

Linschoten

vrijwillige verzekering. Mocht daarbij een nadere kanttekening te plaatsen zijn, dan zal ik die graag plaatsen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt, wenst de fractie van de PvdA stemming over het wetsvoorstel. Dat zal geschieden in de eerstvolgende openbare vergadering, daargelaten op welke datum die zal worden gehouden.

De stemming over de motie zal in ieder geval worden aangehouden, hetzij tot diezelfde vergadering, hetzij tot nader order.

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de geannoteerde agenda**
Uitvoerend Comité Schengen
Den Haag op 18 april 1996
(19326, nrs. 138 en 139 en J
96-372/EU 96-53).

De **voorzitter**: In tegenstelling tot hetgeen op de groene gedrukte agenda staat vermeld, zal dit debat in hoofdzaak betrekking hebben op de onderdelen van de agenda vermeld onder deel II, punt 1c en 1d, de betrokkenheid bij Schengen van Noorwegen en IJsland, deel II, punt 5, de bevoegdheden van het Hof van Justitie en deel III, punt 5, de spoedprocedure.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik concentreer mij op twee onderdelen. Het eerste is het ontwerp-besluit III-5 dat de spoedprocedure betreft. Het tweede is de ontwerp-verklaring voor het begrip "vreemdeling". De relevantie van beide onderdelen is tamelijk aanzienlijk. Naar het oordeel van mijn fractie zijn het namelijk besluiten die het Koninkrijk binden. Daarmee nemen wij meteen een ander standpunt in dan de regering in haar brief van 28 maart, waarin de agenda is opgenomen. Ten aanzien van de spoedprocedure wordt expliciet gezegd dat het naar het oordeel van de regering geen besluit is dat het Koninkrijk bindt. Ik zie eigenlijk niet goed hoe onze regering ± even aangenomen dat zo'n spoedregeling zou zijn aanvaard ±

zich daar later eenzijdig aan zou kunnen onttrekken, als het haar op enig moment minder zou passen.

Hoe is de regeling zoals die blijkt uit het stuk dat is bijgevoegd? Een Schengen-staat of een Schengen-instantie kan urgentie invoeren en vervolgens het voorzitterschap verzoeken de spoedprocedure te laten doorlopen. Ons is niet helemaal duidelijk wie die urgentie toetst. Doet de Staat of instantie die urgentie inroept dat of de voorzitter? Zeker lijkt het mij de bedoeling dat, als het voorzitterschap de spoedfaxen eenmaal verzendt, er onbetwistbaar een spoedprocedure loopt. Ook ons Koninkrijk is dan aan zo'n spoedprocedure gebonden. Men kan zeggen dat de vraag of het ons Koninkrijk bindt of niet, de mogelijkheid onverlet laat om binnen die procedure verzet aan te tekenen, maar dan ± en nu komt het belang van deze Kamer ± moet het absoluut zeker zijn dat die spoedprocedure onze eigen instemmingsprocedure geheel intact laat.

In elk geval staat voor ons vast dat het een het Koninkrijk bindend besluit is. Wij zijn geneigd om de uitdrukkelijke toestemming voor dit besluit te geven, mits vanavond komt vast te staan dat onze eigen instemmingsprocedure niet in het gedrang komt bij de aanvaarding van die spoedprocedure. Daarom vraag ik de uitdrukkelijke bevestiging van de regering dat in die procedure van 21 dagen te allen tijde onze minimumtermijn van 14 dagen wordt gewaarborgd. Graag had ik daarop een expliciet antwoord.

Voorzitter! Graag geef ik aan waarom ik dit zozeer benadruk. Wij zijn graag bereid ± in feite is dit een compliment aan het adres van de regering ± om in te stemmen met de brief die op 4 maart namens Justitie en Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de JBZ-raad is verzonden ingevolge de motie-Jurgens. Daarin zijn de noodzaak en de waarde van de instemmingsprocedure en de termijnen naar ons oordeel uitstekend weergegeven. Wij zijn daar zeer tevreden mee. Echter, minder gerust zijn wij over de opvatting van de regering waar het gaat om de reikwijdte van het instemmingsrecht zelf. Wat mogen onze bewindslieden, die ons vertegenwoordigen in het uitvoerend comité, nu wel of niet waar het om de besluitvorming gaat, zolang er geen instemming is? Het antwoord is

mijnerzijds: eigenlijk niks. Immers, de wet is heel duidelijk. Zij mogen niet aan enigerlei besluitvorming hun medewerking verlenen en dat impliceert dat er ook geen compromissen mogen worden gesloten. Met andere woorden: zij mogen niet deelnemen aan de besluitvorming zonder het standpunt van de Kamers in de rug te weten.

Omdat ik meen dat er in dit verband sprake kan zijn van een misverstand, wijs ik erop dat men dit moet onderscheiden van de voorbereiding door de ambtenaren die nodig is om tot ontwerp-besluiten te komen. Ik betreur het dat dit onderscheid niet goed is gemaakt. Na een uitvoerig debat in dit huis met de minister van Binnenlandse Zaken bestond de indruk dat men elkaar had gevonden over de reikwijdte van het instemmingsrecht. Dan is het toch betreurenswaardig, in een verslag van een algemeen overleg van de commissies voor binnenlandse zaken en justitie met de bewindslieden, gehouden op 14 maart, te moeten lezen dat de minister van Binnenlandse Zaken stelt: "Ik ben het zeer oneens met datgene wat de heren Jurgens en Glasz in de Eerste Kamer naar voren brachten met betrekking tot het instemmingsrecht." De minister sluit zijn bijdrage af met de meer gehoorde formule: de regering regeert en de Kamer controleert achteraf. Dat kan in zijn algemeenheid aardig klinken, het is hier toch echt te simpel. Immers, het bijzondere van instemmingsrecht is juist dat het vooraf aan de orde moet worden gesteld. Wij hebben er hier uren aan besteed om dat gemotiveerd en gedocumenteerd aan te geven. Instemmingsrecht gaat vooraf aan de besluitvorming.

Vandaar dat wij zo nauwkeurig zijn ten aanzien van die spoedprocedure. Wij willen zeker weten dat wij ook werkelijk in staat zullen zijn om de regering op tijd te bedienen. Die termijn van veertien dagen is al buitengewoon krap. Ik begrijp heel goed dat beide Kamers moeten trachten om een goed overleg tot stand te brengen, zodanig dat de Eerste Kamer wat meer reflecterend op datgene wat de Tweede Kamer ervan vindt, kan reageren. Daarvoor is het van belang dat wij weten wat de Tweede Kamer heeft gezegd en dat maakt de termijn des te klemmender. Daarover moet onze Kamer met de Tweede Kamer op een

Glasz

goede manier overleggen. Nogmaals, totdat het ontwerp-besluit is geformuleerd, moet er door ambtenaren worden overlegd met andere landen. Tijdens dat traject zijn compromissen heel wel denkbaar. Echter, als ontwerp-besluiten voor de agenda gereed zijn, past het dat de bewindslieden zich op de hoogte stellen van wat de Kamers daarvan vinden, al was het maar in verband met de mogelijkheid ± je weet het maar nooit ± dat door die Kamers heel interessante argumenten naar voren worden gebracht, waarmee die ministers wellicht nog zaken zouden kunnen doen.

Het tweede onderdeel betreft de ontwerp-verklaring. De definitie van het begrip "vreemdeling" roept enkele vragen op. Ik ben van mening dat ook hier sprake is van een het Koninkrijk bindend besluit. Ik zal dat nu niet verder uitwerken. Ik reken erop dat mijn collega Jurgens dat zal doen.

Personen die onder het gemeenschapsrecht van de EU vallen, horen volgens de uitvoerings-overeenkomst van Schengen in beginsel niet thuis op de gemeenschappelijke lijst van personen aan wie de toegang moet worden geweigerd. Graag krijgen wij uitleg over de inhoud daarvan. Ik formuleer twee vragen.

Wat wordt bedoeld met gezinsleden van burgers van de Europese Unie die de nationaliteit van een derde staat bezitten? Zijn dat ook mensen die deze nationaliteit bezitten naast die van een der lidstaten en dus naast het Europese burgerschap? Op dat punt is de ontwerp-verklaring niet duidelijk.

De tweede vraag reikt verder en is misschien meer principiële. Hoe verhouden de Schengen-regelingen zich tot de bepalingen over het Europees burgerschap? Artikel 8a van het EG-verdrag zoals gewijzigd bij het Verdrag van Maastricht zegt, dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, onder voorbehoud van de bepalingen die ter uitvoering van dit verdrag zijn vastgesteld. Is het daarmee verenigbaar dat binnen de ruime kring van de Unie-burgers onderscheid wordt gemaakt in de toegang tot het Schengen-gebied? Speelt daarbij een rol dat de in de Schengen-uitvoeringsovereenkomst bedoelde kring van personen die onder het gemeenschapsrecht vallen

niet identiek is met de kring van burgers van de Europese Unie? Moet de rechter niet voorrang geven aan artikel 8a? Daarover hadden wij graag wat toelichting.

Wij beseffen dat dit een verreikende vraag is. Mocht dat nodig zijn, dan zouden wij het aan de ene kant op prijs stellen een uitvoerige notitie te krijgen om die verhouding duidelijk te maken. Aan de andere kant moeten wij daarover vanavond zodanige klaarheid kunnen krijgen, dat wij daar uitdrukkelijke instemming mee kunnen hebben. Ik zie de staatssecretaris een gebaar maken van: mij zal niets overkomen; dit komt in orde. Daar ben ik blij om. Het is de actuele betekenis van vanavond. Ik weet dat collega Jurgens nog nader zal ingaan op de status en inhoud van het stuk over vreemdelingen. Ik hoop zeer dat daarop een antwoord komt waarop wij ons allen kunnen verenigen.

De voorzitter: De heer Glasz refereerde in zijn toespraak aan een overleg tussen de bewindslieden en de vaste commissies van Justitie en van Binnenlandse Zaken, zonder nadere aanduiding. Begrijp ik goed dat daarmee de vaste commissies uit de Tweede Kamer bedoeld werden?

