

Kok

toch iets relativeren zonder aan de kern daarvan te raken.

Er is voldoende gesproken over de datum van inwerkingtreding van wet. Ik zeg dat ook tegen de heer De Boer. Als er een datum van ingang in het wetsvoorstel staat, is daar een redengeving bij. Dat is precies zoals ik dat heb beoogd. Die datum kan uiteraard altijd per nota van wijziging veranderd worden.

Wat de tweede motie betreft, heeft de heer De Boer en uiteraard de hele Kamer verstaan dat dit kabinet geen toezeggingen kan doen voor het volgende kabinet, ook ondergetekende niet. Wij kunnen echter wel een dossier achterlaten, waarin wij deze thematiek goed beschrijven. Samen met de collega van Justitie zal ik dat doen, zodat men daarmee bij de kabinetsformatie en, als men dat wil, bij de start van een nieuw kabinet zijn voordeel kan doen in het belang van het goed verder brengen van een aantal positieve elementen die hierbij van belang zijn.

De heer Schuurman heeft zijn opvatting herhaald die hij in 1990 ook aan mijn voorganger de heer Lubbers, kenbaar heeft gemaakt. Het gaat daarbij om de gedachte aan een zakenkabinet in het geval van een kabinetscrisis in verband met het nog kunnen afwerken van een wetgevingsprogramma met belangrijke onderwerpen. Mij spreekt dat evenmin aan als mijn voorganger. Ook in dit opzicht is dus sprake van continuïteit. Ik denk dat het te ver voert om daar nu uitvoerig op in te gaan. In de eerste plaats maakt de Kamer altijd haar eigen afweging van wat controversieel en wat niet controversieel is. De Kamer beslist daarover. Ik vind het van belang dat een missionair kabinet belangrijke wetgeving in het parlement kan verdedigen en toelichten. Het is bovendien de vraag hoe een zakenkabinet zich verhoudt met de in brede kring bestaande opvatting dat daar in beginsel een nieuw mandaat van de kiezers voor nodig is.

Voorzitter! Tot slot een zaak die in de eerste plaats beide Kamers in onderling overleg aangaat. De voortgangsoverzichten van wetgeving worden ook door het kabinet van belang geacht voor de afwikkeling door de Tweede Kamer, door de Eerste Kamer en soms door Tweede en Eerste Kamer beide in een zesmaandsperiode. In het overleg tussen de voorzitters van beide Kamers, soms misschien in contact

met de voorzitter van het kabinet, kan het van belang zijn om kwesties als deze in de toekomst met enige systematiek te bekijken. In het praktische overleg kunnen hierover wellicht bruikbare gedachten worden ontwikkeld. Ik geef dit als gedachte mee. Ik voel mij zelf natuurlijk ook aangesproken, want het kabinet is belanghebbende en heeft de verantwoordelijkheid om, daar waar het kan, een bijdrage te leveren aan het bespoedigen van procedures, op een wijze waarbij het goede evenwicht wordt bewaard tussen zorgvuldigheid en resultaat.

De voorzitter: Ik maak een opmerking naar aanleiding van de discussie over de rol van de voorzitters van beide Kamers en het overleg. Het overleg mag er niet toe leiden dat de Eerste Kamer zodanig wordt gecommiteerd, dat zij een eigen verantwoordelijkheid krijgt voor afhandeling op het moment dat de Tweede Kamer de tijd overschrijdt. De discussie over het onderwerp waarop de interpellatie van de heer De Boer betrekking had, is ingezet door mijn voorganger aan het einde van het vergaderjaar 1995. Hij beklagde zich er bij die gelegenheid over dat de Eerste Kamer zoveel in blessuretijd speelde. Als er tijdschema's worden afgesproken en de Tweede Kamer haalt ze niet – de ervaring leert dat dat een enkele keer voorkomt – mag het niet zo zijn dat de Eerste Kamer dan bereid is, die blessuretijd voor haar rekening te nemen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt van 16.30 uur tot 16.40 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 6 november 1992 te Madrid tot stand gekomen Protocol betreffende de toetreding van de Helleense Republiek tot het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 en van de eveneens op 6 november 1992 te Madrid tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de toetreding van de Helleense Republiek tot de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990, beide gewijzigd bij de Protocollen, respectievelijk

de Overeenkomsten van 27 november 1990 en 25 juni 1991 betreffende de toetreding van respectievelijk de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Republiek Portugal (23584).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De staatssecretaris is zich er wellicht niet van bewust, welk onderwerp voorafgaand aan dit onderwerp aan de orde was: uitvoering van wetgeving in anticipatie op de vaststelling daarvan. We zijn hiermee dus vandaag ten tweeden male, en nu in een praktisch geval, bezig. Er wordt ons namelijk gevraagd, het wetsvoorstel 23584 goed te keuren en om daarmee Griekenland te doen toetreden tot de Schengenovereenkomst, om meteen daarop overigens in de praktijk een vergaande uitzondering te maken, namelijk het nog niet openstellen van de binnengrenzen. Die uitzondering was vervat in de agenda van de vergadering van het Uitvoerend Comité Schengen van 7 oktober in Wenen, wat te vinden is onder de stukken 19326, nr. 171. Die zaken zijn dus zeer aan elkaar gekoppeld. De staatssecretaris zal mij straks tegenwerpen dat hij die juist uit elkaar heeft willen halen, maar ik denk dat het onjuist is om dat te stellen. Wat gebeurt er als het Uitvoerend Comité van Schengen op 7 oktober bijeen is in Wenen, en het moment waarop en het deel van die uitvoeringsovereenkomst dat voor Griekenland in werking zal treden, in overweging neemt? Het Uitvoerend Comité Schengen praat dan over een zaak waarover de wetgever nog niet heeft besloten. De wetgever heeft nog niet besloten om Griekenland toe te laten tot Schengen, en alle anticiperende besluiten over de gehele of gedeeltelijke toepassing van de uitvoeringsovereenkomst zijn dus geheel in strijd met de werkelijkheid. Wetgever zijn namelijk de tien partijen die tot de Schengenovereenkomst behoren, en die had nog niet besloten om Griekenland toe te laten.

Wat wij op het internationale vlak zien gebeuren, is exact wat wij vanmiddag met de minister-president en de minister van Justitie hebben bediscussieerd voor het

Jurgens

ationale vlak, namelijk dat men doet alsof het verder in orde is met de toetreding van Griekenland, waarna men gewoon vast besluiten gaat nemen over de uitvoering daarvan. De Kamer heeft gezegd dat niet te willen; zij wil niet voor het blok worden gezet. Dat is hier natuurlijk voortdurend gebeurd.

Voorzitter! Mede ten behoeve van de sprekers na mij neem ik nog even door, wat de Eerste Kamer in volgorde is geworden aan stukken en voorstellen op dit punt. Het voorliggende wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag maak ik daarbij niet los van de stukken die we onder 19326, de afschaffing van de binnengrenzen van Schengen, hebben binnengekregen. Dit ging met name over overleg in de Tweede Kamer inzake de agenda van het Uitvoerend Comité Schengen van 7 oktober. Op 20 en 30 mei, en vervolgens nog eens op 15 augustus, krijgen we een brief van de regering, die ons op het hart bindt om vooral snel mee te werken aan de goedkeuring van het verdrag dat heden op de agenda staat. De regering heeft in andere stukken en in gesprekken daarover aangegeven dat daartoe maar moet worden overgegaan om de volgende redenen. Op de eerste plaats was die medewerking nodig voor het Nederlands voorzitterschap. Op de tweede plaats was men het er al over eens dat Griekenland en alle andere landen van de EU tot Schengen zouden toetreden. Op de derde plaats zou er alle gelegenheid zijn om eventuele bezwaren tegen de inwerkingtreding te uiten tijdens de besluitvorming door het Uitvoerend Comité Schengen, aangezien beide Kamers der Staten-Generaal instemmingsrecht hebben. Met deze brieven aan de Kamer koppelt de staatssecretaris het ene onderwerp aan het andere. De onzekerheid die bij beide Kamers bestaat ten aanzien van de toetreding, probeert hij weg te masseren door te stellen dat er zelfs na goedkeuring van het Verdrag nog mogelijkheden zijn om dwars te liggen bij de vaststelling van besluiten door het Uitvoerend Comité. Kortom, de regering zelf legt dat verband zeer direct.

Op 25 augustus vindt een behandeling van deze kwestie in de Tweede Kamer plaats. Op 2 september worden brieven aan de Kamer gezonden, waarin de situatie op dat punt nader wordt uitgelegd. Vervolgens wordt er op 12 septem-

ber zelfs nog een rapport toegestuurd van een bezoekcommissie aan Griekenland en een vertrouwelijk intern rapport over de toestand met name aan de buitengrenzen van Griekenland. Dit alles leidt ertoe dat de Tweede Kamer dit Verdrag met grote aarzeling goedkeurt en een motie-Van den Doel aanneemt, die ertoe strekt dat de uitvoering moet worden opgeschort tot het moment waarop duidelijk is dat het met de buitengrenzen van Griekenland goed is gesteld.

