen. Wij begrijpen dat deze leden uit de bedoelde passage van de vergelijkende nota afleiden, dat de implementatie van de Uitvoeringsovereenkomst of de Dublin-overeenkomst in de praktijk veel niet goed mogelijk zal zijn. Wij achten het zinvol erop te wijzen dat deze passage een onderdeel vormt van het hoofdstuk waarin de juridische en praktische problemen bij een gecombineerde en gelijktijdige toepassing van de Dublin-overeenkomst en de Uitvoeringsovereenkomst worden behandeld en derhalve in die context dient te worden gelezen. Verder merken wij op dat de verantwoordelijkheidscriteria het cruciale onderdeel vormen van de toepassing van de Dublin-overeenkomst en dat hieruit problemen kunnen voortvloeien, in het bijzonder – zoals in de nota wordt vermeld – met betrekking tot de bewijsvoering. Teneinde op dergelijke problemen te anticiperen zijn in het kader van de besprekingen over de Dublin-overeenkomst uitvoerige en duidelijke uitwerkingen gegeven aan de verantwoordelijkheidscriteria waar het de bewijsvoering betreft. Het Uitvoerend Comité van Schengen heeft deze uitwerkingen inmiddels ten behoeve van de toepassing van de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst overgenomen (Besluit van 27 juni 1994, *Trb.* 1994, 217). Tegen deze achtergrond voorzien wij geen problemen ten aanzien van de toepassing van de Dublin-overeenkomst.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA naar ons oordeel over de in de Dublin-overeenkomst voorziene informatie-uitwisseling inzake landen van oorsprong beantwoorden wij als volgt.

Wij begrijpen dat deze leden bij hun vraag refereren aan punt IV, d, onder c, op blz. 9, van de aan de memorie van toelichting gehechte vergelijkende nota inzake de Dublin-overeenkomst en de Uitvoeringsovereenkomst. In bedoelde passage wordt gewezen op het verschil tussen de desbetreffende bepalingen van genoemde overeenkomsten. Meer concreet bepaalt artikel 37, tweede lid, van de Uitvoeringsovereenkomst, dat partijen met het oog op een gemeenschappelijke beoordeling nauw samen werken ten aanzien van het inwinnen van informatie omtrent de situatie in het land van herkomst van de asielzoekers, terwijl artikel 14, tweede lid van de Dublin-overeenkomst stelt dat lidstaten algemene informatie kunnen uitwisselen over onder andere de situatie in de landen van oorsprong of herkomst van de asielzoekers. Wij wijzen er op dat in de nota, direct volgend op bedoelde passage, wordt gesteld dat «de tussen de lidstaten van de EG afgesproken praktijk welke in het kader van CIREA (of CIBGA, het Centrum voor informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling inzake Asiel) zal worden toegepast, aansluit voor de drie bovengenoemde aspecten bij de bepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst». Met betrekking tot de werkzaamheden van CIBGA, welke los staan van de uitvoering van de Dublin-overeenkomst, merken wij nog op dat de lidstaten van de Europese Unie reeds enkele gezamenlijke landenrapporten hebben opgesteld. Deze landenrapporten, vergelijkbaar met de Nederlandse ambtsberichten, worden in het kader van de samenwerking in de tweede pijler van het op 12 februari 1992 tot stand gekomen Verdrag betreffende de Europese Unie (*Trb.* 1992, 74) opgesteld en vervolgens in

het kader van CIBGA besproken. Hieraan ligt een door de JBZ-Raad vastgestelde procedure ten grondslag, waarvoor wij verwijzen naar de geannoteerde agenda voor de vergadering van de JBZ-Raad van 29 en 30 november 1993 (Kamerstukken I/II 1993/94, 23 490, nrs. 122a en 3). Uit het voorgaande mogen blijken dat er in de praktijk van de wederzijdse informatieverschaffing over landen van herkomst of oorsprong voor partijen bij de Uitvoeringsovereenkomst geen nadelen zijn verbonden aan de inwerkingtreding van het onderhavig protocol.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie aan welke bepalingen van de Dublin-overeenkomst door de Schengenlanden reeds eerder uitvoering wordt of kan worden gegeven, antwoorden wij dat er geen sprake is van voorlopige toepassing van de Dublin-overeenkomst en er derhalve pas sprake kan zijn van toepassing van de bepalingen van deze overeenkomst na de inwerkingtreding ervan.