De heer **Glasz** (CDA): Dat hebt u goed.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Op de late avond mogen wij nog in deze fraaie zaal spreken over zoiets belangrijks als het instemmingsrecht van de Kamers der Staten-Generaal. Dat het zo laat is komt niet alleen door de voorafgaande agendapunten, maar ook doordat vandaag naar ik begrijp de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in het hoge gezelschap van zijn Europese collega's was. Thans is hij in het nog hogere gezelschap van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Staatssecretaris **Patijn:** Ik kan het niet beter zeggen!

De heer **Jurgens** (PvdA): De dag kan niet beter worden afgesloten.

Zoals de voorzitter al heeft aangekondigd, is er aan de overzijde van het Binnenhof nogal wat discussie geweest over het vraagstuk. Ik vind dat de staatssecretaris

van Buitenlandse Zaken toen uitvoerig is ingegaan op de opmerkingen van mijn politieke geestverwant Gerrit-Jan van Oven. Wat moet dat nu als Noorwegen en IJsland gaan toetreden tot Schengen als feitelijke waarnemers, terwijl zij te kennen hebben gegeven nu niet en naar het zich laat zien nooit lid te willen worden van de Europese Unie? Zij kunnen dus nooit lid van Schengen worden, want daarvoor moet men lid zijn van de Europese Unie. Hoe zit het nu wanneer wij deze landen, die zich uitdrukkelijk buiten ons bestel opstellen, gaan toelaten?

De eerste vraag die ik heb, heeft de heer Glasz terecht ook behandeld. Wij spreken met name over zaken die een bindend besluit voor het Koninkrijk betekenen. De regering ontkent in haar stuk dat hier sprake zou zijn van een bindend besluit, maar dat vind ik raar. Stel dat het geen bindend besluit is. Noorwegen en IJsland verschijnen ter vergadering van het Uitvoerend comité Schengen. Kan Nederland dan roepen: hé, wat doen Noorwegen en IJsland hier? Willen zij maken dat zij weggkomen? Neen, als dit besluit wordt aanvaard, is het besluit genomen dat zij daar legitiem aanwezig zijn. Dat besluit bindt dus ook Nederland.

Wat verstaat de regering onder het begrip "een Nederland bindend besluit" als zoiets voor de hand liggends als de toelating van een derde tot de beraadslagingen van de Schengen-landen niet als bindend besluit wordt gezien? Het is toch niet een vrijblijvend besluit? Er zijn maar twee mogelijkheden. Een beetje zwanger kunnen wij niet zijn. Wij zijn gebonden of wij zijn niet gebonden, ook in dit geval.

Voor de hoofdlijnen van het kader van een samenwerkings-overeenkomst is een merkwaardig besluit voorgelegd, gedateerd 21 maart. 21 Herz, lees ik daarachter als nummer. Noorwegen en IJsland worden uitgenodigd om alle vergaderingen bij te wonen, staat erin. Het is het kader voor een samenwerkingsovereenkomst. Ik begrijp wel dat het niet om een gewoon waarnemerschap gaat. Dat kan niet, want daarvoor moet je lid zijn van de Europese Unie. Een waarnemerschap betekent dat je op den duur ook lid wordt van Schengen. Over feitelijk waarnemerschap gaat het onder 2. Daar zie ik

Jurgens

een inconsistente. Noorwegen en IJsland besluiten in volle soevereiniteit of zij de in het kader van de Schengen-overeenkomst genomen besluiten al dan niet accepteren. Indien zij die besluiten accepteren, zijn deze besluiten ook van toepassing.

Maar dan komt 2a. Dat is duidelijk later toegevoegd; vandaar het cijfer 2a. "In de samenwerkings-overeenkomst wordt een paragraaf opgenomen, waarin staat dat de in het kader van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst genomen besluiten welke zijn geaccepteerd door IJsland en Noorwegen, rechten en verplichtingen creëren ..." Onder 2. wordt ervan uitgegaan dat alle besluiten worden geaccepteerd. Of Noorwegen en IJsland doen mee en accepteren het gehele acquis of zij accepteren het niet. Het lijkt mij niet mogelijk ± zie artikel 2a ± dat men het gedeeltelijk accepteert. Daarover zou ik helderheid moeten krijgen. Het stuk moet ter vergadering helderder worden opgesteld. Het lijkt alsof Noorwegen en IJsland toch meedoen aan de samenwerking terwijl zij maar een deel van het acquis hebben geaccepteerd.

Voor de toekomst kan ik mij dat beter voorstellen. Daar gaat het om beraadslagingen waaraan zij meedoen. Op zeker ogenblik wordt er iets besloten waar zij het niet mee eens zijn. Dan staan zij voor de keuze ± lees 4. en 5. ± om "ja" te zeggen of op te donderen. Nu wordt het de vraag hoe het staat met dat opdonderen. In keurige taal heet dat: uitreden. Staatssecretaris Patijn heeft aan de overzijde van het Binnenhof niet geheel duidelijk gemaakt of de samenwerkings-overeenkomst voldoende duidelijk maakt, dat ook als Noorwegen en IJsland aarzelingen tonen om te vertrekken daar ook enige juridische dwang achter zit. Welke juridische vastigheid heb ik om vast te stellen of zij in die onverhoopte situatie dat zij het acquis niet wensen te accepteren kunnen worden gedwongen te vertrekken? Ik doel met name ook op het bijzondere geval waarvan de staatssecretaris zelf aan de overzijde zei, dat het wel eens heel lang zou kunnen duren, namelijk dat wij het Schengen-acquis als geheel overbrengen naar de derde pijler van de Europese Unie. Deze landen mogen de overgang dan toch niet blokkeren, omdat zij geen leden van de Europese Unie zijn? Daarover wil

ik nog meer duidelijkheid hebben dan aan de overkant werd gegeven.

Heel specifiek zou ik willen weten hoe het nu zit met de toepassing van het Dublin-verdrag. Dat neemt het deel van Schengen dat betrekking heeft over asiel over. Geldt wat hier staat ook voor de uitwerking van het Dublin-verdrag? Ik lees daarover niets in de verklaring.

Voorzitter! Ik acht dit stuk van 21 maart, nr. 21, een bindend besluit en ik vind het dus noodzakelijk dat de Eerste Kamer er uitdrukkelijk mee instemt. Er is in een wellicht korte tweede termijn nog de mogelijkheid om op basis van de reactie van de regering per woordvoerder die instemming al dan niet te geven. Maar er is ook nog een tweede bindend besluit, dat de heer Glasz ook al heeft besproken.

De plaats van de vreemdeling in ons midden is op grond van de schriften een bijzondere. In Joodse kring wordt er zelfs een plaats voor opgehouden, maar helaas is de overeenkomst van Schengen wat harder op dit punt. In artikel 1 wordt de vreemdeling gedefinieerd als een onderdaan van een staat die geen deel uitmaakt van Schengen. Een vreemdeling is dus iedereen met de nationaliteit van een land dat niet bij Schengen is aangesloten. Een Engelsman is dus bijvoorbeeld in deze zin een vreemdeling. Nu wil men hieraan in een interpretatieve verklaring een bijzondere dimensie geven. Het komt eigenlijk neer op een wijziging, want het is het een of het ander, artikel 1 geldt of het geldt niet. Verklaringen van het uitvoerend comité kunnen daar niets aan veranderen, tenzij het verdrag gewijzigd wordt. Dit soort pogingen van het politieke orgaan, verbonden aan Schengen, is dan ook gevaarlijk, want het zou het recht van de parlementen ten aanzien van de inhoud van het verdrag kunnen ondermijnen. Als de regering en de Staten-Generaal een wet maken, terwijl de regering vervolgens het recht zou hebben, de tekst ervan zelf bindend uit te leggen, dus een authentieke exegese van de desbetreffende tekst te geven, om de schriftuurlijke taal opnieuw te gebruiken, dan roepen wij toch allemaal dat wij zelf wel bepalen wat de inhoud van de wet is. De rechter helpt ons daarbij, maar niet de regering. In dit geval geldt het wel; het uitvoerend comité geeft aan, hoe ik het verdrag moet lezen.

Nu zit daar een rare inconsistentie in, want in artikel 96 staat dat vreemdelingen volgens de definitie van artikel 1 kunnen worden opgenomen op een signaleringslijst van degenen aan wie de toegang tot Schengen-landen ontzegd wordt. Het comité breidt dit nog uit, in die zin dat er niet alleen geen onderdanen van Schengen-landen op die lijst mogen voorkomen, maar ook geen personen die onder het Gemeenschapsrecht vallen. Dat is een ruime definitie. De heer Glasz heeft in dit verband artikel 8a al genoemd. Gaat het daarom? Gaat het inderdaad om het burgerschap van de Europese Unie? Zo ja, dan zou het ook wel uitdrukkelijk in zo'n verklaring vermeld mogen worden, want dan weten wij tenminste waarover wij het hebben. Maar als dat zo is, gaat Gemeenschapsrecht gelet op artikel 134 sowieso boven Schengen-recht, dus wat is de zin van deze interpretatieve verklaring als er aan allen die onder het Gemeenschapsrecht vallen, het recht gegeven wordt om niet opgevoerd te worden op de signaleringslijst? Je zou zeggen: die verklaring is overbodig. Maar er zit nog een staartje aan, want men wil de onderdanen van lidstaten van de Europese economische ruimte en leden van gezinnen van burgers van de Europese Unie onder bepaalde omstandigheden wel op die lijst kunnen opnemen.

Voorzitter! Ik vind dit al zo onduidelijk qua regelgeving dat dit op zichzelf al niet zo zou moeten, maar zeker niet in de vorm van een ontwerp-verklaring, want een dergelijke verklaring ± en dit is mijn hoofdpunt ± bindt de uitvoerders in Nederland en in andere landen van de Europese Unie en dus bindt deze verklaring het Koninkrijk. Of het is een bindend besluit, en dan moeten wij ermee instemmen, of het is geen bindend besluit, maar dan is het zinloos. De staatssecretarissen mogen kiezen: als zij ons een zinloos besluit voorleggen, dan is dat een politiek wat merkwaardige gang van zaken; als het een zinvolle verklaring is, behoeven zij onze instemming. Het lijkt mij helder.

Staatssecretaris **Patijn**: Daar kan ik geen brood van bakken!