De inkt van die beslissing van de Tweede Kamer is nog niet droog of beide Kamers krijgen een geannoteerde agenda toegestuurd voor een vergadering van het Uitvoerend Comité op 7 oktober. Dat gebeurde op 16 september, binnen een week na de besluitvorming van de Tweede Kamer. Daarbij wordt doodleuk voorgesteld om het uitvoeringsakkoord van Schengen in werking te stellen, met dien verstande dat de afschaffing van de grenscontrole aan de binnengrenzen vooreerst nog wordt uitgesteld. Die werkgroep moet op 31 maart rapporteren. Dan wordt alsnog bekeken of die kwestie van de binnengrenzen doorgevoerd wordt of niet. De regering laat de Kamer vervolgens weten dat dit een heel moeilijke positie is, omdat voor Italië en Oostenrijk tegelijkertijd een beslissing wordt genomen tot inwerkingtreding, met op vrij korte termijn ook afschaffing van de binnengrenzen. De Grieken zeggen ten aanzien van Italië: waarom zij wel en wij niet? Dat is een sterk argument, want de zuidflank van Italië is bijna net zo kwetsbaar als het eilandenrijk waarover de Hellenen beschikken.

Enerzijds hebben beide Kamers volgens de regering alle gelegenheid om bij het Uitvoerend Comité dwars te liggen en anderzijds, terwijl de regering zelf invloed kan uitoefenen bij de opstelling van ontwerpbesluiten, komt er een ontwerpbesluit tot stand waardoor Griekenland op vrij korte termijn geheel Schengen wordt binnengeloodst. De regering stelt die geannoteerde agenda ook aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer voor. Beide Kamers hebben niet ingestemd met dit voorstel, de Tweede Kamer na een debat met de staatssecretaris en de Eerste Kamer na de stukken te hebben bekeken en gezien te hebben dat dit in strijd was met de afspraak, namelijk dat er nog gelegenheid was

om besluitvorming door het Uitvoerend Comité over de wijze waarop de buitengrenzen in Griekenland worden gecontroleerd te beïnvloeden. Nogmaals, er is bij mijn fractie alle begrip voor de bijzonder moeilijke positie waarin Griekenland verkeert gezien zijn geografische spreiding en zijn ligging vlakbij de Turkse kust. Wij weten dat zelfs een rotspuntje aan de Turkse kust voldoende aanleiding is voor een ruzie tussen Griekenland en Turkije. Voor die moeilijke positie is alle erkenning. Dat betekent echter niet dat wij meteen moeten zwichten door te stellen dat voor Griekenland, omdat het nu eenmaal lid van de Europese Unie is, automatisch de inwerkingtreding van Schengen moet volgen. De Tweede Kamer ligt dus dwars, evenals de Eerste Kamer. De instemming wordt onthouden. De staatssecretaris heeft op 7 oktober namens de Nederlandse regering gezegd dat Nederland overwegende bezwaren heeft tegen besluit 29/97. Hij heeft zich daarbij beroepen op artikel 132, lid 3, van de Uitvoeringsovereenkomst. Daarin staat: Op verzoek van een vertegenwoordiger van een overeenkomstsluitende partij kan de definitieve besluitvorming over een ontwerpbesluit worden uitgesteld tot uiterlijk twee maanden na overlegging van het ontwerpbesluit.

Het ontwerpbesluit is met de grootst mogelijke overeenstemming van de andere leden vastgesteld op 7 oktober. Dat is ons door de regering bericht in de brieven van 9 en 15 oktober bij het verslag over de bijeenkomst van 7 oktober. Ik heb over de verslaglegging geen klachten, voorzitter, zij het dat het soms lang duurt voor deze in druk verschijnt en belangrijke stukken soms niet worden gedrukt. Dat is echter een interne kwestie tussen de beide Kamers en degenen die besluiten over wat er wel en niet gedrukt wordt.

Voorzitter! Nederland heeft dus op 7 oktober "nee" moeten zeggen omdat de instemming is onthouden. Het besluit tot inwerkingstelling is als geheel uitgesteld. Ik begrijp dat de volgende vergadering van het Uitvoerend Comité in december plaatsvindt. Er is wel een ontwerp vastgesteld dat enigszins afwijkt van het besluit dat voorlag op 7 oktober. In dit ontwerp wordt ervan uitgegaan dat het SIS, het Schengen Informatie Systeem, per 1 december 1997 in

Jurgens

werking zal treden, tegelijk met het verdrag voor Griekenland. Er zal echter over de binnengrenzen in de loop van 1998 eerst door een subcommissie een rapport moeten worden gemaakt, waarover dan uiterlijk eind 1998 een besluit moet vallen.

De vraag is nu of het mogelijk is om een verdrag goed te keuren, terwijl je tegelijkertijd van mening bent dat het land dat door de goedkeuring van het verdrag kan toetreden tot de organisatie, niet in staat om zich op een wezenlijk onderdeel ervan, namelijk de veiligheid van de buitengrenzen, aan zijn verplichtingen te houden. Dit staat los van de vraag of dat land daar schuld aan heeft of niet. Het gaat om de feitelijke situatie dat dat land er niet toe in staat is.

Kun je het verdrag gewoon goedkeuren en bij de goedkeuring van de uitvoeringsovereenkomst uitmaken of je een uitzondering maakt voor het betrokken land? Ik vind dit op zichzelf een merkwaardige positie. Het zou echter een oplossing voor het probleem kunnen zijn. Ik denk ook dat de staatssecretaris op deze wijze zal antwoorden. Hij zal vragen of het niet billijk is dat Griekenland gelijk behandeld wordt met Italië en Oostenrijk. Dat is inderdaad billijk, maar we hadden in feite ook "nee" moeten zeggen tegen Italië. Nu worden we gedwongen, omdat we "ja" gezegd hebben tegen Italië, ook "ja" te zeggen tegen Griekenland. Dat we "ja" hebben gezegd tegen Italië heeft te maken met politieke druk van de Duitsers, die ten gevolge van het tripartiete overleg met Italië en Oostenrijk een stuk hebben voorgelegd in het Schengencomité en zich daarvoor sterk hebben gemaakt. Zij hebben dat voor de Grieken niet gedaan. Ik begrijp dat de Nederlandse regering niet veel behoefte had om op dat punt dwars te gaan liggen. Je ziet nu wat de gevolgen zijn van wat er op dit soort internationale bijeenkomsten gebeurt. Er wordt diplomatieke druk op een land uitgeoefend en via een "salamisysteem" zit je voor je het weet op een plek waar je niet had willen zitten. Ik wil juist niet dat de heer Patijn en de regering op die plek zitten, want de heer Patijn moet in staat zijn om zonder dergelijke politieke druk, iets wat wij hier inhoudelijk hebben besloten, uit te voeren.

Voorzitter! Wat doen wij nu? De discussie in het Uitvoerend Comité Schengen vond op 7 oktober plaats tussen de staatssecretarissen en de ambtenaren die daar bijeen zijn geweest. In feite zijn zij daar echter niet bijeen geweest om een besluit te nemen. Zij konden namelijk geen besluit nemen. Want, voorzitter, zelfs al had Nederland meegewerkt, dan was het toch geen geldig besluit geweest. Want een besluit om de uitvoeringsovereenkomst voor Griekenland in werking te laten treden op een moment dat Griekenland nog niet eens lid is, doet potsierlijk aan. Het lijkt mij dat dit besluit sowieso alleen genomen had kunnen worden na inwerkingtreding van het Verdrag. Je kunt hooguit over politieke overeenstemming spreken, en niet over een besluit. Ik zou de volkenrechtsdeskundige die tegenover mij zit willen vragen of hij mij hierover kan inlichten.

Als dat wel zou kunnen, vraag ik mij af wat de zin ervan is dat wij hier verdragen goedkeuren. Er worden besluiten genomen op grond van dat Verdrag, terwijl het betrokken lid nog niet eens is toegelaten. Ik herinner mij uit de stukken een debat aan de overzijde, waarin de staatssecretaris terecht wat door de heer Van Traa is gepest omdat Oostenrijk nog niet was toegetreden tot de Schengenovereenkomst en de vergadering al voorzat. Oostenrijk was als waarnemer aanwezig. Maar dat je een waarnemer een belangrijk besluitvormend college laat voorzitten, is toch curieus. Het is misschien wel typerend voor de situatie dat men over en weer gewoon niet durft te zeggen: jongens, dat doen wij nog even niet, laten wij even wachten tot Oostenrijk lid is, dan kan het de vergadering voorzitten.

Mijn fractie twijfelt dus over deze kwestie. Wij kunnen wel de discussie houden in deze Kamer, maar wij zouden wellicht met de feitelijke goedkeuring van het Verdrag moeten wachten tot wij meer inzicht hebben in de vraag of Griekenland in staat is, tegemoet te komen aan de verplichtingen die het op zich heeft genomen toen het dit Verdrag goedkeurde en ratificeerde.