De leden van deze fractie stelden een aantal vragen over de relatie tussen de Dublin-overeenkomst en het ontwerp-Buitengrensverdrag.

De stand van zaken rond deze verdragen is als volgt. De Dublin-overeenkomst is inmiddels door 10 lidstaten aanvaard. Over het ontwerp-Buitengrensverdrag, wordt op basis van een wijzigingsvoorstel van de Commissie (PbEG 1994, C11/6-15) verder onderhandeld. Het ligt derhalve voor de hand dat de Dublin-overeenkomst als eerste in werking zal treden.

Het gewijzigd ontwerp voor het Buitengrensverdrag voorziet, evenals de oorspronkelijke ontwerp-tekst van 1991, in een geharmoniseerd visum-beleid (onverminderd de toepassing van artikel 100 C EG verdrag) en een regeling inzake de personencontrole op de luchthavens. Beide regelingen komen overeen met de respectieve regelingen in de Uitvoeringsovereenkomst. Echter, het ontwerp-Buitengrensverdrag voorziet, anders dan de Uitvoeringsovereenkomst, niet in de opheffing van de personencontrole aan de binnengrenzen. De passage op bladzijde 15 van de aan de memorie van toelichting gehechte nota, meer in het bijzonder de voetnoot onderaan deze bladzijde, ziet juist op dit element.

Pas met de inwerkingtreding van het ontwerp-Buitengrensverdrag zullen visa door de lidstaten van de EU, op eenzelfde wijze als nu voor de Schengenlanden het geval is, worden afgegeven. Ook dan pas zullen op de luchthavens op gelijke wijze transferpassagiers wel of niet aan een inreiscontrole worden onderworpen.

Wat betreft uiteenlopende resultaten van een beoordeling volgens de Dublin-overeenkomst en de Uitvoeringsovereenkomst en eventuele andere problemen welke zich kunnen voordoen in het licht van de relatie met het ontwerp-Buitengrensverdrag, waar deze leden naar vroegen, merken wij allereerst op dat wij de in paragraaf IV, B, 2 (blz. 10 e.v.) van de aan de memorie van toelichting gehechte nota genoemde verschillen in toepassing tussen de Dublin-overeenkomst en de Uitvoeringsovereenkomst volledig achten.

Ter verdere verduidelijking kan ten aanzien van de verschillende aspecten nog het volgende worden aangevuld. Ten aanzien van de situatie onder 2.A («De asielzoeker is houder van verschillende verblijfstitels of, in bepaalde gevallen, visa») kan worden gesteld dat deze in de praktijk niet of nauwelijks zal voorkomen. Immers het gaat hier om het geval waarin een asielzoeker houder is van verschillende geldige verblijfstitels of geldige visa. Ten aanzien van de onder 2.B genoemde situatie («De asielzoeker is houder van een transitvisum afgegeven op voorlegging van een inreisvisum van een andere lid-staat») kan worden gesteld, dat het verantwoordelijk stellen van de staat die een transitvisum heeft afgegeven op basis van het voorleggen van een inreisvisum niet geregeld is in Schengen-kader, maar dat het wel past in de Schengen-regeling, zolang nog geen volledige harmonisatie van het visumbeleid is bereikt. Ook hier