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik begrijp dat u niet geregeld onzin aan de

Jurgens

Kamer voorlegt, maar ik wilde dit wel vaststellen!

Voorzitter! Dan blijft het nog de vraag of er überhaupt zulke eisen kunnen worden gesteld, wat ik op grond van het Gemeenschapsrecht ontken. Voor een paspoorthouder van een lidstaat van de Europese Unie mag men niet controleren of die op de signaleringslijst van artikel 96 van het Verdrag van Schengen staat. De betrokkene heeft automatisch toegang tot Nederland. Of hij wellicht ook nog politieel gesignaleerd is en na binnenkomst onmiddellijk door de politie in de kraag gegrepen wordt, is een tweede, maar een burger van een lidstaat van de Europese Unie mag [f&]berhaupt niet op die lijst voorkomen. Het heeft dus geen zin om dat te controleren en dus is de bepaling overbodig. Er worden verschillende soorten recht mee door elkaar gehaald, Schengen wordt ermee onderuit gehaald en de staatssecretarissen moeten dus als antwoord geven op de vraag of personen, genoemd onder A en B de toegang kan worden ontzegd "Ja, want het zijn vreemdelingen in de zin van Schengen", maar ook "Nee, want ze vallen onder het Gemeenschapsrecht".

Voorzitter! Ik hoop dat ik hiermee beide staatssecretarissen weer veel vreugde heb bezorgd, want dat is toch een doelstelling van deze Kamer, zeker als het wat later op de avond wordt. Ik sluit nu mijn betoog af met het punt waarmee de heer Glasz begon, namelijk de spoedprocedure. Ik denk dat ik zijn betoog van a tot z kan ondersteunen, want het is duidelijk dat met een spoedprocedure niet kan worden ondergraven wat wij zeer uitdrukkelijk in de goedkeuringswet hebben vastgelegd. Als er een spoedprocedure komt, moet dus mutatis mutandis de procedure gelden die wij met elkaar hebben afgesproken. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft mij voor deze vergadering een brief van 20 september jongstleden laten lezen, waarin die procedure wordt beschreven. Ik herinner mij dat. Als hij kan toezeggen dat deze ook bij een spoedprocedure gevolgd zal worden en dat onze rechten niet onderuitgehaald worden, dan kan ik zeggen dat mijn fractie niet veel bezwaar tegen instemming heeft, maar ik stel net als de heer Glasz vast dat het bepalen van een spoedprocedure

voor Nederland bindende gevolgen heeft en dat de staatssecretaris dus niet net kan doen alsof er geen sprake zou zijn van een bindend besluit. Kortom, de heer Glasz en ik geven beiden aan wat onze bezwaren zijn, maar vooral dat wij het er nog niet over eens zijn wat een bindend besluit is. Ik vind het merkwaardig dat zowel het feitelijk waarnemerschap van Noorwegen en IJsland als de interpretatie van het begrip "vreemdeling" en de spoedprocedure door de regering als niet bindende besluiten worden aangemerkt. Ik hoop dat ik samen met de heer Glasz glashelder heb aangetoond dat het wel bindende besluiten zijn. Daar moeten wij niet alleen in dit debat, maar wellicht ook nog in een volgend debat goed uitkomen, want anders is de brief van 20 september 1995 van de regering over de procedure te volgen bij bindende Schengen-besluiten niet meer voldoende om het verschil van mening tussen Kamer en regering weg te nemen.

□

De heer **Van Eekelen** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Van de uitvoerige discussie in de gemeenschappelijke commissies van de Tweede Kamer van afgelopen donderdag heb ik het uitgewerkte stenogram tijdig ontvangen. Daarvoor spreek ik mijn dank uit aan onze stenografen.

Na die discussie heeft de fractie van de VVD eigenlijk geen behoefte aan een uitvoerig debat over Schengen. De juridische pleidooien van beide vorige sprekers heb ik met gepaste eerbied aangehoord. Ik wacht het antwoord van de regering daarop af.

Van de drie onderwerpen die speciaal zijn aangemeld, zijn de eerste twee niet erg in de Tweede Kamer aan de orde geweest, zoals ik even vlug heb kunnen nagaan. Wat het eerste betreft, neem ik aan dat de regering inderdaad bereid is te bevestigen dat de spoedprocedure niet de instemmingsbevoegdheid van beide Kamers zal belemmeren.

Bij het tweede punt over de bevoegdheden van het Hof van Justitie sluit ik mij aan bij de reeds in de schriftelijke voorbereiding door onze voorzitter geformuleerde vraag. Die vraag is overigens niet door beide vorige woordvoerders herhaald. De vraag is of de interpre-

tatie van besluiten door het uitvoerend comité zonder meer bindend is dan wel dat de rechter afwijkend kan oordelen. Ik wil graag dat deze vraag bij dit debat betrokken wordt en nu beantwoord wordt.

Aangaande de betrokkenheid bij Schengen van Noorwegen en IJsland wil ik eerst met instemming een conclusie citeren van de Benelux-conferentie aan het eind van het vorige jaar, over de eventuele uitbreiding van Schengen: hiertegen bestaat op zichzelf geen bezwaar, mits dat niet leidt tot verlaging van de standaard die gehanteerd wordt. Zoals aangegeven, sluit mijn fractie zich daarbij aan.

Terloops vermeld ik dat bij dat Benelux-overleg een Franse delegatie was uitgenodigd. Die stelde zich daar zeer positief op. Dat gold trouwens ook voor de Scandinavische landen die daarbij waren uitgenodigd. Mijn fractie deelt dan ook niet de zorgen die afgelopen donderdag in de Tweede Kamer door een enkele spreker verwoord werden over die mogelijke uitbreiding. Integendeel. Het lijkt mij dat een homogene aansluiting van Scandinavië bij Schengen de effectiviteit van het geheel uitermate zal bevorderen. Het is toch moeilijk om aan te nemen dat die lange grens tussen Noorwegen, Zweden en Finland zonder aansluiting van Noorwegen, op een andere wijze effectief bewaakt kan worden, nog los van het feit dat daarmee de hele Scandinavische samenwerking enigszins op losse schroeven komt te staan.

Maar het lijkt mij dat het ook op langere termijn mogelijk moet zijn dat niet-leden van de Europese Unie zich op een deelgebied, met name op dat van Schengen, aansluiten. Wij in de Unie hebben daar belang bij. Bovendien zou het de bereidheid in die landen om uiteindelijk toch tot de Unie toe te treden, kunnen vergroten, als zij zien dat er een proces van osmose, samenwerking en solidariteit ontstaat.

Nog iets over de relatie tussen Nederland en Frankrijk, die vooral in en door Schengen onder druk staat. Ik hoop dat het komende overleg een mogelijkheid biedt om de gerezen problemen wat zakelijker te bespreken. De VVD-fractie meent dat het weinig zin heeft elkaar verwijten te maken. De recente cijfers over de Nederlandse situatie stemmen ons trouwens ook niet vrolijker.

Van Eekelen

Nogmaals, het over en weer verwijten maken, leidt tot niets. Uiteindelijk zijn beide landen het erover eens dat alleen een op elkaar afgestemde aanpak kans van slagen heeft.

Waarschijnlijk zal daarbij Frankrijk inderdaad wat water bij de wijn moeten doen en Nederland wat wijn in het water, overigens zonder dat dit tot verslaving behoeft te leiden. Het eerste middel daartoe lijkt ons betere contacten tussen de politie en justitie en de autoriteiten, niet nu en dan, maar voortdurend. Alleen op die manier kan er beter begrip ontstaan voor de wijze waarop wij, alsook Frankrijk dit maatschappelijk toch zo uitermate moeilijke probleem benaderen. De nota van het Nederlands voorzitterschap over het drugstoerisme en illegale drugstromen, waarvan ik zojuist kennis heb genomen, zal in dit verband zeker nuttig kunnen werken.

De VVD betreurt het ook dat het wegens het reces van de Tweede Kamer niet mogelijk is geweest om een Franse parlementaire delegatie te ontvangen. Daardoor had misschien toch wat kou uit de lucht genomen kunnen worden. Het rapport-Masson over de toepassing van Schengen, dat overigens wel "dik hout zagen met planken" is, was ons dan misschien wat minder rauw op de maag gevallen. Overigens heb ik gezien dat ook de heer Masson toegeeft: la position française est souvent considérée par nos partenaires avec perplexité. Misschien bestaat er ook aan Franse zijde wel wat behoefte aan verduidelijking. Dat zou mij ook zeer welkom zijn. Frankrijk doet daarvoor intern een aantal organisatorische voorstellen die wellicht navolging en in ieder geval bestudering in de andere landen van Schengen verdienen. Een van die punten kan zijn het aanwijzen van mensen die onmiddellijk aanspreekbaar zijn voor Schengen, ook in Brussel.

Ik heb nog een vraag aan de staatssecretaris van Justitie over de situatie op Schiphol. Tijdens ons kennismakingsbezoek heb ik die ook al aan de orde gesteld. Nu Schengen er is en de betrokken groep reizigers apart behandeld wordt, is het mogelijk om voor de reizigers die nog gecontroleerd worden wél onderscheid te maken tussen onderdanen van lidstaten van de Unie en anderen, zoals dat ook in de niet-Schengen-landen van de Unie

gebeurt? Ik vind het toch wat vreemd dat het voor mij gemakkelijker is om in het Verenigd Koninkrijk binnen te komen dan voor een Brit om in Nederland binnen te komen.

Ik heb nog een opmerking over de verklaring over een gemeenschappelijk optreden tegen racisme en rassehaat. Blijkbaar heeft die in de derde pijler, de JuBi-raad van 19 en 20 maart jongstleden, een politieke oplossing gevonden. Ik vraag de staatssecretaris of die inderdaad is vastgesteld en, zo ja, hoe die vervolgens ter parlementaire instemming zal worden voorgelegd. Ik begrijp dat de Nederlandse delegatie ter zake een uitdrukkelijk voorbehoud heeft gemaakt.