Als wij even zouden wachten met goedkeuring van het Verdrag, denk ik dat wij de positie van de regering in het Uitvoerend Comité zouden versterken. Als wij wel goedkeuren, is er elke keer politieke druk op Nederland om toe te geven. Dan zegt

men: doe niet zo vervelend. Als er onderhandelingen gevoerd moeten worden, waarbij Nederland zelf iets moet krijgen, is er behoefte om uit te gaan ruilen. Op het moment dat er formeel helemaal geen sprake kan zijn van toetreding tot de uitvoering van Schengen, omdat Griekenland formeel nog niet is toegetreden, zit de regering in een veel gemakkelijker positie dan wanneer wij vandaag zouden besluiten om dat wel te doen.

Ik overweeg de Kamer voor te stellen om de stemming over dit onderwerp uit te stellen tot het moment dat wij meer inzicht hebben in de kwaliteit van de bescherming van de buitengrenzen in het Griekse. Dat zou de staatssecretaris de gelegenheid geven om in het Uitvoerend Comité rechttop te blijven staan en te zeggen: mensen, waar praten wij over, wij hoeven niet over het Uitvoerend Comité van Schengen te praten, want zolang Griekenland geen lid is, is het niet aan de orde. Hij kan dan zeggen: ik kan er ook niets aan doen, want de heer Jurgens en anderen in de Eerste Kamer hebben geweigerd mee te werken aan goedkeuring van het Verdrag.

Kortom, dit zou een reden kunnen zijn voor de regering om bij de eerstvolgende vergadering van het Uitvoerend Comité, naar ik begrijp in december, nog sterker in haar schoenen te staan, wanneer zij zegt dat zij eerst een redelijke zekerheid wil krijgen dat het maximum is gedaan om de Griekse positie aan de buitengrenzen te beveiligen. Ik bied de staatssecretaris met graagte deze mogelijkheid aan om nog rechter overeind te blijven in het Uitvoerend Comité dan ik veronderstel dat hij reeds doet. Soms krijg ik de indruk dat hij zich al te zeer laat drukken door de omstandigheid dat Nederland als enige tegen blijft werken. Ik ben benieuwd naar zijn reactie.

□

De heer **Van Eekelen** (VVD):
Mijnheer de voorzitter! Allereerst dank ik de heer Jurgens voor zijn historische en didactische compilatie. De heer Jurgens heeft zich langzamerhand opgeworpen tot de hoeder van Schengen in deze Kamer. Inderdaad is Schengen niet de gemakkelijkste materie. Zo nu en dan gaat er wat fout, maar ik zal op dit

Van Eekelen

punt niet al te kritisch zijn. Ik stond zelf in 1985 aan de wieg van Schengen, of liever gezegd op de boot waar het eerste Akkoord werd getekend. Ik zie in de stukken van de overzijde dat de staatssecretaris erkent dat er nu en dan wat verwarring bestaat over de precieze toedracht. Hij zegt dat onder andere op 1 oktober tijdens het algemeen overleg in de Tweede Kamer.

In de VVD-fractie hebben wij ons ingesteld op een scheiding tussen de goedkeuring van het Protocol en de inwerkingstelling van het uitvoeringsbesluit. Als dit mogelijk blijkt en als de staatssecretaris kan aantonen dat het de redelijkste oplossing is onder de omstandigheden, zullen wij daarmee instemmen. Wij hebben echter in toenemende mate aarzeling gekregen of het nu nog mogelijk is.

Zo is er de motie-Van den Doel in de Tweede Kamer, met het verzoek om voordat het uitvoeringsbesluit in het Uitvoerend Comité aan de orde komt de voortgang te rapporteren ten aanzien van de toereikende buitengrenscontrole door Griekenland. Welnu, deze zaak is aan de orde in het Uitvoerend Comité en wij hadden wat dat betreft een aanvullende rapportage van de regering verwacht. De staatssecretaris heeft deze motie overgenomen en heeft daarbij verklaard dat voorshands de buitengrenscontrole onvoldoende was.

De staatssecretaris zegt op 1 oktober dat hij verwacht een betrekkelijk open overleg in het Uitvoerend Comité in te gaan. Nu lees ik in de brief van 9 oktober echter dat de inwerkingstelling van de uitvoeringsovereenkomst maximaal twee maanden wordt uitgesteld. Die zin is wat cryptisch. Tijdens de korte onderbreking vóór de aanvang van deze discussie had ik de gelegenheid om de staatssecretaris hierover een vraag te stellen. Hij heeft een wat andere interpretatie op dit punt dan ikzelf. Ik lees in de zin dat na maximaal twee maanden een besluit wordt genomen. Als de staatssecretaris uiteen kan zetten dat het betekent dat er op dat moment nog een open besluit mogelijk is, waarbij men dus ook "nee" tegen het besluit kan zeggen, doet zich inderdaad een andere situatie voor. Als dit niet het geval is, ben ik het eens met de heer Jurgens. Wij hebben dan als enige middel aanhouding van stemming over het

Protocol om zo de ratificatie tegen te houden. Ik hoop dat de staatssecretaris in staat is om deze twijfel op afdoende wijze weg te nemen.

Substantieel is de vraag of Griekenland, hetzij inmiddels hetzij op korte termijn, in staat is om de externe-grenscontrole effectief te doen zijn. De heer Jurgens zegt dat Griekenland te veel eilanden heeft waar de controle moeilijk is. Ik kom zelf vooral in de zomer regelmatig op sommige van die eilandjes. Ik heb daarbij kunnen constateren dat daar de buitengrenscontrole buitengewoon effectief is. Dat is overigens meer vanwege de Oosterburen dan uit een zorg voor het verkeer van vrije personen met de Europese Unie. Maar goed, daar profiteren wij van. Ik kan mij voorstellen dat de kans bestaat dat Griekenland binnen redelijke termijn geacht kan worden om de vereiste zorg in acht te nemen. Dat is, opnieuw, een beoordeling door de staatssecretaris te geven.

Een aanvullende vraag op dit punt betreft een andere grens, namelijk die met Albanië. Er zijn 270.000 Albanezen over de grens gekomen, die aanvankelijk illegaal in Griekenland verbleven, maar die nu blijkbaar een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen of al hebben gekregen. De vraag in de andere lidstaten van de Unie is dan natuurlijk wat er gebeurt met deze mensen.

Het kernpunt voor mijn fractie is wat de facto de koppeling is tussen de uitvoeringsovereenkomst en de goedkeuring van het Protocol. Alleen als de staatssecretaris kan aantonen dat de koppeling er niet is en Nederland dus alle vrijheid heeft om het besluit uit te stellen, tegen te gaan en "nee" te zeggen totdat wij ervan overtuigd zijn dat de grenscontrole effectief en voldoende is, gaan wij met hem mee.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ook ik ben de heer Jurgens dankbaar dat hij de feiten al op tafel heeft gelegd. Hij heeft daarbij op een enkel juridisch punt geduid: de vraag of Oostenrijk waarnemend voorzitter kan zijn. Het is wel aardig dat de staatssecretaris in antwoord op vragen hierover aan de overzijde van het Binnenhof – ik meen dat het de heer Van Traa was die dit opbracht – zei dat redelijk goede juristen hadden gezegd dat dit wel mogelijk was en

dat daar geen topjuristen bij gehaald waren. Nu hoeft dat voor deze materie misschien niet, waarbij ik wel opmerk dat voor mij van tijd tot tijd de heer Jurgens in deze Kamer best als "topjurist" kan worden aangemerkt. Ik wil verder overigens geen punt maken van het voorzitterschap van Oostenrijk, want iemand moet het doen; anders had Portugal het wellicht nog enige tijd moeten doen.

Wij staan nu voor de vraag of wij onze goedkeuring aan de beide verdragen kunnen geven. Ik aarzel op dat punt. Wellicht is het beter om er nog even mee te wachten, teneinde de staatssecretaris een sterkere positie te geven en aan de andere landen in het Europese concert duidelijk te maken dat Nederland staat voor zijn standpunt. Ik heb met aandacht geluisterd naar de heren Van Eekelen en Jurgens. De zorg die vooral de heer Jurgens heeft geuit, spreekt mij wel aan. Het gaat ook om een zorg die eenieder zal krijgen – de staatssecretaris zal dat beamen, naar ik aanneem – die de stukken leest en let op de geschiedenis, waar ik niet op terug hoeft te komen. De vraag die daaruit naar voren komt is: nemen de andere landen ons serieus en nemen zij Schengen wel serieus, vooral waar het gaat om het vereiste van de buitengrenzen? Dit is toch het prijskaartje van Schengen. De bedoeling was om intern een vrije doorgang te krijgen en daarnaast een goede buitengrens, op basis waarvan wij ons bouwwerk van landen van eerste opvang konden oprichten en daarmee het asielprobleem zouden kunnen behappen.

Nu staat Griekenland voor dat prijskaartje en de conclusie lijkt nu toch te moeten zijn – ik zeg het met aarzeling – dat Griekenland aan dat formele vereiste van de buitengrenzen nog niet heeft voldaan. Ik heb voorshands ook niet het vertrouwen dat het zonder meer goed zal gaan, als dit overleg nu doorloopt en in december weer een vergadering van het Uitvoerend Comité plaatsvindt. Ook ik heb natuurlijk gekeken naar de vraag wat uitstel zou betekenen. In artikel 132, lid 3, staat dat op verzoek van de vertegenwoordiger van een overeenkomstsluitende partij de definitieve besluitvorming over een ontwerpbesluit kan worden uitgesteld tot uiterlijk twee maanden na overlegging van het ontwerpbesluit. Ik lees daaruit dat het besluit

Glasz

één keer kan worden uitgesteld en dat er dan een definitief besluit gaat vallen. Dat moet altijd nog wel gebeuren met de voorgeschreven eenparigheid van stemmen, zo begrijp ik. Dan gaat het dus om de vraag of de staatssecretaris het aan wil en aan kan – en ook de Kamers dat vinden – om op de volgende bijeenkomst voet bij stuk te houden en eventueel "nee" te zeggen.

Ik begrijp heel goed dat dit geen leuke positie is. Het is ook heel gemakkelijk om thuis de vertegenwoordigers van ons Koninkrijk die elders onze gedachten moeten uitdragen, precies te vertellen wat ze moeten doen. Het is ook helemaal niet leuk om de boeman te moeten spelen en langzamerhand als éniige Griekenland de begeerde toegang tot Schengen te moeten ontzeggen, althans voorshands. Toch meen ik dat de diplomatie van "aardig zijn en aardig worden gevonden" (al is dat uiteraard de taal waarmee begonnen wordt) in dit geval moet worden afgewogen tegen hetgeen aan de overzijde van het Binnenhof en in deze Kamer aan zorg is geuit. Ik meen dat wij niet al te bevreesd hoeven te zijn over het niet aardig gevonden worden. Ik kijk naar Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Ik begeef mij op een gebied waar de staatssecretaris veel vaker verkeert dan ik. Die landen zijn constant hoekig, al jaren lang. Bereiken die landen dan niets? Dat weet ik niet. Zij bereiken in ieder geval dat ze overal waarnemer zijn. Met opting out-clausules kunnen zij voorbehouden maken. Ze kunnen in ieder geval bijspringen. Wij willen ontzettend graag dat Engeland meedoet. Als wij die duidelijke lijn voortzetten – de staatssecretaris heeft dat in zekere mate gedaan; ik heb tot dusverre ook geen kritiek op de standpunten die hij uitdraagt, voorzover die aansluiten bij wat de Kamers vinden – dan is dat geen slechte zaak. Ik meen dat ernstig in overweging moet worden genomen om ons standpunt te handhaven. Als je berust, neem je Schengen niet serieus. Degenen die nu zeggen: ach die buitengrenzen, Griekenland is zo groot, wij hebben toch ook over Italië heen moeten stappen, kunnen moeilijk later zeggen: maar dan moeten wij wel de binnengrenzen in ere herstellen, want wij moeten de toestroom van asielzoekers toch wel op enige manier in toom weten te houden. Dat wordt een rare

tegenstelling. Ik meen dat wij het wel serieus moeten nemen. Met de heer Jurgens meen ik dat wij de positie van de staatssecretaris kunnen versterken – leuk is het niet, maar het is wel consequent – door even pas op de plaats te maken met deze goedkeuring. Waar moeten wij dan op wachten? Je zoekt naar een concreet moment waaraan dit kan worden gekoppeld. Er moet iets worden bereikt. Wij zouden een objectief teken moeten hebben dat aan het vereiste van de buitengrenzen in redelijke mate wordt voldaan. Ik zeg nog niet eens: is voldaan. Er moet een rapport zijn dat vertrouwen geeft.

Voorzitter! Ik zie een interessant verband tussen geen buitengrenzen en dan toch maar wel binnengrenzen. Wij hebben dat onlangs nog in de media gehoord. Een partijleider van niet de kleinste partij in Nederland heeft gezegd: Frankrijk doet het al, laten wij het ook maar doen. Frankrijk heeft het inmiddels ontkend. Ik weet niet of het wel of niet gebeurt. Het is interessant dat het hiermee verband houdt. Ik verwijs in dit verband naar het verslag van het algemeen overleg van 25 september in de Tweede Kamer, toen het ging over Italië. Frankrijk en Duitsland hadden grote moeite en vonden de landsgrenzen niet in orde. Duitsland, Italië, Oostenrijk en Frankrijk zijn gaan filosoferen over wat werd genoemd praktische samenwerkingstrajecten. Samenwerking tussen justitie- en politieautoriteiten en versterking van bepaalde informatiesystemen. Het was een heel pakket. Het is neergelegd in een Protokoll der Arbeitsgruppen-Sitzung am 1. september 1997 in Wien. Ik heb dat opgevraagd en dank zij de goede zorgen van de griffier hebben wij dat vandaag nog gekregen. Ik lees daar: "Einrichtung einer gemeinsamen Grenzraumsicherung (Sicherheits-schleier) im Bereich der Landgrenzen, Kooperation an den Binnengrenzen beim Abbau der Binnengrenzkontrolle." Men zegt niet dat men nieuwe grenzen gaat optrekken. Dat mag ook niet; dat is anti-Schengen. "Massnahmen zur Reduzierung der pull-Faktoren für die Zuwanderung nach Deutschland." Er wordt gesproken over het opzetten van "eine Unterarbeitsgruppe die einen operativen Detailplan ausarbeitet für konkrete Problemlagen", over "anlassloze Kontrollen",

over "eine Konzeption darlegen in welcher Weise die Reduktion der Kontrolle an den Binnengrenzen erfolgen soll, wobei auch darauf einzugehen ist, wie auf neu entstehende Situationen reagiert wird, die infolge dieser Reduktionen eintreten" ... Kortom, voorzitter, het gaat hier mijns inziens om een actie die wellicht de manco's aan de buitengrenzen moet opvangen door aan de binnengrenzen strengere, gemeenschappelijke controles te gaan uitoefenen. Ik vraag de staatssecretaris of deze conclusie juist is en ik constateer dat hij zelf in het bedoelde overleg het vertrouwen dat het met Italië wel goed zal lopen, baseert op onder meer deze samenwerking.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Met de complimenten aan het adres van de heer Glasz moet ik toch wat glimlachen als ik een vertegenwoordiger van het CDA een pleidooi hoor houden voor "hoekig dwarsliggen". Het is even wennen, maar het bevalt me wel; waar drie jaar oppositie al niet toe kan leiden...

Voorzitter! GroenLinks was, is en blijft tegenstander van het Schengenakkoord. Het ligt van ook voor de hand dat wij tegen een uitbreiding daarvan zijn. Dat is op zichzelf al reden genoeg om tegen te stemmen. Dit geldt te meer nu het gaat om toetreding van Griekenland, een land dat niet zo geweldig goed met het vreemdelingenvraagstuk omspringt en dat in onze ogen bijvoorbeeld het "non-refoulementbeginsel" onzorgvuldig toepast. Ook de merkwaardige "voorwaardelijke, voorlopige, gedeeltelijke effectueering" vinden wij een rare figuur. De fractie van GroenLinks zal haar goedkeuring aan voorstel 23584 dan ook onthouden. Voor de helderheid verneem ik voorts graag of de heer Jurgens een voorstel heeft gedaan tot uitstel van de stemming. Of is dit afhankelijk van de reactie van de regering? Gaat het om een voorstel van orde of niet?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb aangegeven dat ik mogelijk een dergelijk voorstel zal gaan doen in de tweede termijn.



Staatssecretaris **Patijn**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun inbreng. Zij hebben een aantal kritische vragen en opmerkingen naar voren gebracht. Ik meen dat zij recht hebben op een goede en volledige beantwoording, zoals altijd, zo haast ik mij erbij te zeggen. De inhoudelijke en politieke aspecten van deze zaak vereisen dit.

De heer Jurgens dank ik voor zijn vrij goede chronologische overzicht. Echter, hij is vergeten te vermelden dat het wetsvoorstel dateert van 1994 en de handtekening draagt van het lid der Kamer de heer Hirsch Ballin. Met andere woorden: er is intussen vreselijk veel water door de Rijn, de Maas of de Styx gevloeid. Dat heeft te maken met de twijfels die zijn gerezen. In de eerste plaats heeft het ratificatieproces in Griekenland zeer lang geduurd. Betwijfeld werd of de Grieken in staat waren om een behoorlijke privacywetgeving tot stand te brengen en om een goede aansluiting op het Schengeninformatiesysteem te realiseren. Ook waren er twijfels – en vooral daarover gaat nu in materiële zin de discussie – over de kwaliteit van de controles aan de buitengrenzen, als prealabele conditie voor het opheffen van de controles aan de binnengrenzen.