geldt overigens dat deze situatie in de praktijk zeer zelden voorkomt. De onder 2.C genoemde situatie («Verval van de verantwoordelijkheid van de staat die het asielverzoek in behandeling heeft genomen in geval een andere staat de asielzoeker een verblijfstitel verleent») behelst niet meer dan een aanpassing van de geldigheidsduur van een afgegeven verblijfstitel in geval door een andere staat een verblijfstitel wordt verleend aan een asielzoeker. Het spreekt voor zich dat een verkorting van deze termijn eerder tot stopzetting van de asielprocedure leidt op grond van de Dublin-overeenkomst dan op grond van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. De uiteenlopende resultaten die onder 2.D («Gevallen welke na harmonisering van het visumbeleid in het Schengenkader niet kunnen voorkomen») en onder 2.E («Voortbestaan van de verantwoordelijkheid van de eerst verantwoordelijke staat of van de staat van binnenkomst op het gemeenschappelijke grondgebied, niettegenstaande de asielzoeker zich naar een andere staat begeeft») worden vermeld, zijn het directe gevolg van het bereiken van een volledige harmonisatie van het visumbeleid en het uitblijven van de opheffing van de binnengrenscontroles. De verschillen achten wij niet van dien aard dat hieruit een toename van het aantal asielzoekers in Nederland is te verwachten. Ten slotte, heeft de situatie beschreven onder 2.F («Indiening van een asielverzoek in de staat van bestemming, na doorreis op een luchthaven met overstap van een buitenvlucht op een intra-vlucht») te maken met het controleregime op de luchthavens. Deze leidt evenmin tot een mogelijke verplaatsing van instroom van asielzoekers en levert daardoor geen bezwaar op.

De reden van de onzekerheid omtrent de toepassing van artikel 7, tweede lid, van de Dublin-overeenkomst is gelegen in het feit dat met de inwerkingtreding van het (thans nog ontwerp-)Buitengrensverdrag een andere regeling van de personencontrole op de luchthavens van kracht zal worden dan op het moment van ondertekening van de Dublin-overeenkomst in de lidstaten het geval was. Inmiddels is dit systeem met de inwerkingstelling van de Uitvoeringsovereenkomst wel voor de Schengenlanden gaan gelden. Bijlage 2 bij de aan de memorie van toelichting gehechte nota strekt er dan ook toe vast te stellen dat tussen de Schengenlanden wordt gehandeld overeenkomstig hetgeen in artikel 7, tweede lid, van de Dublin-overeenkomst is bepaald.

Gevraagd door de leden van de fractie van D66 naar essentiële verschillen tussen de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst en het bepaalde in de Dublin-overeenkomst merken wij op, dat wij de conclusie van deze leden delen dat de verschillen die er bestaan niet zodanig essentieel zijn dat de Dublin-overeenkomst niet in de plaats zou kunnen treden van de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst. Gelet op de opmerking van deze leden over de informatie-uitwisseling vestigen wij de aandacht op het hierboven vermelde antwoord terzake op vragen van leden van de CDA-fractie.

De vraag van deze leden of bij het onverhoopt toch rijzen van problemen met een beroep op het bepaalde in artikel 16 van de Dublin-overeenkomst tot wijziging van de overeenkomst kan worden besloten, beantwoorden wij bevestigend.

De vraag van deze leden of ook is overwogen de asielbepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst aan de Dublin-overeenkomst aan te passen, wordt ontkennend beantwoord. Hoewel artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst naar de letter deze mogelijkheid niet uitsluit, ligt de gekozen oplossing ook vanuit een oogpunt van helderheid van regeling en efficiency meer voor de hand, omdat er daardoor slechts één set verdragsbepalingen tussen de Schengenlanden geldt. Zouden de Schengen-bepalingen zijn aangepast in de zin zoals deze leden bedoelen, dan waren de Schengenlanden na de aanvaarding van de Dublin-

overeenkomst aan twee verdragen gebonden, waarvan de inhoud, op het punt van asiel, gelijk was geweest. Indien dan in de toekomst zou worden besloten tot wijziging van de Dublin-overeenkomst dan zou dit betekenen dat alsdan ook de Uitvoeringsovereenkomst zou moeten worden gewijzigd.

In dit verband merken wij nog op dat de vraag van de leden van de D66-fractie naar de toegevoegde waarde van de bespreking van onderhavig wetsvoorstel zolang niet over de Dublin-overeenkomst is besloten ons aanleiding geeft te veronderstellen dat een gevoegde behandeling, waarop hierboven naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de PvdA werd ingegaan, ook tegemoet zou kunnen komen aan bij deze leden levende wensen.

Artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen

De leden van de fracties van PvdA en D66 vroegen voorts of bij het sluiten van het onderhavige Protocol wel een juist gebruik is gemaakt van artikel 142 van de uitvoeringsovereenkomst, omdat uit de individuele artikelen van de Dublin-overeenkomst slecht kan worden afgeleid dat deze overeenkomst een verdrag is dat met het oog op het creëren van een ruimte zonder binnengrenzen is gesloten.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Dublin-overeenkomst (Kamerstukken II 1994/95, 23 659, nr. 7) werd uiteengezet, zien wij de inwerkingtreding van de Dublin-overeenkomst als een aanzet tot de verwezenlijking van het vrije personenverkeer. Dat de Overeenkomst ook met het oog daarop is opgesteld blijkt overigens niet alleen uit de preambule, maar ook uit het bepaalde in artikel 16. Een en ander is naar ons oordeel en dat van de Schengenpartners voldoende om het onderhavige Protocol te baseren op artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de PvdA of uit artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst kan worden afgeleid dat de in deze bepaling bedoelde verdragen tussen de lidstaten van de EG, dienen te zijn gesloten tussen alle lidstaten van de Europese Unie. 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 Uitvoeringsovereenkomst wel, maar ten tijde van de inwerkingtreding materieel niet langer wordt voldaan.

Wij geven deze leden gaarne toe dat artikel 142 van de Uitvoeringsovereenkomst ziet op verdragen die tussen alle lidstaten van de EU zijn gesloten. De consequentie die deze leden daaruit menen te moeten trekken voor de inwerkingtreding van het Protocol, gaat echter voorbij aan het feit dat bij de toepassing van een dergelijke verdragsbepaling in concreto rekening dient te worden gehouden met de ontwikkelingen die zich sedert de opstelling ervan hebben voorgedaan. Dit klemmt temeer daar deze bepaling is geschreven met het oogmerk om ontwikkelingen die zich in EU-verband voordoen in Schengenverband te volgen. Zoals wij in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Dublin-overeenkomst (Kamerstukken II 1994/95, 23 659, nr. 7) reeds hebben uiteengezet is de inwerkingtreding van de Dublin-overeenkomst afhankelijk van de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring ervan door alle ondertekenende lidstaten. Ten aanzien van de nieuwe lidstaten van de EU is bij hun toetreding tot de EU overeengekomen dat zij onder andere tot de Dublin-overeenkomst zullen toetreden. In EU-verband is nimmer overwogen de regeling van de inwerkingtreding van de Dublin-overeenkomst zodanig te wijzigen dat deze mede afhankelijk zou worden van het tijdstip waarop ook de nieuwe lidstaten verklaren zich aan de Overeenkomst gebonden te achten. Naar ons oordeel is een gelijktijdige

inwerkingtreding van het Protocol en de Dublin-overeenkomst dan ook verenigbaar met het bepaalde in artikel 142 van de Uitvoerings-overeenkomst.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de consequentie indien de Dublin-overeenkomst niet onder artikel 142 kan worden begrepen.

Daargelaten ons oordeel dat deze situatie zich niet voordoet, zouden zonder het Protocol er na inwerkingtreding van de Dublin-overeenkomst tussen de Partijen bij de Uitvoeringsovereenkomst tezelfdertijd twee regelingen over hetzelfde onderwerp gelden zonder dat de onderlinge verhouding van beide regelingen zou zijn geregeld.

Het Hof van Justitie van de EG

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de met het Protocol beoogde verdragswijziging niet mede een mogelijkheid biedt om de bevoegdheid van het Europese Hof inzake de uitleg en toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst te verwezenlijken, beantwoorden wij ontkennend. Het onderhavige Protocol immers voorziet niet in de toekenning van bedoelde bevoegdheden aan het Hof van Justitie. Voor een uiteenzetting over inspanningen gericht op het bevoegd maken van het Hof voor de in het Protocol bedoelde asielkwesties verwijzen wij naar het navolgende antwoord.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de resultaten van de onderhandelingen over de rol van het Hof van Justitie inzake de Dublin-overeenkomst.

Wat betreft de in de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot de Dublin-overeenkomst toegezegde onderhandelingen over een protocol inzake de bevoegdheden van het Hof van Justitie merken wij hierop, dat de overige lidstaten van de dringende wens van Nederland tot het creëren van de bevoegdheid van het Hof in kennis zijn gesteld en dat door Nederland inmiddels wijzen wij naar het gestelde in de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Dublin-overeenkomst (Kamerstukken II 1994/95, 23 659, nr. 10).

Wij zijn van oordeel dat hiermee alle vragen zijn beantwoord.

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn