

Vergaderjaar 1997–1998

25 622

Goedkeuring van de op 19 december 1996 te Brussel tot stand gekomen verdragen betreffende de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden tot het op 14 juni 1985 te Schengen tot stand gekomen Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen en de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van dat Akkoord, en de op 19 december 1996 tot stand gekomen Samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Portugese Republiek, de Helleense Republiek, de Republiek Oostenrijk, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, Partijen bij het Akkoord en bij de Overeenkomst van Schengen, en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen, betreffende de afschaffing van de personencontroles aan de gemeenschappelijke grenzen

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Alvorens over te gaan tot het toelichten van de verdragen, mogen wij op het volgende wijzen. In de titel en in de tekst van deze memorie van toelichting, alsook in het intitulé en in de considerans van het wetsvoorstel wordt ter bevordering van de leesbaarheid een verkorte aanduiding van de verdragstitels gegeven; de volledige titels zijn uiteraard vermeld in de goedkeuringsbepalingen van het wetsvoorstel.

Algemeen

De samenwerking in Schengen-kader is erop gericht om, vooruitlopend op maatregelen in het kader van de Europese Unie, niet langer personencontroles uit te voeren aan de binnengrenzen. De basis voor deze samenwerking wordt gevormd door de Schengen-verdragen (het op 14 juni 1985 te Schengen tot stand gekomen Schengen-Akkoord, Trb. 1985, 102; en de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Uitvoerings-

¹ De betreffende Tractatenbladen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

overeenkomst, Trb. 1990, 145). Hierbij wordt aangesloten bij het beginsel van het vrije verkeer van personen, zoals neergelegd in artikel 7A van het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Trb. 1957, 91), zoals gewijzigd (zie Trb. 1992, 74; hierna te noemen: EG-Verdrag). Vanuit dit perspectief staat toetreding tot de Schengen-verdragen uitsluitend open voor de landen die lid zijn van de Europese Gemeenschap, zoals ook uit artikel 140 van de Uitvoeringsovereenkomst naar voren komt. De partijen bij de Schengen-verdragen achten het met het oog op de daadwerkelijke realisering van een zo groot mogelijke ruimte van vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie wenselijk dat zo veel mogelijk landen die lid zijn van de Europese Unie, toetreden tot de Schengen-verdragen.

De recente toetreding van Finland en Zweden tot de Europese Unie maakt voor die landen toetreding mogelijk tot de Schengen-verdragen. Bij Denemarken (sinds 1972 lid-staat van de EG) bestaat deze mogelijkheid al langer.

Denemarken, Finland en Zweden vormen sinds 1957 samen met Noorwegen en IJsland de zogenoemde Noordse Paspoortunie (United Nations Treaty Series 1959, 4660), die evenals «Schengen» voorziet in de afschaffing van personencontroles aan de gemeenschappelijke grenzen. De vijf Scandinavische landen wensen de samenwerking op dit gebied voort te zetten. Noorwegen en IJsland kunnen echter geen partij worden bij de Schengen-verdragen, omdat zij geen lid-staat van de Europese Unie zijn. Denemarken, Finland en Zweden hebben aangegeven dat zij alleen wensten toe te treden, indien een oplossing gevonden zou worden die hen in staat zou stellen de bestaande samenwerking in het kader van de Noordse Paspoortunie voort te zetten. Derhalve zijn onderhandelingen gevoerd over een verdrag, dat beoogt de samenwerking tussen de Schengen-landen en Noorwegen en IJsland te regelen. Vanuit dit perspectief levert het samenwerkingsverdrag een bijdrage aan de daadwerkelijke realisering van het vrij verkeer van personen in het kader van de Europese Unie.

Om de toetreding van Denemarken, Finland en Zweden en de samenwerking met de overige landen van de Noordse Paspoortunie (Noorwegen en IJsland) te regelen zijn op 19 december 1996 te Luxemburg zeven verdragen tot stand gekomen. Voor Denemarken, Finland en Zweden is per land een toetredingsprotocol tot het Schengen-Akkoord en een toetredingsverdrag tot de Uitvoeringsovereenkomst tot stand gekomen. Daarnaast is om de samenwerking met Noorwegen en IJsland te realiseren een samenwerkingsverdrag tot stand gekomen tussen de Schengen-landen (met inbegrip van Denemarken, Finland en Zweden) en Noorwegen en IJsland.