In de politieke context moet nog met een aantal andere zaken worden rekening worden gehouden. In Griekenland heeft een heftig politiek debat plaatsgevonden over de toetreding tot Schengen. De ondertoon was: bekennen we ons ook op het punt van het vrije personenverkeer tot Europa en de Europese standaarden of niet? Misschien is er bij u iets doorgedrongen van de heftigheid waarmee dit debat gevoerd is. Ook door kerkelijke leiders is dit punt om religieuze redenen aangevoerd. De Griekse regering heeft hoog ingezet om zich achter de invulling van de politieke bedoelingen van de Acte Unique – waarvan een der ondertekenaars lid van uw Kamer is – te kunnen scharen. Griekenland heeft op dat punt ook politiek veel geïnvesteerd in de binnenlandse politieke discussie. Het heeft een groot aantal maatregelen genomen waardoor vooral op vliegvelden voorzieningen tot stand werden gebracht. Deze voorzieningen zijn vergelijkbaar met die voor

Schiphol. Daar zijn tientallen miljoenen gulden, of honderden miljoenen drachmen, in gestopt. Griekenland heeft verder feitelijke maatregelen genomen op het punt van versterking van controles aan de buitengrenzen. Op het gebied van politiek prestige, en door investeringen, is er in Griekenland veel gebeurd. Dit leidde ertoe dat dit land de medelidstaten van de Europese Unie, en in het bijzonder de Schengenlidstaten, heeft aangesproken. Men wees op de jaren die verstreken zijn met discussiëren over de inwerkingtreding. Voorts wees men erop dat geleidelijk aan voldaan is aan alle voorwaarden. Onder verwijzing daarnaar wilde Griekenland dat de medelidstaten van de EU in dat proces kleur bekenden. Onder andere Nederland, Duitsland, Italië en Frankrijk wilden terzake van de controles op de buitengrenzen genoegdoening. Voor de Grieken was het vervelend dat in het begin van dit jaar een rapport door de commissie buitengrenzen is uitgebracht waarin hier en daar kritische noten werden gekraakt met betrekking tot de controles op de eilanden en de grens met Albanië.

De tweede politieke factor is dat in het achter ons liggende proces dat eind juni in Amsterdam werd afgesloten, besloten is tot een implementatie van het vrije personenverkeer op basis van de politieke intenties van de Acte Unique, overheveling van alles wat met het vrije personenverkeer te maken heeft naar de eerste pijler en een aantal aanvullende protocollen over de volledige integratie van Schengen in het Verdrag van de EU. Deze zaken staan in de derde nota die de regering in 1995 heeft uitgebracht. De nota kreeg van beide Kamers ruime steun. De boodschap is dat wat de EU tracht te bereiken – tot nu toe helaas via de omweg van Schengen – tot stand zal komen in volledige politieke en juridische solidariteit met Griekenland. Voor mij, en voor de regering, is iets van de vrijblijvendheid ten opzichte van Griekenland verdwenen. We moeten nu heel zakelijk met dit onderwerp omgaan. Griekenland, evenals Italië en Oostenrijk, heeft dit ook gedaan. Mede daarom is er alle reden om heel goed na te gaan, ook in de besluitvorming van uw Kamer, wat de politieke boodschappen zijn die Nederland uitzendt.

De eerste politieke boodschap die we consistent hebben uitgestraald luidt: wij wensen bij het opheffen van de binnengrenzen dat een verbetering en geen verslechtering van onze veiligheidssituatie ontstaat. We hebben dus altijd hard gestreden voor de kwaliteit van de controle van de buitengrenzen en de compenserende maatregelen bij opheffing van de binnengrenzen.

De tweede boodschap is: wij wensen de Schengensamenwerking aan te gaan en daarbij wensen wij geen onderscheid meer te maken in de zin van het puur nationaal regelen van onze interne veiligheid; wij plaatsen ons in een bepaalde vorm van solidariteit: gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de buitengrenzen en samenwerking om de zwakke plekken op te lossen. Ik vind het ook belangrijk dat wij, als wij dit in het Verdrag van Amsterdam nog eens bevestigd hebben en op een nieuwe juridische basis hebben geschoeid, in de aanloop naar de ratificatie op dat punt geen andere signalen afgeven dan wij in het Verdrag van Amsterdam beogen.

Ik denk dus, voorzitter, dat er vanuit het Griekse perspectief gezien – ik kom straks nog even terug op een aantal materiële zaken, die te maken hebben met de controle op de buitengrenzen – alle reden is om aanspraak te maken, vier jaar na dato, op ratificatie van het verdrag. Overigens is ratificatie niets anders dan een digitaal antwoord, in de zin van: is Griekenland nu wel of niet gerechtigd om deel te nemen in de Schengenakkoorden? Ik beantwoord dan de heer Van Eekelen en bevestig wat de heer Glasz heeft gezegd: er komt een apart besluit, dat apart moet worden voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal, over de definitieve goedkeuring van een ontwerpbesluit dat u kent. Er is dus wel degelijk sprake van twee besluiten en er is geen automatisme. Ook om die reden raad ik uw Kamer aan om strikt onderscheid te maken, zeker na een voorgeschiedenis van vier jaar, tussen enerzijds het ratificatiebesluit en anderzijds het hele proces dat moet leiden tot inwerkingstelling van het verdrag, inclusief alle voorwaarden die wij daaraan verbinden.

Voorzitter! Nu heeft de heer Jurgens gevraagd, ook refererend aan een discussie met de premier, waar ik helaas niet bij was, over de toepassing van wetgeving die in feite

Patijn

nog niet ordentelijk is afgeprocedeed volgens de wetgevingsprocedure, of überhaupt zo'n besluit wel genomen had kunnen zijn, terwijl Griekenland geen lid is van Schengen. Welnu, dan wijs ik erop dat in het ontwerpbesluit, gedateerd 7 oktober 1997 (COM-ex 9729, tweede herziening), heel uitdrukkelijk staat dat dit besluit onder opschortende voorwaarden wordt genomen. Ik verwijs naar I.2, op blz. 2 van dit besluit. Daar staat: de toepassing van dit besluit is gebonden aan de voltooiing van de procedures betreffende de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van de toetredingsinstrumenten door Frankrijk en Nederland. Nu is de vraag of dit in het internationale juridische verkeer een toelaatbaar of een ontoelaatbaar besluit is: een besluit onder opschortende voorwaarden. Mijn juristen, of zij nu topjuristen zijn of redelijke juristen, hebben tot nu toe altijd gezegd dat dit kan.

De heer **Glasz** (CDA): Goede juristen!

Staatssecretaris **Patijn**: Goede juristen zeggen dat kennelijk ook.

Ook al zou u kunnen betogen dat hier geen schoonheidsprijzen kunnen worden uitgedeeld, juridisch is dit correct. Er wordt hier geanticipeerd op een ratificatie en een inwerking-treding van het toetredingsverdrag en het inwerkingtredingsbesluit. Dat heeft te maken met lange lead times: je moet immers dingen voorbereiden, je moet qua automatisering dingen doen en je moet qua vliegvelden dingen doen. Je kunt dus anticiperen op eventueel die ratificatie en alvast onder opschortende voorwaarden of onder ontbindende voorwaarden – onder opschortende voorwaarden is het hier, geloof ik – dit besluit nemen. Ook al zou er hier een discussie zijn over het al of niet kunnen uitdelen van schoonheidsprijzen, ik houd staande – ik heb het ook in de Tweede Kamer staande gehouden; ook mijn juristen hebben het gezegd – dat dit juridisch kan.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Twee punten. Eén betreft de tekst zelf. De staatssecretaris verwijst naar het ontwerpbesluit zoals dat op 7 oktober tot stand is gekomen. Dat was dus niet hetgeen voorlag, toen de vergadering begon.

Staatssecretaris **Patijn**: Daar kom ik op.

De heer **Jurgens** (PvdA): Want dat was 29 en daar is instemming aan onthouden. In die tekst... Het wordt nu wat moeilijk voor mij, voorzitter, want ik moet met de vinger van de ene hand de knop van de interruptie-microfoon indrukken en met de andere hand de tekst vasthouden...

De **voorzitter**: Interrupties gaan hier uit het hoofd!

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik houd u eraan, voorzitter, dat u voortaan ook uit het hoofd wetsteksten citeert! Waar staat de tekst in wat voorlag op 7 oktober, dat wil zeggen datgene waaraan instemming is onthouden?

Staatssecretaris **Patijn**: Uit het blote hoofd gezegd: op precies dezelfde plek, namelijk I.2. Op dat punt is er namelijk geen verschil in het ontwerpbesluit neergelegd door het voorzitterschap. Dit punt is totaal ongewijzigd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dan is dit misverstand uit de wereld! De tweede vraag is natuurlijk wel of je een besluit kunt nemen. Er zit een gezelschap bijeen, dat zeggenschap heeft over de toepassing van een verdrag dat alleen van toepassing is op de lidstaten. Hoe je in een tekst van een ontwerpbesluit onder opschortende voorwaarden een besluit kan nemen over een niet-lidstaat in dat verband, is voor mij een groot vraagteken. Waarom kan niet gewoon gezegd worden, dat er nu politieke overeenstemming is dat het juridische besluit wordt genomen als Griekenland toetreedt in plaats van te werken met een opschortende voorwaarde? Ik vind die bovendien hoogst ongelukkig, want op die manier kan je de meest potsierlijke situaties krijgen: als het overmorgen niet regent, dan zal tot gelding komen ... enz. Dergelijke juridische teksten zijn bepaald niet bevorderlijk, zeker als je vervolgens aan de Tweede Kamer instemming moet vragen om daar voor te stemmen en de Tweede Kamer nog helemaal geen beslissing heeft genomen over de vraag of ze Griekenland überhaupt wil hebben. Dat maakt het ons wel heel erg moeilijk!