□

Staatssecretaris **Patijn**: Voorzitter! Ik sluit mij aan bij de typering door de heer Glasz van het gezelschap waarin je wilt toeven. Ik moet eerlijk zeggen dat ik nu zo vaak in Brussel kom en zo vaak aanloop tegen de bijzondere overlegcultuur daar, dat ik het een verademing vind om in uw midden te zijn. Dit zegt niet dat het slecht gaat in Brussel, maar is een subjectieve onderschrijving van zijn zeer uitnodigende opmerkingen aan het begin.

De heer Glasz, en in navolging van hem de heer Jurgens, heeft zeer indringende vragen gesteld van constitutionele en interpretatieve aard, waarop ik vrij precies wil antwoorden, want ik wil hem overtuigen. Ik denk namelijk dat er minder addertjes onder het gras zitten dan hij vermoedt. Ik wil hem ook meekrijgen met een bepaalde interpretatie van bindendheid. Aan de andere zijde van het Binnenhof bestaat hierover minder verschil van inzicht tussen regering en parlement dan hier. Ik hoop dat wij aan het eind van deze avond kunnen constateren dat ook wij het grosso modo eens zijn op dit punt. Ik meen dat ik ook zorgen kan wegnemen op het punt van de verklaringen die hij heeft genoemd en waarover hij enkele pertinente vragen heeft gesteld.

Ik begin met de heer Glasz over de spoedprocedure. Hij vroeg wie de urgentie toetst. Dat is in de eerste plaats degene die de spoedprocedure in werking kan stellen, bijvoorbeeld de centrale groep, een voorzitter van een werkgroep of de voorzitter van het uitvoerend comité, maar uiteindelijk ook de leden van

het uitvoerend comité. De Kamer kan dus ook mij erop aanspreken. Wij kunnen namelijk weigeren de spoedprocedure in werking te stellen. Dan wordt er geen unaniem besluit genomen en dus ook geen bindend besluit. In termen van internationale afspraken en van nationale verhoudingen, dingen die ik graag naast elkaar zet, is er voor mij of bij mijn ontstentenis mijn vertegenwoordiger in de centrale groep altijd een mogelijkheid om te zeggen dat het besluit niet van een zodanig spoedeisend karakter is, dat ik de spoedprocedure in werking wil stellen. Dit kan heel goed voorkomen. Grote opwindning in een land, die ik recentelijk nog persoonlijk heb moeten ondervinden, kan leiden tot de geneigdheid om hier en nu een verklaring of een besluit van het uitvoerend comité te vragen, terwijl de anderen er nog eens goed over willen nadenken. Dit recht hebben wij. Wij zijn dus aanwezig bij de uiteindelijke afweging over de vraag wie de urgentie toetst.

De heer **Glasz** (CDA): Is dat nadat de voorzitter zijn faxen verzonden heeft? Dan is het ook een tijds kwestie waarbinnen u daarover moet communiceren, want dan is er nog maar een week over van de drie weken die u hiervoor hebt.

Staatssecretaris **Patijn**: Uiteraard is het nadat de voorzitter zijn faxen verzonden heeft. Anders kan ik als lid van het uitvoerend comité geen kennis ervan nemen en kan ik mij ook geen oordeel erover vormen of iets spoedeisend is of niet. Ik kan zelfstandig van oordeel zijn dat iets niet zodanig spoedeisend is, dat wij de spoedprocedure in werking moeten stellen. Dan leg ik het ook niet aan u voor. Dan komt er ook geen besluit tot stand. Dit recht heb ik. Als het om een serieuze vraag van een serieuze partner gaat, vragen de normale collegialiteit en de normale internationale omgangsvormen natuurlijk wel dat ik er serieus mee omga.

Ik heb in februari gemerkt dat een binnenlandse politieke situatie in een lidstaat kan leiden dat zeer pertinente vragen of het Schengen-apparaat in beweging kan komen. Ik heb op Spaans verzoek een bijzondere vergadering van het uitvoerend comité moeten bijeenroepen om een intensief politiek debat te voeren over een beslissing van de Belgische

Patijn

raad van state. Dit was de enige reden waarom uit alle delen van Europa ministers naar Den Haag moesten reizen. In ieder geval hebben zij aan weerszijden olie op de golven kunnen gooien. Ik heb nog een buitengewoon boeiende bemiddelings sessie in de Tróveszaal gehad. Die heeft in ieder geval geleid tot bilaterale contacten om te bekijken wat wij in Schengen en wat wij in de Unie kunnen doen om de onderlinge breuk in het vertrouwen op het punt van uitlevering bij verdenking van terreur te bezweren. Dit soort situaties kunnen ontstaan. Ik behoud mij als lid van het uitvoerend comité een eigen oordeel voor over de vraag of iets urgent is, ook in de zin van de vraag of ik de Kamer bijvoorbeeld tijdens een reces hiermee moet lastig vallen.

De heer **Glasz** (CDA): Er moet dus in wezen unanimitéit zijn...

Staatssecretaris **Patijn**: Alle besluiten in Schengen vereisen unanimitéit. Als ik niet meewerk, is er geen unanimitéit, dus geen besluit. Wat dit betreft is het cirkeltje rond. Ik heb er een eigen oordeel over of iets onder een spoed-procedure gebracht kan worden. Hierbij zal ik altijd het voordeel van de twijfel geven aan collega's die erom vragen. Het is het voordeel van de twijfel; ik geef niet mijn eigen oordeel op. De vraag wie er verzet kan aantekenen, heb ik hiermee beantwoord.

Ik wil meteen doorgaan op de vraag naar de interne verhoudingen binnen Nederland. De spanning die wij hebben gepleegd in een schriftelijke en mondelinge overleg-situatie met de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal, heeft inderdaad uitgemond in de brief die de heer Jurgens noemde, van 20 september 1995. De intentie hiervan is dat wij vrijwel zeker staande kunnen houden dat alle het Koninkrijk bindende besluiten op een zodanige wijze aan de Kamers zullen worden voorgelegd, dat zij hun constitutionele rechten erop kunnen uitoefenen, in de volle breedte. In de brief wordt een tamelijk theoretische situatie beschreven, die samenhangt met de vergaderschema's die Schengen normaal doorloopt en de onwaarschijnlijkheid dat er veel schriftelijke besluiten moeten worden genomen, behoudens kleintjes die gedelegeerd zijn. Een kleine wijziging

in het visumvoorschrift wordt niet geacht, een zodanige bindende werking te hebben, dat je hiervoor de hele constitutionele machinerie in werking moet zetten.

Er kan zich echter in een buurland van een Schengen-land een aanzienlijke civiele of politieke ramp voordoen, waardoor er ineens enorme druk op de buitengrens ontstaat en er bijzondere maatregelen nodig zijn. Dan kunnen wij niet twee maanden wachten. Als dit zich in juli voordoet, weten wij dat wij in een bijzondere relatie met de Kamer komen als wij hieraan willen meewerken. Dan zijn er twee mogelijkheden. De eerste is dat het een besluit is waarvan wij het gevoel hebben dat het binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen niet op grote weerstand stuit. Dan kunnen wij instemmen onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring en begint er een periode van twee maanden te lopen waarbinnen wij hierop kunnen terugkomen en het besluit dus ongedaan kan worden gemaakt.

In de brief staat ook dat het in zeer uitzonderlijke gevallen de intentie van de regering is, met het voorzitterschap van beide Kamers te overleggen. Wat doen wij in zo'n geval? Hoe is het oordeel van de voorzitters over de positie van de Eerste en de Tweede Kamer? Het gaat hierbij echt om Europese calamiteiten, waarop ook in het kader van Schengen met regelgeving en besluitvorming gereageerd moet worden. Misschien moeten de Kamers dan van reces terugkomen. Dit kan zich theoretisch voordoen. De intentie van de regering, zoals in de brief van 20 september staat en met de voorzitters is besproken, is dat onder alle omstandigheden het constitutionele instemmingsrecht van beide Kamers der Staten-Generaal wordt gewaarborgd.

De heer Glasz en de heer Jurgens hebben gewezen op het lijstje en gezegd dat de regering wat losjes doet over bindendheid en niet-bindendheid. Zijn er criteria voor wat bindend is en wat niet bindend is voor het Koninkrijk? Ik stel voorop dat de afspraak die in het gemeenschappelijke overleg tot stand is gebracht, is dat beide Kamers der Staten-Generaal er zelf het finale woord over hebben wat bindend is en wat niet bindend is. De regering kan alleen adviseren in deze aangelegenheid. Als de Kamer zegt

dat de regering er te losjes over doet en dat zij iets als een het Koninkrijk bindend besluit beschouwt, kan zij hieraan constitutionele consequenties en rechten verbinden.

Dit neemt niet weg dat de regering er wellicht ook een mening over heeft wat bindend en wat niet bindend is. Ik stel u voor, de volgende vuistregel te hanteren. Alle besluiten die voor organen van de Staat der Nederlanden of zijn burgers materieel bindend zijn, en alle besluiten die geld kosten, wil ik als het Koninkrijk bindende besluiten beschouwen.

Ik zou daarvan willen uitzonderen ± dan komen wij op de casuëstiek van vanavond ± interpretatieve verklaringen van het uitvoerend comité, die soms nodig zijn, omdat men in de praktijk merkt dat ambtenaren van verschillende lidstaten het verdrag verschillend toepassen. Er is dan opheldering nodig in onderling overleg, in de zin van: hoe doen wij dat? Hoe gaan wij bijvoorbeeld om met het begrip "burgerschap"? Wat zijn daar de regels? Een ambtenaar in Frankfurt aan de Oder zegt: "Wat heb ik met het Unie-verdrag te maken?" en een ambtenaar in Rotterdam zegt: "Moet je eens luisteren, dat hebben wij al lang uitgemaakt in Nederland." Op dat moment treedt het mechanisme van overleg in werking en kan het nuttig en nodig zijn om op het niveau van het uitvoerend comité hier een interpretatie, een opinie te geven in de zin van: u moet dat eigenlijk zo lezen.

Een vraag die alle drie de sprekers hebben geëmpliceerd, was: is dat dan niet bindend? Het is niet bindend in zoverre rechters daar naar onze mening niet aan gehouden zijn. Het levert wat dat betreft geen materieel recht op, waar rechters aan gebonden zijn. Daarover is ook bij de ratificatieprocedure in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal een- en andermaal geëinformeerd. Daarover is ook een overeenstemming tussen regering en Staten-Generaal.