De nadruk bij de onderhandelingen over het samenwerkingsverdrag heeft vooral gelegen op het tot stand brengen van een institutioneel kader waardoor Noorwegen en IJsland daadwerkelijk bij de Schengen besluitvorming kunnen worden betrokken, maar wel zodanig, dat Noorwegen of IJsland nimmer de voortgang in de Schengen-samenwerking (tussen de lid-staten van de Europese Unie) of verdere afspraken over de realisering van het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie kunnen tegenhouden, ook niet in het geval Schengen opgaat in de Europese Unie. Het samenwerkingsverdrag bevat waarborgen tot overname door Noorwegen en IJsland van regelingen in het kader van de Schengen-verdragen, waaronder besluiten van het Uitvoerend Comité, alsmede van het «EG-acquis» en regelingen in het kader van de Europese Unie, voorzover deze in de plaats treden van Schengen-regelgeving.

Bovendien betekent de samenwerking met alle Noordse landen dat zowel het vrije verkeer als de compenserende maatregelen in het

volledige noordelijke deel van het Europese continent gewaarborgd kunnen worden.

Het samenwerkingsverdrag vormt naar onze mening geen belemmering voor de algemene doelstellingen die de Nederlandse regering op het institutionele vlak heeft ten aanzien van de samenwerking in het kader van de Schengen-verdragen.

Zowel Denemarken, Finland en Zweden, als Noorwegen en IJsland hebben de ontwikkelingen in Schengen-verband goed gevolgd en stemmen, voorzover noodzakelijk, hun wetgeving op de Schengen-samenwerking af.

Zoals gebruikelijk, werden tijdens de onderhandelingen vragen gesteld aan Denemarken, Finland en Zweden over de nationale wetgeving en de wijze waarop deze landen de Uitvoeringsovereenkomst zullen gaan toepassen. De onderhandelingen verliepen soepel, hetgeen, gelet op de reeds bestaande belangstelling van deze landen voor de Schengen-samenwerking, verwacht kon worden. Vergelijkbare vragen over de nationale wetgeving en de voorgenomen wijze van toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst werden gesteld aan Noorwegen en IJsland. Voor meer inzicht in de aspecten die tijdens de onderhandelingen aan de orde kwamen, moge worden verwezen naar de ter inzage hierbij gevoegde Schengen-documenten inzake de toetredingsonderzoeken met betrekking tot Denemarken, Finland en Zweden en inzake het samenwerkingsverdrag met IJsland en Noorwegen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

I Toetredingsprotocollen en toetredingsverdragen met Denemarken, Finland en Zweden

De toetredingsverdragen met Denemarken, Finland en Zweden vertonen het inmiddels gebruikelijke patroon van toetredingsverdragen tot Schengen, zoals met Italië (Trb. 1991, 26 en Trb. 1991, 27; kamerstukken II, 1990/91, 22 207 en 22 141), met Spanje en Portugal (Trb. 1992, 48 tot en met Trb. 1992, 51; kamerstukken II, 1992/93, 22 615), met Griekenland (Trb. 1993, 17 en Trb. 1993, 18; kamerstukken II, 1994/95, 23 584) en met Oostenrijk (Trb. 1995, 176 en Trb. 1995, 177; kamerstukken II, 1994/95, 24 320). De toelichting zal alleen op de van deze toetredingsverdragen afwijkende artikelen betrekking hebben.

Voor wat betreft Denemarken is in artikel 5, eerste lid, van het toetredingsverdrag en in artikel 4 van het toetredingsprotocol bepaald dat deze verdragen niet van toepassing zijn op de Faeröer en Groenland. Deze gebieden hebben binnen Denemarken een beperkte mate van zelfbestuur, waardoor de Deense autoriteiten met betrekking tot die gebieden niet op alle onderdelen van het Schengen-verdragen bevoegd zijn. De Faeröer en Groenland maken thans wel deel uit van de Noordse Paspoortunie, zodat binnen de Noordse Paspoortunie geen personencontroles plaatsvinden bij reizigersverkeer van en naar deze gebieden. Aangezien Denemarken dit vrij verkeer van personen voor deze gebiedsdelen wil handhaven, is in artikel 5, tweede lid, van het toetredingsverdrag een bepaling opgenomen, dat personen die de grens overschrijden tussen enerzijds de Faeröer of Groenland, en anderzijds van een van de landen, partij bij de Schengen-verdragen of het samenwerkingsverdrag met Noorwegen en IJsland, niet aan grenscontrole zijn onderworpen. Teneinde te voorkomen dat er veiligheidslacunes ontstaan, is bij het toetredingsverdrag met Denemarken een gemeenschappelijke verklaring opgenomen, waarin staat dat het toetredingsverdrag pas in werking zal worden gesteld, nadat het Uitvoerend Comité zal hebben vastgesteld dat de regelingen welke het

noodzakelijk acht voor de verwezenlijking van een doelmatige controle en bewaking van de buitengrenzen van de Faeröer en Groenland, alsmede de compenserende maatregelen, met inbegrip van het Schengen Informatiesysteem, toepassing zullen hebben gevonden en effectief zijn.

Artikel 6 van het toetredingsverdrag met Denemarken (artikel 5 van het toetredingsverdrag met Finland, artikel 5 van het toetredingsverdrag met Zweden) bepaalt, dat dit verdrag geen beletsel vormt voor de samenwerking in het kader van de Noordse Paspoortunie, voor zover deze samenwerking niet indruist tegen of een belemmering vormt voor de toepassing van het verdrag. Hiermee wordt bevestigd dat de bestaande samenwerking tussen de landen van de Noordse Paspoortunie voortgezet kan worden, zonder dat deze evenwel een belemmering mag vormen voor de samenwerking in het kader van Schengen. Dit houdt ook in dat de Schengen-samenwerking prioriteit heeft ten opzichte van de Noordse Paspoortunie.

Daarnaast is een gemeenschappelijke verklaring opgenomen inzake de op 27 september 1996 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst, op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (Trb. 1996, 304). Deze verklaring bevestigt de afspraken inzake uitlevering, zoals die gemaakt zijn in het kader van de Europese Unie.

Artikel 7, tweede lid, van het toetredingsverdrag met Denemarken (artikel 6 toetredingsverdrag met Finland, artikel 6 toetredingsverdrag met Zweden) regelt de inwerkingtreding tussen Denemarken en die Schengenlanden, voor wie de Uitvoeringsovereenkomst inmiddels in werking is getreden. In overeenstemming met de daartoe strekkende gemeenschappelijke verklaring bij artikel 139 van de Uitvoeringsovereenkomst (Trb. 1990, 145, blz. 229), zal ook ten aanzien van de drie toetredende landen separaat dienen te worden besloten omtrent de inwerkingstelling van het Schengen-regime tussen dat land en de overige partijen bij de Uitvoeringsovereenkomst, waarvoor de Uitvoeringsovereenkomst reeds in werking is gesteld.

Wat betreft de tevens bij de ondertekening van het toetredingsverdrag tot stand gekomen slotakte kan, mede in verband met het bovenstaande, nog worden opgemerkt dat, anders dan bij de meeste andere toetredende landen, geen verklaring inzake de nationale wetgeving op het punt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is opgenomen, omdat het recht van Denemarken, Finland en Zweden reeds in een dergelijke wetgeving voorziet.

II Het samenwerkingsverdrag

Artikel 1 van het samenwerkingsverdrag bepaalt dat het gehele Schengen-acquis, zoals dat op moment van ondertekening bestond, ook van toepassing is op IJsland en Noorwegen.

Artikel 2 van het samenwerkingsverdrag regelt de vertegenwoordiging van IJsland en Noorwegen in de Schengen-organen. Aangezien de Schengen-samenwerking primair geplaatst moet worden in het kader van de realisatie van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie, is het niet mogelijk dat IJsland en Noorwegen, terwijl ze geen lid zijn van de Europese Unie, de besluitvorming over de verdieping van deze samenwerking op enige wijze belemmeren.

Omdat IJsland en Noorwegen niet deelnemen aan de stemmingen, maar zij wel worden geconfronteerd met eventuele wijzigingen van het Schengen-acquis, hebben deze landen bedongen dat zij apart besluiten of

zij deze wijzigingen van het Schengen-acquis aanvaardden. Zonder een dergelijke bepaling zouden zij een deel van hun soevereiniteit kunnen verliezen. Deze bepaling is in artikel 3 opgenomen. Het tweede lid van dit artikel beoogt te verduidelijken, dat door middel van de in dat lid bedoelde aanvaarding rechten en plichten ontstaan voor alle partijen en niet alleen voor IJsland en Noorwegen. Tevens wordt voorzien in een procedure ingeval IJsland of Noorwegen een dergelijke wijziging van het acquis niet kan aanvaardden. Overigens achten wij de kans dat deze procedure gevolgd moet worden, gezien de consequenties op grond van artikel 10, tweede lid, namelijk beëindiging van het samenwerkingsverdrag en de gevolgen daarvan voor de Noordse Paspootunie, uitermate gering.