Staatssecretaris **Patijn**: Voorzitter! Ik

begrijp de redenering van de heer Jurgens. Ik houd dit echter staande, want het is juridisch geverifieerd en het is volkenrechtelijk wel degelijk mogelijk. Verdient het een schoonheidsprijs? Daar laat ik mij niet over uit. De vraag is of er iets onoorbaars of iets onordentelijks gebeurt. Mijn antwoord luidt "neen". Na de watersnood in 1953 is de Deltawet opgesteld en aangenomen en ik neem aan dat voordat de Deltawet de Eerste Kamer was gepasseerd het ministerie van Waterstaat al voorbereidende handelingen was begonnen en misschien zelfs al wel geld had uitgegeven!

De heer **Jurgens** (PvdA): Mag ik de staatssecretaris de Handelingen van deze middag ten sterkste aanbevelen!

De **voorzitter**: Ik zou de staatssecretaris er wel voor willen waarschuwen, dat sinds de Trojaanse oorlog het uitreiken van schoonheidsprijzen in Griekenland wordt ontraden!

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Mag ik als redelijk jurist nog iets uit het hoofd proberen? Probeert de staatssecretaris nu te zeggen, dat wij maar moeten ratificeren, omdat het besluit in het UC toch terugkomt? Ik vind het heerlijk, dat de topjurist de juridische punten daarvan even voor zijn rekening neemt zodat ik mij even op dit andere punt kan concentreren. Het verdrag en de toetredings-overeenkomst zijn dan beide geratificeerd, maar wordt het dan niet nog moeilijker voor Nederland om niet mee te doen aan dit besluit, als enige onder druk van alle andere? Beluister ik eigenlijk niet bij de staatssecretaris, dat we dan toch eigenlijk voor moeten zijn?

Staatssecretaris **Patijn**: Neen, voorzitter, dat laatste heb ik niet gezegd want dat hangt van de inhoud van het besluit af. Ik heb uitdrukkelijk gezegd, dat onderscheid gemaakt moet worden tussen het digitale element van een ratificatie van het protocol, dat wil zeggen de vraag of wij wel of niet het vrije verkeer van personen met Griekenland tot stand willen brengen. Mijns inziens volgt uit alle politieke en juridische commitments, dat wij dit met Griekenland nastreven. Dat impliceert mij om de Kamer te raden, dat digitale antwoord bevestigend te

Patijn

laten zijn. Iets anders is het aparte besluit wanneer, onder welke voorwaarden en onder welke begeleidende maatregelen de Schengenovereenkomst met het toetreden Griekenland wordt toegepast. Dat kan op termijn zijn, dat kan met een aantal commitments zijn dan wel opschortende voorwaarden. We hebben bijvoorbeeld in het toetredingsbesluit Italië nog een aparte uitzondering gemaakt over het vliegverkeer tussen de Italiaanse vliegvelden en Schiphol. Dat is een apart besluit. Ik herhaal dat het zeer goed mogelijk is dat u vandaag of volgende week uw goedkeuring hecht aan het toetredingsprotocol en dat u over een maand, indien u daarvoor moverende redenen heeft, goedkeuring onthoudt aan het inwerkingtredingsbesluit. Die mogelijkheid is er. Wij kunnen beter niet de strijd voeren over het digitale besluit maar over het inhoudelijke besluit. Dat zou mijn dringende aanbeveling zijn aan uw Kamer, voorzitter.

De heer **Glasz** (CDA): Ik begrijp dat er tussentijds nieuwe randvoorwaarden gesteld kunnen worden à la Italië. Is het besluit dat straks voorligt in grote lijnen hetzelfde als de contouren nu aangeven?

Staatssecretaris **Patijn**: Voorzitter! Ik zal die vraag meteen beantwoorden.

Het overleg wat ik daarover met de Tweede Kamer heb gevoerd, had betrekking op twee zaken. Er was een materiële zaak waarover weinig verschil van mening was tussen regering en parlement. Dat betreft de vraag, of de feitelijke afschaffing van de binnengrenzen pas plaats kan vinden als wij ervan overtuigd zijn dat de buitengrenscontroles voldoen aan de minimumeisen. Daarover zijn afspraken gemaakt. Alvorens tot een definitieve opening van die binnengrenzen wordt gekomen, moet eerst uit een onafhankelijk rapport blijken dat die buitengrenscontroles aan minimumeisen voldoen. Dat is neergelegd in de motie-Van den Doel.

Ik heb langdurig met de Tweede Kamer gesproken over de vorm van het besluit. Heeft een inwerkingtredingsbesluit zin als daarin het materiële hart, namelijk het opheffen van de binnengrenscontroles, ontbreekt? Dus wel inwerkingstelling van het Schengeninformatiesysteem en meedoen in

het gemeenschappelijk visumbeleid, maar hetgeen waar het bij Schengen eigenlijk om draait, wordt in feite opgeschort totdat de nadere voorwaarden die ik zojuist heb genoemd, zijn vervuld.

Daarbij speelde de vraag: Is het erg? Mijnerzijds heb ik betoogd, dat, zolang wij er materieel controle op houden dat de binnengrenscontroles pas opgeheven worden als de buitengrenscontroles voldoen aan minimumeisen, het mij niet zoveel kan schelen of de Grieken al meedraaien in het Schengeninformatiesysteem en het gemeenschappelijk visumsysteem.

Uw collega's aan de overzijde van het Binnenhof hadden een andere mening. Zij vonden dit te slordig en wilden een integraal besluit dat zowel het hart van Schengen bevat, namelijk het openen van de binnengrenzen, als compenserende maatregelen in de sfeer van het visumsysteem en het Schengeninformatiesysteem. Dat is ook de reden waarom de Tweede Kamer duidelijk heeft laten weten – de Eerste Kamer heeft dat gevolgd – instemming aan het toen voorliggende besluit te onthouden.

Met die boodschap ben ik op 7 oktober naar het overleg gegaan. Met kracht van argumenten heb ik trachten te betogen dat wij niets tegen Griekenland hebben – de politieke digitale boodschap – maar dat wij een ordentelijk besluit en een ordentelijk controleerbare implementatie van het hart van Schengen willen. Ik heb geen enkele collega kunnen overtuigen, dat de Nederlandse zienswijze de enig mogelijke oplossing bood.

Wat is er gebeurd op 7 oktober? Het besluit is op één essentieel onderdeel aangepast: de termijn waarin een definitief besluit over de opheffing van de binnengrenzen moet worden genomen, is verschoven van maart 1998 naar najaar 1998. De controlevereisten zijn vooral op Duits aandringen aangescherpt. Ik heb geen begrip kunnen kweken voor het standpunt dat dan in feite ook het inwerkingtredingsbesluit naar achteren zou moeten verschuiven. Vandaar dat het Oostenrijkse voorzitterschap het heeft aangedurfd toch een besluit voor te leggen tot partiële inwerkingtreding per 1 december, onder de bekende opschortende voorwaarden.

Ik heb het voorzitterschap een- en andermaal gewaarschuwd dat ik

geen autorisatie had om met een dergelijk besluit akkoord te gaan. Toen het toch werd voorgelegd heb ik artikel 132, lid 3, ingeroepen, zoals ik met de Tweede Kamer had afgesproken. In feite is een blokkade gelegd op het inwerkingtredingsbesluit. Inwerkingtreding zou pas kunnen plaatsvinden nadat het Oostenrijkse voorzitterschap het besluit opnieuw ordentelijk aan de lidstaten zou hebben voorgelegd.

Wij staan nu voor een dubbele beoordeling. De Eerste Kamer moet het digitale antwoord geven op de vraag of wij via Schengen een vrij personenverkeer met Griekenland wensen tot stand te brengen. De regering is van mening dat alle voortrajecten en alle recente ontwikkelingen – denk aan de hele incorporatie van de Schengensamenwerking in het Verdrag van Amsterdam – het niet kunnen rechtvaardigen dat het digitale antwoord op termijn wordt gezet. Dat zou hoogst ongelukkig zijn, vooral in de bilaterale relaties met Griekenland. Wij zijn dan de enigen in Europa die deze boodschap overbrengen.

Ik voeg daar iets aan toe. Wij zijn niet het land dat op het punt van illegale migratie met Griekenland de grootste risico's loopt. In termen van uitlegbare politieke verhoudingen in Europa vind ik niet dat wij op dit punt een grotere broek moeten aantrekken dan de Bondsrepubliek, die wél veel last heeft van illegale Albanese migratie. Dat geldt ook voor Italië. Als beide landen hun oordeel geven, past mij een zekere bescheidenheid, ook al voer ik die met rechte rug.

Ik verzoek de Kamer dringend om het digitale politieke signaal wel af te geven en mij af te rekenen op een nader voor te leggen inwerkingtredingsbesluit, dat een dezer dagen moet komen, gezien de tweemaandentermijn. Als er geen nader besluit volgt met goedkeuring van Nederland, dan treedt de overeenkomst voor Griekenland niet in werking. Wij komen daar inhoudelijk dus nog over te spreken.