Het tweede dat ik in de casuëstiek van vandaag als niet bindend zou willen beschouwen, betreft enerzijds zaken die in feite geheel binnen het reglement van orde van het uitvoerend comité liggen. Daarom vind ik ook een simpel besluit tot het feitelijk toelaten van Noorwegen en IJsland tot de vergaderingen van de Schengen-groep in formele zin geen

Patijn

materieel bindend besluit. Het echte materieel bindende besluit komt te zijner tijd in de vorm van een ontwerp-verdrag dat u ter ratificatie wordt aangeboden. Dan wordt de positie tussen Schengen en Noorwegen en IJsland juridisch bindend geregeld. Een toelatingsbesluit kan door het uitvoerend comité ook weer ongedaan worden gemaakt; vandaar dat de mate van bindendheid daar minder voor is. Ook zijn als niet bindend te beschouwen procedureafspraken over procedurele gedragsregels in de Schengen-organen. Die beschouw ik niet als het Koninkrijk bindende besluiten. Het gaat daar over onderlinge omgangsvormen tussen bewindslieden en ambtenaren die optreden in Schengen-kader.

De heer **Jurgens** (PvdA): De staatssecretaris komt met zijn eerste uitzondering op de regel, ten aanzien van de interpretatieve verklaringen, op een terrein dat juridisch buitengewoon voorzichtig moet worden gehanteerd. Immers, volgens het Nederlandse recht geldt dat, wanneer de regering een beleidsregel vaststelt, een aanwijzing aan zijn ambtenaren geeft om een wetstekst of een tekst van een algemene maatregel van bestuur, bijvoorbeeld het Vreemdelingenbesluit, op een bepaalde wijze uit te leggen ± denk aan de vreemdelingen-circulaires ± ambtenaren daaraan gehouden zijn. Sterker nog: dan is de burger er ook aan gebonden, als deze een beroep doet op bijvoorbeeld toelating, op het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Deze wordt geconfronteerd met die circulaire. En de rechter in Nederland gaat ervan uit dat het onderdeel van het Nederlandse recht is. Tegen een beleidsregel kan men in beroep gaan op grond van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het wordt beschouwd als onderdeel van het Nederlandse recht. Ik verwijs naar de wijze waarop de staatssecretaris het ons net voorhiel: wat is de zin van een aanwijzing aan de ambtenaren van de lidstaten om het woord "vreemdeling" in het verdrag op een bepaalde wijze uit te leggen, als vervolgens, wanneer het aan de rechter zou worden voorgelegd, de rechter zijn gang zou mogen gaan? Ik begrijp deze toelichting niet zo goed: of hij geeft mij gelijk en dan is deze hele verklaring scherts, want het is toch niet juridisch bindend; of het is

geen scherts en dan hebben wij instemmingsrecht.

Staatssecretaris **Patijn**: Ja, voorzitter, dit soort verklaringen worden nu eenmaal uit de nood van de dag geboren, als wij een complex verdrag met een grote serie uitvoeringsregels ± het hele Schengen-acquis beslaat ongeveer 3000 bladzijden ± moeten uitleggen van Kiel tot aan Gibraltar, met wellicht ook vertaalproblemen die intussen zijn opgetreden. Er kunnen zo nu en dan uitleg- of interpretatieverschillen optreden, die dan praktisch omhoog gespeeld worden, in de zin van: hoe hadden wij dat ook al weer bedoeld en hoe moet ik het begrip "vreemdeling" lezen in dit geval? Daarvan zeggen wij dat je gewoon naar het gemeenschapsrecht moet kijken: dat is het geldende recht.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daar zit de staatssecretaris toch met het probleem dat wij, de regering en de beide Kamers, van mening zijn dat die taak, het uitleggen van Schengen, bij een hof behoort te berusten en dat bij afwezigheid van een hof het rechtsvormend comité zijn best doet om daar een oplossing voor te zoeken...

Staatssecretaris **Patijn**: Wij doen echt ons best.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat begrijp ik, voorzitter, maar ik denk dat zijn chappatoire beter zou zijn, als de staatssecretaris niet zou zeggen: het is wat ons betreft een uitzondering, maar als gezegd wordt waar hij zo even op wees. Ik doel op het feit dat de Kamers van mening kunnen zijn, dat hier iets aan de orde is van een zodanige betekenis als bijvoorbeeld de uitleg van het woord "vreemdeling": een zeer belangrijk gegeven, wanneer het gaat over zaken als Schengen. Het kan dan beter open blijven of de staatssecretaris misschien vindt, dat het strikt genomen geen bindend besluit is. Het kan politiek gezien zo'n belangrijke binding hebben, dat wij maar beter kunnen afspreken in de praktijk dat het, wat onze interne relaties betreft, een bindend besluit is, zodat wij daarover met elkaar kunnen spreken. Het betekent dat de staatssecretaris, wanneer hij ons volgende keer een agenda stuurt, erbij zegt: wij vinden het formeel

geen bindend besluit, maar het heeft wel belangrijke consequenties voor de uitleg van het verdrag en wij hebben graag de instemming van de Staten-Generaal daarvoor. Dan is er in ieder geval een sympathieker uitgangssituatie dan nu, wanneer hij ontkent dat wij er iets mee te maken hebben.

Staatssecretaris **Patijn**: Ik knoop goed in mijn oren wat u daarover zegt. Ik herhaal overigens wat ik vijf minuten geleden heb gezegd: het is niet de regering die definitief uitmaakt of iets een bindend besluit is of niet; dat zijn de Staten-Generaal in hun twee samenstellende delen, ieder voor zich. Ik geef u een opinie, want de regering kan alleen adviseren in de richting van de Staten-Generaal wat zij bindend en niet bindend vindt. Ik heb u mijn vierdeling over wat ik ongeveer bindend en niet bindend vind, gegeven. Als u een andere opinie hebt, dan kunt u dat hier als Kamer constateren en dan zult u de facto een uitdrukkelijk instemmingsrecht uitoefenen op dat punt. Op dit punt denk ik dat wij constitutioneel geen verschil van mening hebben. Ik zou het heel jammer vinden, als u iedere keer dat in het uitvoerend comité in de centrale groep, in dat enorm uitgedijde Schengen-acquis, kleine interpretatieverschillen worden opgelost, onmiddellijk zegt: hier is sprake van een het Koninkrijk bindend besluit. Ik vind u, eerlijk gezegd, zwaarmoedig, als u het zo zou interpreteren.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is de taak van een parlementaire.

Staatssecretaris **Patijn**: Ik houd ook ontzettend van blijmoedige parlementairen, maar ik erken dat zwaarmoedigheid een bepaald effect kan hebben in het gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal.

De heer **Glasz** (CDA): Dat is ook een invalshoek.

Voorzitter! De staatssecretaris heeft een aantal vuistregels gegeven. Het lijkt aantrekkelijk om daar nu eens fors verder over te discussiëren, maar het is misschien pragmatisch om te kijken of wij op die uitstaande punten inderdaad de overtuiging mogen bekomen die wij, hoopvol, misschien kunnen krijgen. Als dat niet zo is, zullen wij misschien moeten kijken in hoeverre wij er

Patijn

alsnog van overtuigd kunnen zijn dat het geen het Koninkrijk bindende besluiten zijn. Dan kunnen wij dit per die onderwerpen, mocht daar onverhoopt geen overeenstemming over zijn, bezien. Het zou dan mijn neiging zijn om het debat over de vuistregels een volgende keer, aan de hand van een nadere uitwerking, te voeren. Dan kunnen wij er ook wat over denken: zwaarmoedig dan wel blijmoedig.

Staatssecretaris **Patijn**: Dat laatste neem ik graag, gelet ook op het gevorderde uur, van u over. Overigens, indien u van oordeel blijft, na mijn uitleg, dat zaken die niet als bindend zijn aangemerkt, toch bindend zijn, dan is het altijd mogelijk dat u ter plekke constateert, als woordvoerders van de mainstream van de Kamer, dat u geen bezwaar heeft en dat de zaak gewoon door kan. Dat is normaal ook de procedure bij de vaste commissie van Justitie aan de overzijde. Die constatering wordt daar niet eens in de plenaire vergadering gedaan.

Voorzitter! Dan kom ik bij de verklaring inzake het begrip "vreemdeling". Ik heb een korte voorbereidingstijd gehad ten aanzien van deze juridisch complexe zaak. Ik wil vooropstellen dat het nimmer in de bedoeling heeft gelegen ± daar dient ook deze verklaring voor ± dat het Uitvoerend comité Schengen regels zou stellen voor de invulling van het begrip "burgerschap" of "nationaliteit van Unie-staten" en daar rechtsconsequenties aan zou kunnen verbinden die afwijken van het gemeenschapsrecht. De bedoeling van deze verklaring is een en andermaal om het volgende duidelijk te maken, ook weer in verband met onderlinge praktische interpretatieverschillen: geachte gendarmerie, geachte marechaussee of geachte rijkswachter, indien het over de interpretatie van artikel 1 gaat, weet dan wel dat er gemeenschapsrecht is op dit punt en dat u dit moet volgen. Er is absoluut geen sprake van, dat wij in Schengen zaken die al lang geaccepteerd zijn, zouden terugnemen uit het gemeenschapsacquis. Wat dat betreft blijven alle nationaliteiten van Unie-lidstaten hun rechten op toegang en verblijf in andere lidstaten houden, ook al is hun lidstaat geen lid van Schengen. De vragen gingen natuurlijk weer typisch over de twijfelgevallen. Hoe

zit het met leden van gezinnen van burgers van Unie-staten die zelf de nationaliteit van een derde land bezitten? Het gaat niet om mensen met een dubbele nationaliteit. Dat zijn duidelijk burgers van Unie-lidstaten. Het gaat duidelijk om die leden van gezinnen die niet de nationaliteit van een Unie-lidstaat hebben. Er is gevraagd, of die dan wel op die lijst mogen komen.

Ik citeer even uit de vijfde alinea van de verklaring. "De hierna volgende personen die onder het Gemeenschapsrecht vallen, kunnen evenwel op deze lijst worden opgenomen indien de voorwaarden van zulke vermelding aan de regels van het Gemeenschapsrecht beantwoorden." Wij moeten dus weer terug naar het gemeenschapsrecht om te weten, wie er toch op de lijst van de volgende leden van die gezinnen mogen. Ik wil graag de hele ontwerp-verklaring van de Europese Commissie die daarover is afgelegd in een brief van 14 maart 1996 aan de voorzitter van de centrale groep, aan de Handelingen toevoegen. Daaruit blijkt dat van die twee categorieën alleen op die lijst mogen voorkomen: "indien de betrokken persoon in alle lidstaten beschouwd wordt als een ernstig en actueel reëel gevaar voor de openbare orde of openbare veiligheid". In alle lidstaten. Dat is dus een volkomen theoretisch geval. Het is uitgesloten dat in 15 lidstaten van de Unie toevallig één derdelander als acuut gevaar wordt ervaren, tenzij een Unie-burger getrouwd is met een wereldwijd gevreesde terrorist. Dat zou theoretisch kunnen. Ik geef u even de interpretatie.

De heer **Jurgens** (PvdA): Waarop is deze interpretatie van de Commissie gebaseerd? Gaan wij uit van artikel 96 van Schengen, waarin dit soort voorbeelden waaronder iemand als vreemdeling de toegang geweigerd kan worden, duidelijk omschreven staat?

Staatssecretaris **Patijn**: Het gaat hier over leden van gezinnen die niet de nationaliteit van een Unie-lidstaat hebben.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het gaat over die twee categorieën mensen die weliswaar onder het Gemeenschapsrecht vallen op een bepaalde manier, maar niet onderdaan zijn van een Unie-lidstaat.

Op grond waarvan kunnen deze uitzonderingen worden geformuleerd? Wijken die af, of zijn die in overeenstemming met de criteria van artikel 96? Volgens mij is het nu nog onduidelijk.

Staatssecretaris **Patijn**: Vandaar dat ik u aanbied om dit specifieke citaat in de Handelingen op te nemen. Wij vallen hier terug op gemeenschapsrecht. Schengen heeft hier geen eigen rechtsschepping noch een eigen interpretatie. Wij vallen uitsluitend terug op geldend gemeenschapsrecht.

De **voorzitter**: Ik neem aan, dat tegen het verzoek van de staatssecretaris om de brief inzake het begrip "vreemdeling" als noot in de Handelingen op te nemen geen bezwaren bestaan.

(De noot is opgenomen aan het eind van deze editie.)*

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik hoop dat die verklaring duidelijk is voor alle rijkswachters, gendarmes en marechaussees. Voor deze discussie heeft de staatssecretaris blijkbaar een drie pagina's lange brief van de Commissie nodig om dat toe te lichten. Ik vraag mij af, wat die ontwerp-verklaring toevoegt.

Staatssecretaris **Patijn**: In termen van rechtsschepping, voorzitter, voegt die niets toe. Het gemeenschapsrecht geldt. Zij neemt alleen vraagtekens weg bij douaniers en marechaussees. Dat geldt niet voor de Nederlandse douaniers en marechaussees. Die zijn keurig netjes geënstrueerd. Die weten precies hoe zij moeten handelen in dit soort situaties.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als het niets toevoegt aan geldend gemeenschapsrecht, hoeft het Uitvoerend comité Schengen toch geen opdrachten te gaan verstrekken. Douaniers, gendarmes, etcetera, worden geacht op de hoogte te zijn van het geldend gemeenschapsrecht.

Staatssecretaris **Patijn**: Het probleem is dat bij het Verdrag van Schengen met zijn brede acquis ± het beslaat inmiddels ongeveer 3000 bladzijden die door alle rechterlijke en uitvoerende instanties in de diverse lidstaten moeten worden toegepast ± hier en daar sprake is

Patijn

van interpretatieverschillen. In verschillende talen lees je sommige woorden ook met een hele andere begripsinhoud. Dit soort verklaringen heeft geen ander doel dan geldend recht te verduidelijken. Het scheidt geen recht, het verduidelijkt alleen. In dit specifieke geval geeft het aan dat gemeenschapsrecht leidend is en dat er geen reden is in Schengenkader een additionele bron van rechtsschepping te creëren over dit soort vragen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Volgens mij hebben wij niet een ontwerpverklaring zoals die hier voorligt, nodig maar hoeft alleen aan alle douaniers etcetera worden voorgedragen, dat zij het gemeenschapsrecht moeten toepassen. Dan moet de Gemeenschap ervoor zorgen dat dit recht kenbaar is voor alle douaniers, gendarmes, rijkswachters, enzovoorts. Het uitvoerend comité suggereert hiermee, iets te doen waarvan de staatssecretaris zelf zegt dat het niets toevoegt en dat mij in verwarring brengt. Het in verwarring brengen van leden van de Eerste Kamer, voorzitter, grenst bijna aan het toelaatbare.

Staatssecretaris **Patijn**: Nu moet ik toegeven dat u mij in een ernstig dilemma brengt, mijnheer Jurgens, of ik de verwarring bij douaniers moet opheffen ten koste van verwarring bij senator Jurgens! Daar kom ik vandaag niet uit. Staat u mij toe, daarover nog even een nachtje te slapen.

Nogmaals, het karakter van dit soort verklaringen is het pogen verhelderen van een verdrag met een ingewikkeld acquis, dat opgestart moet worden. Het probeert helderheid te verschaffen voor de vele uitvoerende diensten in alle lidstaten. Die worden gestrueerd in hun eigen taal, met hun eigen interpretaties en hun eigen praktijken.

In termen van de specifieke juridische en constitutionele vragen die gesteld zijn, bevestig ik nogmaals dat gemeenschapsrecht leidend is. Er is geen additionele en concurrerende bron van rechtsschepping op deze vraagstukken in het kader van het Schengen-verdrag.

Voorzitter! De heer Jurgens heeft nog uitvoerig gesproken over Noorwegen en IJsland. Ik bevestig dat het beginselbesluit om Noorwegen en IJsland toe te laten tot het

Schengen-overleg, een procedureel besluit is, intern werkend in Schengen. Het is geen koninkrijk-bindend besluit, ook al is het een vooruitschaduwning van een belangrijk politiek feit en te zijner tijd op te volgen met een juridisch zeker bindend feit via ratificatie van een samenwerkingsverdrag. Wat dat betreft hopen wij dat in de afgelopen negen maanden, zolang de toetreding van Denemarken, Zweden en Finland politiek aan de orde en onomstreden was, in een voortdurende informatiestroom en overlegsituatie tussen regering en Staten-Generaal duidelijk hebben gemaakt, dat dit er aankomt en dat dit ongeveer de wijze van procederen is. Wij beginnen in een vrij vroeg stadium met het praktisch betrekken van ook Noorwegen en IJsland als ware het waarnemers. Maar er is een juridisch probleem onder het begrip "waarnemers", vandaar dat wij eigenlijk meer praten over toehoorders of bijzitters met recht van spreken. Vooruitlopend op een samenwerkingsovereenkomst tussen Schengen enerzijds en Noorwegen en IJsland anderzijds worden zij al toegelaten.

Nogmaals, ik denk dat ik staande kan houden ± maar u heeft constitutioneel het eindoordeel ± dat hier niet sprake is van een koninkrijk-bindend besluit.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb een opmerking gemaakt over het kader waarbinnen de samenwerking zou worden gesloten. Daarin was een artikel 2a toegevoegd. Ik vroeg mij af, of wel of niet van Noorwegen en IJsland gebruik werd dat zij het acquis zouden accepteren. Artikel 2a suggereert een "voor zover element". Dat leek mij niet in overeenstemming. Die tekst zou volgens mij gewijzigd moeten worden.

Staatssecretaris **Patijn**: Voorzitter! Los van de tekst, die even in de veelheid van stukken bij mij is zoekgeraakt, wijs ik erop dat Noorwegen en IJsland pas tot de samenwerking kunnen worden toegelaten bij volledige acceptatie van het acquis. Dat is het uitgangspunt. Dat is ook de politieke verklaring die Noorwegen en IJsland formeel hebben afgelegd in mijn richting als voorzitter van het uitvoerend comité. Dat was ook de voorwaarde die gesteld wordt

voordat wij tot praktische samenwerking en tot het onderhandelen over het verdrag kunnen overgaan. Er zal dus geen sprake zijn van voorbehouden ten aanzien van het gevestigde acquis. Er is ook geen sprake van voorbehouden ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van het acquis. Er is wel een beginselovereenstemming over de procedure bij de verdere ontwikkeling van dat acquis in het uitvoerend comité. Er zijn dus, zoals gezegd, geen voorbehouden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het antwoord van de staatssecretaris stelt mij gerust, maar de tekst van 2a is dan wel verwarrend. Daar staat namelijk: "in de samenwerkingsovereenkomst wordt een paragraaf opgenomen waarin staat dat in de in het kader van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst genomen besluiten welke zijn geaccepteerd door IJsland en Noorwegen ...". Of ze worden allemaal geaccepteerd of niet. Als zij allemaal worden geaccepteerd, is die toevoeging van "welke zijn geaccepteerd" overbodig. Dat is een betrekkelijke bijzin die de zin beperkt die eraan voorafgaat.

Staatssecretaris **Patijn**: Ik heb nu de tekst voor mij. Nu ik het precies lees, begrijp ik ook uw vraag. Wat hier staat, is dat in de samenwerkingsovereenkomst formeel-juridisch wordt vastgelegd dat het hele Schengen-acquis bindend geldend is in Noorwegen. Ik heb nu alleen een politieke verklaring, dat de Noren het Schengen-acquis accepteren. Maar in de samenwerkingsovereenkomst wordt dat juridisch blaadje voor blaadje vastgelegd. De verklaring zal een artikel bevatten in de zin van: De regering van het Koninkrijk Noorwegen verklaart te accepteren als geldend recht in Noorwegen ... En dan komt er een enorme lijst. Dat is wat er staat.

De heer **Jurgens** (PvdA): Nogmaals, ik ben door uw antwoord gerustgesteld, maar de tekst van 2a helpt mij niet. Dat kan liggen aan de vertaling.