Artikel 4 van het samenwerkingsverdrag bevat een soortgelijke bepaling als de toetredingsverdragen met Denemarken, Finland en Zweden inzake de samenwerking binnen het kader van de Noordse Paspootunie. Korthedshalve zij verwezen naar het hierboven reeds terzake gestelde.

In artikel 5 van het samenwerkingsverdrag wordt bepaald dat het samenwerkingsverdrag niet van toepassing is op Svalbard (Spitsbergen). De achtergrond van deze bepaling is als volgt. Op 9 februari 1920 kwam in Parijs het Verdrag betreffende de Spitsbergen-archipel, met inbegrip van het Beereneiland (Stb. 1925, 404; hierna te noemen het Spitsbergenverdrag) tot stand. Hierin werd Noorwegen met enkele beperkingen soevereiniteit over de Spitsbergen-archipel gegeven. Artikel 3, eerste lid, van het Spitsbergenverdrag bepaalt dat onderdanen van alle partijen (ongeveer 40) toegang en verblijf hebben tot Spitsbergen. Bij het Spitsbergenverdrag zijn zowel Schengen-staten (waaronder het Koninkrijk) als andere staten partij. Deze bepaling zou raakpunten kunnen geven met de afschaffing van personencontrole. Tegen die achtergrond is besloten de Spitsbergen-archipel buiten de Schengen-samenwerking te houden.

Aangezien de Schengen-samenwerking zich uitsluitend richt op het vrij verkeer van personen, dienen de delen van de Uitvoeringsovereenkomst die betrekking hebben op vervoer en goederenverkeer buiten de werkingssfeer van het samenwerkingsverdrag gelaten te worden. Hiertoe strekt artikel 6 van het samenwerkingsverdrag.

Aangezien IJsland geen landsgrenzen heeft met enig ander land, zijn voor dit land in artikel 7, tweede lid, van het samenwerkingsverdrag geen bepalingen opgenomen inzake de ambtenaren die bevoegd zijn tot achtervolging op het grondgebied van een andere partij bij het samenwerkingsverdrag van een persoon die op heterdaad betrapt is bij het plegen van of deelneming aan strafbare feiten (zoals genoemd in artikel 41, vierde lid, van de Uitvoeringsovereenkomst).

Artikel 9 regelt de inwerkingtreding van het samenwerkingsverdrag. Deze is, behalve van bekrachtiging, afhankelijk van de totstandkoming van specifieke overeenkomsten met respectievelijk de EG, de lid-staten van de EG of derde landen, die nodig zijn voor de overname door Noorwegen en IJsland van het Schengen-acquis en van het EG-acquis, voorzover deze in de plaats is getreden van Schengen-regelgeving (conform de artikelen 134 en 142 van de Uitvoeringsovereenkomst). Hierbij wordt tevens beoogd de noodzaak van de totstandkoming van een regeling betreffende de bagagecontroles op de luchthavens.

In verband met het voortbestaan van de Noordse Paspootunie kan het samenwerkingsverdrag pas in werking treden, als de toetredingsverdragen met Denemarken, Finland en Zweden in werking treden. De inwerkingtreding staat, conform de slotakte bij de Uitvoerings-

overeenkomst, los van de inwerkingstelling van het samenwerkingsverdrag. Het ligt overigens voor de hand dat de inwerkingstelling van de toetredingsverdragen met Denemarken, Finland en Zweden en van het samenwerkingsverdrag met Noorwegen en IJsland tegelijkertijd plaatsvindt.

Artikel 10, eerste lid, van het samenwerkingsverdrag voorziet in de mogelijkheid tot beëindiging van het verdrag. Beëindiging is slechts mogelijk in uitzonderlijke situaties. Noorwegen en IJsland kunnen elk voor zich het samenwerkingsverdrag opzeggen. De Schengen-landen moeten dit gezamenlijk doen. Indien immers één der Schengen-landen het samenwerkingsverdrag op zou zeggen zou dit niet alleen gevolgen hebben voor de relatie met Noorwegen en IJsland, maar voor het gehele Schengen-gebied. Dit is niet aanvaardbaar, omdat de Schengenverdragen zelf niet opzegbaar zijn.

Artikel 10, tweede lid, voorziet in regelingen die bij beëindiging moeten worden getroffen, onder andere voor de herinvoering van personencontroles.

Koninkrijkspositie

Evenals het Schengen-Akkoord en de daarbij behorende Uitvoeringsovereenkomst zullen de onderhavige verdragen voor wat het Koninkrijk betreft alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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