Aan de overzijde is er wat heen en weer gestoeid over de juridische fijnzinnigheden. Dan hebben wij natuurlijk ook te maken met politieke "accidents de parcours". Waarom is Oostenrijk voorzitter geworden, terwijl de laatste ratificatie, die van Frankrijk, nog ontbrak? In december 1996, toen het Oostenrijks voorzitterschap werd voorgesteld, verzekerde

Patijn

de Franse vertegenwoordiger ons ervan dat de ratificatie vóór 1 juli, het begin van de Oostenrijkse termijn, in kannen en kruiken zou zijn. Het zou een politiek volkomen oncontroversiële zaak zijn. Wat mijn geachte Franse collega absoluut niet wist, was dat president Chirac nieuwe verkiezingen zou uitschrijven en dat per eind mei de agenda van de nationale vergadering zou worden schoongeveegd. Juridisch gezien is dit een "accident de parcours" geweest. Ik teken hierbij aan dat nergens in de Schengenreglementen staat dat een waarnemer bij de Schengensamenwerking niet het Uitvoerend Comité zou kunnen voorzitten. Ook juridisch is er dus geen man overboord. Vanuit de zuiverheid en de serieusheid waarmee wij dit soort internationale samenwerkingsverbanden moeten oppikken, valt er misschien wel iets op aan te merken.

Maar goed, het is het gevolg van een "accident de parcours", namelijk de vervroegde verkiezingen in Frankrijk. Toen wij daarmee in juni werden geconfronteerd, hebben wij niet besloten om op korte termijn iemand anders te zoeken, een nieuwe ploeg in het gareel te brengen. Schengen heeft een lichte ondersteunende structuur. Dat maakt het voorzitterschap vrij zwaar. Het kost veel tijd. De desbetreffende bewindsman moet er behoorlijk wat tijd en aandacht aan besteden. Er moet politieke bewaking zijn, er moet een internationaal netwerk worden bewaakt, er moet een goed ingewerkte staf zijn om alle werkgroepen voor te zitten. Op dat moment was dit alles niet te vinden. Dat is de verklaring voor deze toch wat merkwaardige toestand. Nogmaals, juridisch waren er geen belemmeringen.

De heer **Van Eekelen** (VVD): Ik geloof ook niet dat de collega's de staatssecretaris op dit punt echt hard vielen; het was hoogstens een kanttekening dat het wat vreemd was gelopen. Dit punt is overigens aan de overzijde voldoende besproken.

Ik wil de staatssecretaris nog een vraag stellen over een kernpunt voor onze fractie. In de laatste brief van 9 oktober staat dat het besluit tot inwerkingstelling van de uitvoeringsovereenkomst met Griekenland maximaal twee maanden wordt uitgesteld. Wat is de betekenis van "maximaal twee maanden"? Ik

koppel dat aan het door ons ontvangen ontwerpbesluit. De zaak is namelijk nog iets ingewikkelder dan de staatssecretaris nu zegt, maar dat is misschien ook de weg naar een oplossing. Als ik het goed begrijp, zijn er drie besluiten. In de eerste plaats is er een besluit tot ratificatie, tot goedkeuring van het Protocol, waarnaar wordt verwezen ten aanzien van de uitvoeringsovereenkomst. Deze zou men per 1 december 1997 willen laten ingaan, maar in een aanvangsfase. Dit zal alleen gebeuren als in de tweede plaats de Fransen en de Nederlanders van tevoren het Protocol hebben goedgekeurd. In de derde plaats komt er in 1998 een besluit op basis van rapporten die worden voorgelegd over de opheffing van de binnengrenscontrole. Hoe gaat het met de aanvangsfase? Zelf zou ik er, gelet op wat de staatssecretaris heeft gezegd, nog niet eens zoveel bezwaren tegen hebben om die aanvangsfase per 1 december 1997 te laten ingaan, mits we heel duidelijk genoegdoening krijgen op dat andere punt, namelijk handhaving van de binnengrenscontrole zolang we er niet van overtuigd zijn dat Griekenland het goed doet. Is dit dan eigenlijk geen drietrapsrakiet? Zo ja, dan valt een deel van mijn bezwaren weg.

Staatssecretaris **Patijn**: Als ik u goed begrijp, is de eerste trap de ratificatie van het Protocol, de booster. De tweede trap is in feite het toepassen van de volledige uitvoeringsovereenkomst Schengen op Griekenland, met uitzondering van de opheffing van de controles op de binnengrenzen, die afhankelijk worden gemaakt van nadere besluitvorming, gezien het nadere onderzoek naar de kwaliteit van de controles van de buitengrenzen. Er is dus wel degelijk sprake van een volledige toepassing, met uitzondering van dat ene aspect, zij het dat dat wel het belangrijkste aspect is, gelet op de politieke en inhoudelijke noodzaak. Er volgen dus nog twee toetsingselementen aan beide zijden der Staten-Generaal. Ten eerste krijgen de Kamers nog voorgelegd het besluit onder "Schengen Comex 97/29, tweede herziening", welk besluit niet is genomen, omdat ik daar geen mandaat voor had, wat ik duidelijk heb gemaakt door artikel 132, lid 3, in te roepen. Het voorzitterschap is daarmee gehouden om

het besluit binnen twee maanden opnieuw voor te leggen, op een zodanige wijze dat het binnen twee maanden kan worden afgerond, positief of negatief. Er is nog een tweede toetsingselement, namelijk het besluit dat najaar 1998 genomen moet worden, als dit besluit althans wordt geaccepteerd, over opheffing van de controles van de buitengrenzen, nadat het Uitvoerend Comité heeft geconstateerd dat de kwaliteit van de controles van de buitengrenzen voldoende is. Wat dat betreft is de drietrapsrakiet een digitaal "ja/nee" over de wenselijkheid van het tot stand brengen van het vrije personenverkeer. Ik raad de Kamer aan dit signaal af te geven. Wij zijn overigens de laatste die moeten ratificeren; Frankrijk heeft net deze week de ratificatieprocedure voltooid. Dan volgt het besluit tot inwerkingstelling per 1 december dat de Kamer nog additioneel krijgt voorgelegd. Daar is één element uitgelicht dat voor nadere toetsing zal worden voorgelegd in het laatste kwartaal van 1998. Dat is zo ongeveer de sequentie van besluitvormingsprocedures. Ik raad deze Kamer aan niet alle zaken aan elkaar te koppelen op dit punt. Dat geldt met name voor wat vandaag aan de orde is, namelijk het digitale "ja/nee", het politieke signaal aan Griekenland dat er, eerst via Schengen en later via de Europese Unie, vrij personenverkeer mogelijk is. Ik wijs erop dat met name Nederlanders vanwege de grote toeristenstroom naar Griekenland daar veel belang bij hebben. Er reizen meer Nederlanders naar Griekenland dan vice versa. Het besluit over de toepassing van de uitvoeringsovereenkomst volgt later. In oktober/november 1998 zal dan een besluit worden genomen over de definitieve opheffing van de binnengrenzen, gelet op de stand van de controles van de buitengrenzen.

Voorzitter! Ik leg er nog de nadruk op dat de inzet van deze regering een ander type besluit op een later tijdstip is geweest. Daarbij ging het om een integraal besluit, inclusief een traject voor de opheffing van de binnengrenzen nadat geverifieerd is dat de buitengrenscontroles hetzij reeds voldoen, hetzij binnen een bepaalde termijn zullen voldoen. Het is mij niet gelukt die inzet waar te maken. Nederland is het enige land dat zich tot nog toe heeft verzet

Patijn

tegen de gefaseerde inwerkingtreding. De regering heeft zich nog niet uitgesproken over het nieuwe besluit, dat ons, naar ik aanneem, binnenkort door het Oostenrijkse voorzitterschap zal worden voorgesteld. Op dat punt zal ik dus apart terugkomen.

De heer **Glasz** (CDA): Ik had de staatssecretaris gevraagd of de verhoogde activiteit aan de binnengrenzen een rechtvaardiging is voor het opgeven van activiteiten aan de buitengrenzen. De staatssecretaris heeft gezegd dat de materiële controle in de gaten gehouden moet worden. Het lijkt op een vorm van compensatie. Is dat een anti-Schengenspook? Zie ik dat volkomen verkeerd of is er een duidelijk verband?

Staatssecretaris **Patijn**: Ik denk niet dat risico's aan de buitengrenzen bewust genomen worden op basis van de gedachte dat er wel compensatie plaatsvindt door allerlei "Schleiers" aan de binnengrenzen. Overigens hebben wij nadat wij het mobiele vreemdelingentoezicht hadden ingevoerd, nog voordat Schengen in werking trad, eenzelfde soort benadering gevolgd. Ik meen dat het Protocol waarover op 1 september tussen Italië, Oostenrijk en Duitsland overeenstemming is bereikt, heel sterk gericht is op versterking van de samenwerking tussen diensten om illegale migratie tegen te gaan, onder andere door gemeenschappelijke controles aan de buitengrenzen, met name liaisons tegen Italiaanse immigratie- en douanecontroles met Oostenrijkse en Duitse counterparts. Het ligt niet in de bedoeling – althans niet blijvend, wel als een vorm van afbouwen in de overgangperiode – om binnengrenscontroles te vervangen door een blijvende "Schleier" van controles. Zo heb ik het Protocol niet gelezen. Het is niet zo dat men zo sterk twijfelt aan de kwaliteit van de controles van de buitengrenzen dat men zich nu uit de naad werkt om, zonder aan de binnengrenzen te controleren, toch maar te controleren. Dat is een vorm van zelfbedrog waar vrij snel doorheen kan worden geprikt.