Staatssecretaris **Patijn**: Dat ligt niet aan de vertaling, maar dat is de tragiek van internationaal onderhandelen. Je moet het met tien diplomaten en ook nog eens met een Noor en een IJslander eens zien te worden over alle nuances, zodat men hiermee in alle senaten van alle

Patijn

landen kan aankomen zonder onmiddellijk het bos in te worden gestuurd. Dan krijg je soms gewrongen taal. Dat is gewoon de tragiek van internationale compromissen over dit soort verklaringen.

De acceptatie geldt ook, zo zeg ik in antwoord op de belangrijke vraag van de heer Jurgens op dit punt, voor de toepassing van recht dat in feite door de Unie is overgenomen in het akkoord van Dublin. De Noren zullen in een nader te bepalen juridisch arrangement in feite het acquis van Schengen, dat is overgebracht naar het akkoord van Dublin, toepassen. Zij kunnen zich daar niet aan onttrekken, omdat daarmee een onacceptabel gat in de hele serie van compenserende maatregelen zou worden geschoten. Men kan dus aannemen dat dit de duidelijke beleidsintentie en te zijner tijd ook de verdragsverplichting van Noorwegen op basis van de samenwerkingsovereenkomst is.

Voorzitter! Ik resumeer mijn antwoord nog even. Naar mijn gevoel is de toelating van Noorwegen een besluit dat genomen wordt in het kader van het reglement van orde van het uitvoerend comité en niet bindend voor het Koninkrijk. De verklaring van een vreemdeling is, zo heb ik trachten uit te leggen, niet anders dan een hulpmiddel voor het veld bij de praktische toepassing van het verdrag in de opstartfase. Daarover moet zo nu en dan bij interpretatieverschillen een uitspraak worden gedaan. Ik hoop dat ik de heren Glasz en Jurgens heb kunnen overtuigen van de spoedprocedure. Wij denken dat deze spoedprocedure op geen enkele wijze de constitutionele positie van de Eerste Kamer te kort zou doen. Er kunnen zich middenin het reces zeer dringende zaken van zeer grote aard voordoen. In haar brief committeert de regering zich eraan met het voorzitterschap van beide Kamers te overleggen over wat dan de geschikte procedure is. Dat kan in het extreemste geval inderdaad bijvoorbeeld leiden tot het terugroepen van de Kamer van reces, als de inhoud van een dergelijk spoedbesluit hiertoe aanleiding geeft.

Ik dank de heer Van Eekelen voor zijn steun voor de politieke implicaties en de politieke richtinggeving van de uitbreiding naar de noordse landen. De regering vond, met de regeringen van de overige Schengen-lidstaten, dat de uitbrei-

ding naar Denemarken, Zweden en Finland om politiek-strategische redenen van groot belang is, teneinde de acceptatie van het Schengen-acquis en het te zijner tijd opnemen in de derde pijler tot de mogelijkheden te doen behoren. Wij accepteren dat wij dan een praktische oplossing moeten vinden voor het bestaan van de Noorse paspoortunie. Dat is ook de politieke achtergrond van het specifieke arrangement met Noorwegen en IJsland. Een aantal mensen zet hier vraagtekens bij: mot dat nou met die Noren? Als wij dit hadden willen regelen in het kader van artikel 7a van het Unie-verdrag waren wij tegen precies hetzelfde probleem van de Noorse paspoortunie aangelopen. Dan hadden wij precies hetzelfde arrangement met de Noren in het kader van de EER moeten opnemen. Het gevoel dat wij het hiermee belasten, wat aan de andere zijde van het Binnenhof wel eens tot uiting is gebracht, deel ik dus absoluut niet. Ik denk dat dit in de verhoudingen met Denemarken, Zweden en Finland enerzijds en Noorwegen en IJsland anderzijds veel politieke en ook praktische samenwerkingsmogelijkheden geeft die wij te zijner tijd graag van harte aanbevelen als wij het verdrag ter ratificatie aan de Kamer voorleggen.

De heer Van Eekelen heeft ook nog gesproken over de relatie met Frankrijk. Ik deel zijn pleidooi voor een zakelijke aanpak. Ik denk dat er op dit ogenblik een zekere verwringing in de diplomatie over en weer plaatsvindt die op lange termijn geen vruchten oplevert. Een aantal suggesties, zoals het leggen van duurzame politieke samenwerkingscontacten en het voortdurend doorgaan met het verduidelijken van elkaars beleid en elkaars zorgen over elkaars beleid, is reeds lang in uitvoering genomen zonder dat wij dat dagelijks in de krant zetten. Er is een veelheid van praktische politieke samenwerkingscontacten vanuit verschillende politiedistricten van Nederland met Noord-Frankrijk en ook vanuit Den Haag met de centrales in Parijs. Er zijn goede justitiele contacten. Er is veel uitleg over en weer van elkaars problematiek. Ik denk dat dat de basis is waarop wij te zijner tijd met Frankrijk tot besluiten kunnen komen. Beide landen worstelen met een buitengewoon ernstige problematiek met grote maatschappelijke consequen-

ties en met grote verstoringen van de rechtsorde. Het is alleszins noodzakelijk om niet steeds dat kleine stukje te benadrukken van de hele problematiek waar wij het niet over eens zijn, maar vooral dat grote acquis waar wij het wel over eens zijn. Dat is het feit dat de drugsproblematiek een maatschappelijke ramp is en dat de georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit met alle middelen moet worden bevochten. Daar zijn Nederland en Frankrijk het namelijk roerend over eens.

□

Staatssecretaris **Schmitz**: Voorzitter! Mijn rol in het Schengen-debat is heel bescheiden, dus ik kan kort zijn. De heer Van Eekelen heeft twee vragen gesteld waarop ik graag nog wil reageren.

De eerste vraag is: hoe zit dat met Schiphol. Wij hebben daar veel inspanningen moeten verrichten. Als ik "wij" zeg, dan doel ik met name ook op de luchthaven Schiphol, die primair verantwoordelijk is voor de scheiding tussen de Schengen- en niet-Schengen-passagiers. Op dit moment is dat praktisch rond, op die beroemde G-pier na. Dat zal per 1 januari aanstaande geregeld worden zijn. Dat heeft grote inspanningen en ook omvangrijke investeringen van Schiphol gevraagd. De heer Van Eekelen zei dat, als hij naar het Verenigd Koninkrijk gaat, dit wat gemakkelijker is dan andersom. Het is praktisch echter uitgesloten dat wij, naast de scheiding tussen Schengen-passagiers en niet-Schengen-passagiers, voor niet-Schengen-passagiers ook nog een scheiding tussen EU- en niet-EU-landen hebben. In die zin kunnen wij daar dus niet aan tegemoet komen. Het zal Schengen/niet-Schengen zijn en niet ook nog die andere aanduiding, want dat is praktisch eenvoudig uitgesloten.

De heer **Van Eekelen** (VVD): Misschien mag ik hier nu een vraag over stellen. Dat bespaart, in ieder geval wat mij betreft, een tweede termijn. Bij het verlaten van het beveiligde gedeelte staan er bij de marechaussee borden met het opschrift "niet-EU-onderdanen" en "EU-onderdanen". En die zijn allebei aan. Wat is nu gemakkelijker dan bij de ene marechaussee het ene bordje aan te laten en bij de andere het

Schmitz

andere? Als er dan een passagier komt uit een land waarvoor enige zorgvuldige controle nodig is, dan moet die wel naar het bordje "niet-EU-onderdanen", maar dan kan de stroom EU-onderdanen een stuk sneller doorlopen. Zo is het in Engeland ook, terwijl dat helemaal niet meedoet aan Schengen. Het heeft daar ook niets mee te maken, want de Schengen-passagiers zie je niet meer. Dit is alleen een verfijning van de afhandeling van de passagiers die niet onder Schengen vallen.

Staatssecretaris **Schmitz**: Ik zou u graag tegemoet komen, maar ik heb eerder aan de overkant in het kader van het Schengen-debat de vergissing gemaakt om dingen eenvoudig te achten, terwijl zij ingewikkeld bleken te zijn. Ik wil dat niet graag herhalen. Mij is zeer duidelijk gemaakt dat dit een praktische onmogelijkheid is. Ik wil daar best nog eens naar laten informeren. Ik erken dat die bordjes daar staan. Ik kom regelmatig op Schiphol om de marechaussee en de luchthaven te informeren over het verloop van de zaken, ook in het kader van de realisatie per 1 januari aanstaande. Ik zal dit punt zeker nog eens met hen doorspreken, maar ik moet het er nu op houden dat een extra onderscheid praktisch niet te realiseren is.

Ik kom dan op de verklaring inzake racisme en xenofobie. Met die verklaring is nog niet ingestemd. Ik heb begrepen dat het de bedoeling is, ook van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, dat die verklaring voor de volgende JBZ-raad zal worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik dank beide staatssecretarissen voor hun antwoorden. Ik dank in het bijzonder de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken voor zijn zo snelle ad hoc voorbereiding van Europese zaken. Ik dank hem er zelfs nog meer voor dat hij zijn antwoord op korte termijn heeft willen prepareren.

De vuistregels zijn goed voor ons om nader over te reflecteren. Men weet dat wij zo'n Kamer zijn en dat wij daar even over doen. Ik heb bij interruptie al even aangekondigd dat wij het hier nader over zullen hebben. Wij zullen het goed nalezen

in de Handelingen. Ik denk dat de volgende keer dat wij weer over dit soort zaken spreken, hier misschien een goede gelegenheid voor is.

Dan blijven nog over de voorstellen waar wij het vanavond over gehad hebben. Mijn fractie blijft van oordeel dat het hierbij wel gaat om bindende besluiten. Wij hebben het dan over de spoedprocedure, de interpretatieve verklaring en over IJsland. Ik ben het met de heer Jurgens eens dat dit het Koninkrijk bindende besluiten zijn. Nu is dat voor het debat van vanavond niet relevant meer, wanneer wij het erover eens zijn dat wij hiermee kunnen instemmen. Ik loop de zaken even langs. IJsland heb ik niet als probleem punt aangevoerd. Daar behoef ik dus niet over te praten. Wat de spoedprocedure betreft, heeft de staatssecretaris gezegd: behalve in geval van calamiteiten. Daar wil ik verder niet in treden. In normale situaties zal dat de procedure die wij kennen, echter niet in gevaar brengen. Daar houd ik dan ook goed aan vast. Dat betekent dat wij onze veertien dagen hier geseceerd houden. En dan maakt het voor ons niet uit of die veertien dagen uitmonden in een vergadering van het comité, dan wel in een schriftelijk stadium van besluitvorming. Wat dat betreft, ben ik dus akkoord.

Ik ben nog steeds niet gelukkig met de verklaring over vreemdelingen. Ik vind haar onduidelijk. Ik ben een blijmoedig mens, maar ik vrees toch dat het een gebrekkige verklaring is. Wat ons over de streep haalt, is de "overall"-verklaring van de staatssecretaris dat het Europese recht voor gaat. Nou wisten wij dat al wel, maar het is heel goed dat dit in wezen het begin is van alle antwoorden op de gestelde vragen. Dan blijven nog over de praktische moeilijkheden. Hoe gaan de richtlijnen straks voor de douaneambtenaren gelden? Zover wil ik nu echter niet gaan. Voor mij is in ieder geval duidelijk dat het Europese recht voor gaat. Ik weet niet of er nog wijziging of verbetering mogelijk is. Ik wil dat nog wel in overweging geven. Ik denk dat het in al z'n onduidelijkheid gebrekkig blijft; misschien dat daar nog aan te sleutelen valt. Alles wat ik gehoord heb, overdenkend, meen ik evenwel dat wij ook hieraan onze instemming kunnen geven.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Op dit late uur houd ik geen lange tweede termijn meer. De aard van het debat neigt er volgens mij echter toe dat alle woordvoerders conclusies trekken uit het geheel, ook na het betoog van de regering. Mevrouw Vriesekoop ± ik huldig haar voor het feit dat zij de vergadering is blijven bijwonen en van haar belangstelling blijk geeft ± heeft mij er terecht op gewezen dat de Eerste Kamer natuurlijk niet alle geannoteerde agenda's die worden voorgelegd, met even veel aandacht en plenaire vergadertijd moet behandelen als tot nu toe is gebeurd. Wij moeten heel zuiver met elkaar afspreken welke de procedure is. Als de procedure goed is, zal dat in belangrijke mate preventief werken ten aanzien van de noodzaak om hier zaken te bespreken. Hoe meer wij overeenstemming kunnen bereiken en hoe meer vertrouwen er in deze Kamer en aan de overzijde bestaat dat de regering alle openheid betracht ten opzichte van de Kamers en bereid is om zich, als het nodig is, via het instemmingsrecht en eventueel via de ministeriële verantwoordelijkheid te laten sturen, hoe minder behoefte er zal zijn om elke keer een debat als dit te houden.

Het debat in december met minister Sorgdrager en minister Dijkstal leidde tot de motie die de heer Glasz reeds genoemd heeft over het tijdig aanreiken van stukken inzake de JBZ-raad. Ten aanzien van Schengen zijn wij eigenlijk ook in zo'n soort constitutioneel beraad terechtgekomen. Het gaat dan om de vraag wat nu de grenzen zijn die wij willen aanhouden. Met de heer Glasz moet ik zeggen dat het antwoord van de heer Patijn hier een positieve bijdrage aan heeft geleverd. Het was een stukje uitleg van de wijze waarop wij met Schengen behoren om te gaan. Het zou van belang zijn om vast te stellen in hoeverre de Staten-Generaal daar een gezamenlijke visie op hebben. Ik pas dit toe op de vraag wie het laatste woord heeft over het al dan niet bindend zijn van een besluit. De staatssecretaris zegt met zoveel woorden dat de Kamers dat uiteindelijk zelf bepalen. Dat lijkt mij verstandig. Het is een zeer flexibel uitgangspunt. Wij behoeven ons dus niet te houden aan het feit dat de regering vindt dat iets een bindend besluit is, maar

Jurgens

kunnen daar een anders luidende opvatting over hebben en op dat moment instemmingsrecht eisen. Daarmee wordt voorkomen dat je in een al te starre regelgeving terecht komt.

Dit is een beetje vergelijkbaar met de vraag of de regering iets in strijd acht met de Grondwet of niet. De regering kan iets indienen en zeggen dat het niet in strijd is met de Grondwet, terwijl de Kamer dat wel van mening is. Het omgekeerde is ook mogelijk. Onder andere bij de zwangerschapsonderbreking is het gebeurd dat sommige leden vonden dat er geen strijd met de Grondwet zou zijn, als er gewoon een regeling zou worden getroffen. Ik meen dat onze voorzitter van vanavond toen daarover in die zin het woord gevoerd heeft. De regering was echter van mening dat er geen wijziging mogelijk was zonder grondwetswijziging. Welnu, dat soort verschillen doen zich hier ook voor. Dat lijkt mij een gezond verschil van mening, mits de Kamer tijdig de kans krijgt om kenbaar te maken dat zij op dat punt een afwijkende mening heeft, zoals nu het geval is. De regering zegt op drie punten dat dit geen het Koninkrijk bindende besluiten zijn. De heer Glasz en ik zeggen in vereniging dat het punten zijn die wel binden. Het leidt niet tot problemen omdat vervolgens de regering ook voor mij weet uit te leggen dat zij ten aanzien van de spoedprocedure bereid is om de handelwijze die in de brief van 20 september 1995 is uiteengezet, mutatis mutandis ook wat dit betreft te volgen. Als van de spoedprocedure misbruik zal worden gemaakt door lidstaten of door Schengen-organen zal de regering zelf de eerste zijn om daar een stokje voor te steken. Dat vind ik geruststellend. Misschien is het overigens verstandig om een en ander over de spoedprocedure opnieuw in een brief vast te leggen, zodat die vastigheid er is, ook voor de mensen die het debat van vanavond niet hebben bijgewoond. Ik heb op dit punt dan ook niet de neiging namens mijn fractie instemming aan het besluit inzake de spoedprocedure te onthouden.

Door de woorden van de staatssecretaris ben ik ook overtuigd ten aanzien van de deelname van Noorwegen en IJsland. Ik kan mij wel voorstellen dat er via overleg een duidelijker tekst te maken was

die meer in overeenstemming zou zijn met zijn woorden. Ik ga nu uit van wat de staatssecretaris zegt. Op grond daarvan heb ik geen aanleiding om namens mijn fractie instemming te onthouden aan het besluit om Noorwegen en IJsland mee te laten doen, met name omdat bij het sluiten van de overeenkomst het laatste woord aan beide Kamers is om te bepalen of wat er ter zake in de overeenkomst staat acceptabel is.

De zaak die meeste tijd heeft gekost, is de kwestie van de interpretatieve verklaring inzake het begrip "vreemdeling". Daarover is redelijkerwijs meningsverschil mogelijk, maar ik vind dat de staatssecretaris ver gegaan is om mij tegemoet te komen op dit punt door te zeggen dat deze verklaring niets aan het geldende recht toevoegt. Nu zou je je kunnen afvragen waarom het uitvoerend comité bijeen moet komen om verklaringen uit te geven die nergens iets aan toevoegen. Als dat het dagelijks werk is van de voorzitter van dat uitvoerend comité dan vraag ik mij af of hij zijn tijd niet beter aan andere zaken kan besteden. Dus zover kan het niet gaan. Het moet iets betekenen. De staatssecretaris heeft gezegd dat het iets betekent voor de feitelijke uitleg van de handlangers van de overheid die Schengen moeten controleren. Met Glasz zeg ik dan: nou, dan kan ik mij een beter Handboek voor de soldaat voorstellen dan wat hier is verschaft in deze interpretatieve verklaring. Ik zou de staatssecretaris dan ook willen vragen om overmorgen als voorzitter in ieder geval te melden dat door deze interpretatieve verklaring de kennis van de Eerste Kamer wat betreft het recht niet is toegenomen en dat zijn persoonlijke interventie op dat punt noodzakelijk was. Dat zou misschien kunnen voorkomen dat men al te vaak tot dit soort interpretatieve verklaringen overgaat, waarbij ik volhoud dat in de mate waarin die wel wat toevoegen, er sprake is van een het Koninkrijk bindend besluit.

Samenvattend, is er geen aanleiding om aan een van de drie punten die ik heb genoemd, instemming te onthouden. Ik wijt dat aan de al te goede verdediging van de regering.



Staatssecretaris **Patijn**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de sprekers in

tweede termijn voor hun welwillende woorden en voor hun instemming met de besluiten en de verklaring die naar hun oordeel bindend zijn. Zo hebben wij het afgesproken. Ik meen dat die instemming het mogelijk maakt om gewoon door te gaan met ademen, maar dan wel onder de juiste constitutionele regels.

Ik moet één ding terugnemen, namelijk het vermoeden dat even bij mij opkwam dat de heer Jurgens een zwaarmoedig man was. Hij is optimist; hij denkt namelijk dat er betere teksten uit diplomatieke onderhandelingen kunnen komen dan die welke hem zijn voorgelegd.

Ik zal de opmerking van de heer Glasz over de relatieve gebrekkigheid ten aanzien van de verklaring inzake vreemdelingen verder onder de aandacht brengen. Wellicht kan ik het beste de opmerking overbrengen dat er misschien in de toekomst met dit soort elementen moet worden rekening gehouden, in de zin dat wanneer dergelijke verklaringen worden afgelegd, ze helder moeten zijn. Dat is een van de leringen die ik persoonlijk uit dit debat trek.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Bij het opmaken van de agenda werd ervan uitgegaan dat er geen koninkrijkbindende besluiten meer voorlagen waarover de Kamer nog wenste te discussiëren. De discussie van vandaag maakt dat uitgangspunt wellicht wat discutabel, maar ik meen de conclusie te mogen trekken dat in ieder geval op dit moment de Kamer niet meer aan enig besluit haar goedkeuring onthoudt. Ik constateer dat de Kamer zich daarmee kan verenigen. Dan is aldus besloten.

Sluiting 23.45 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten:

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

- a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op 16 april 1996:
Instellingsregeling voor het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek (Wet op het Centraal bureau en de Centrale