De heer **Glasz** (CDA): Dat was natuurlijk wel de sleutel tot de oplossing voor Italië. Pas toen men elkaar in dit soort praktische

afspraken kon vinden, had men geen bezwaar meer tegen de toetreding van Italië. Het heeft kennelijk toch iets magisch voor de oplossing.

Staatssecretaris **Patijn**: Bij de opheffing van de binnengrenscontroles in Italië gaat het om een graduele afbouw. Het gebeurt in geleidelijkheid, terwijl er in het Protocol een aantal additionele compenserende maatregelen worden genoemd. Deze hebben zeer sterk betrekking op specifieke problemen. Ik noem de gemeenschappelijke grens van Oostenrijk en Italië met Slovenië; bepaalde zwakke punten aan de Adriatische Zee en met name de praktische samenwerking tussen migratie- en politiediensten in Italië enerzijds en Oostenrijk en Duitsland anderzijds.

Dit is overigens niets nieuws. De essentie is dat je door samenwerking in Schengen overgaat van nationale beveiliging van de buitengrenzen naar collectieve beveiliging. Immigratiediensten zoals bij ons de Marechaussee en de douane moeten internationaal gaan samenwerken om wederzijds de actie te versterken door technische bijstand, informatie-uitwisseling en het beter doorgeven van een aantal zaken. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Schengen is er een groot aantal bilaterale of trilaterale samenwerkingsovereenkomsten tot stand gekomen tussen nationale diensten. De bedoeling daarvan is om door meer collectieve actie de controles aan de buitengrenzen en de maatregelen die het wegvallen van de controles aan de binnengrenzen moeten compenseren, beter te laten verlopen. Ik acht dit volkomen in lijn daarmee. Je moet dat zien als een opbouw van samenwerking die effect gaat bereiken op het moment dat de binnengrenscontroles tussen Italië, Oostenrijk en Duitsland volledig zullen worden afgebouwd. Dat zal rond 29 maart 1998 gebeuren.

Voorzitter! Ik bevestig de heer Van Eekelen dat er een drietrapsraket in besluitvorming bestaat. Het koppelen van de goedkeuring van het Protocol en het inwerkingtredingsbesluit is niet strikt noodzakelijk, omdat dit inderdaad de eerste en de tweede trap van het geheel betreft.

Voorzitter! De heer Glasz heeft gevraagd hoe het is om in een geïsoleerde positie te staan en of ik geen behoefte heb aan een helpende

hand om de rug recht te houden. Als wij ervan overtuigd zijn dat er onverantwoorde dingen gebeuren door het wegvallen van controles op plaatsen die door ons als riskant worden beschouwd, dan zullen wij alles doen in termen van positieve of negatieve besluiten in Schengenkader, om de Nederlandse en collectieve belangen zo goed mogelijk te waarborgen. Die discussie heeft een grote actualiteitswaarde. Ik verwijs naar de recente feiten op het punt van illegale migratie uit Irak en Afghanistan in Nederland. De bottom-line van de hele Schengensamenwerking is de overtuiging dat het beter is om in een samenwerkingsbereidheid – en het vastklinken daarvan in een juridische contractuele basis – de georganiseerde illegale migratie die deels via Griekenland loopt, zoals vanmorgen weer eens in een uitvoerig persbericht stond, tegen te gaan. Het is beter om dat in een gemeenschappelijk kader te doen dan het tegenovergestelde signaal af te geven: Wij vertrouwen u niet, wij houden u erbuiten.

Voorzitter! Het is onze overtuiging is dat wij at the end of the day de Grieken veel harder nodig hebben dan wij nu wel eens denken.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik prijs gaarne de staatssecretaris voor de waardige wijze waarop hij zijn standpunt heeft verdedigd, zij het dat daarbij het woord "digitaal" wel erg vaak is voorgekomen. De vraag of wij onze Helleense vrienden al of niet tot onze Europese gemeenschap moeten blijven rekenen, is natuurlijk een retorische, ook al een Grieks woord, want dat is duidelijk wél het geval. Wij spreken niet over of wij de Grieken het allerbeste wensen, maar of het op dit moment zakelijk gezien verstandig is om binnengrenzen open te stellen, als buitengrenzen nog niet in voldoende mate zijn verzekerd. De staatssecretaris heeft terecht benadrukt dat dit een probleem is.

Op grond van het Amsterdamse Verdrag is nog eens benadrukt dat het voor een deel een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is of gaat worden van de lidstaten van de Europese Unie, al of niet verzameld in Schengen, om voor die buitengrenzen te zorgen. Het moge duidelijk zijn in deze Kamer, dat het

Jurgens

allerminst een actie is tegen de Helleense Republiek. Integendeel. Dat zou het nooit kunnen zijn. Het gaat om een heel zakelijke vaststelling of wij op dit moment tot die beslissing moeten overgaan of niet. Dat deel van zijn betoog heeft de staatssecretaris waardig en wat mij betreft overtuigend voltrokken.

De tweede vraag is of de "drietrapsraket" van de heer Van Eekelen bruikbaar is. Hij keert even terug naar zijn oude hoedanigheid, nu wij over raketten gaan spreken. Het was voor mij reeds duidelijk dat die drietrapsraket er was. Als het ontwerpbesluit dat op 7 oktober is geformuleerd, niet kan worden vastgesteld, dan nadat het opnieuw aan beide Kamers der Staten-Generaal is aangeboden en wij daar ja of nee op mogen zeggen, is het duidelijk dat wij wel degelijk nog een kans hebben om daar iets over te zeggen.

Daarbij gaat het om twee vragen, die de staatssecretaris ook heeft genoemd. De eerste vraag is die van de Tweede Kamer: wensen wij een gesplitste beslissing? Ik hoorde de staatssecretaris deze vraag niet beantwoorden. Ik heb juridische vragen gesteld over de mogelijkheid of Schengen wel een gedeeltelijke toepassing toelaat. Als ik het Verdrag lees, staat er voortdurend: de verdragsluitende partijen verplichten zich tot, enz. Je treedt dus toe en dan heb je die verplichting. Waar staat in het Verdrag de mogelijkheid dat het Verdrag niet van toepassing verklaard zal worden door het Uitvoerend Comité op één van de landen voor een bepaald deel? Ik heb gezocht naar een dergelijke mogelijkheid. Het Uitvoerend Comité kan besluiten nemen over de feitelijke toepassing in bijzondere omstandigheden, maar niet over de vraag of een bepaald land dat intussen lid is geworden en is toetreden tot het Verdrag, al of niet is gehouden aan bepaalde verplichtingen. Ik lees dat niet in de overeenkomst, maar ik laat mij graag door de topjuristen van elders inlichten.

De Tweede Kamer heeft gevraagd of dit wel in overeenstemming is met het Verdrag van Schengen als zodanig. Dat is een van de redenen om integraal ja of nee te zeggen, en niet gedeeltelijk ja of nee.

Het voorliggende voorstel is een gedeeltelijk ja of nee. Op 7 oktober lag een voorstel voor om te zeggen:

toetreden met voorbehoud, zoals de staatssecretaris helder heeft gezegd. Ik zie wel een opschuiving in de positie van de regering. De staatssecretaris doet alsof de regering van meet af aan op dat krachtige standpunt heeft gestaan, maar ik verwijs naar zijn brief van 1 oktober aan de voorzitter van de Tweede Kamer, stuk nr. 19326, nr. 174.

Daarin zegt hij dat het standpunt van de Nederlandse regering is dat zij op 7 oktober de algehele inwerkingstelling moet bepleiten, maar dat daar pas sprake van kan zijn, wanneer een effectieve controle aan de buitengrenzen is gerealiseerd. Daartoe is nader onderzoek nodig door een groep deskundigen. Het UC zou op 7 oktober kunnen besluiten tot een dergelijk onderzoek, waarvan de uitkomst per 1 december aanstaande beschikbaar zou moeten zijn.

Dit wel erg magere standpunt van de regering betekent dat men een bliksemonderzoek moet uitvoeren. In het ontwerpvoorstel van 7 oktober staat nu echter dat het onderzoek er gedurende 1998 moet komen en dat uiterlijk in 1998 een beslissing genomen moet worden. De regering is dus zelf al opgeschoven. Blijkbaar is het een onderhandelbare zaak. Daarom kan de heer Glasz met enig recht zeggen dat de staatssecretaris misschien behoefte heeft aan enige steun vanuit deze Kamer. Die steun kan erin bestaan dat wij op de "digitale" vraag van de staatssecretaris nog even "nee" zeggen, maar dat wij dit uitsluitend doen om duidelijk te maken dat het ons bij de beslissing van het Uitvoerend Comité ernst is.

Voorzitter! Ik wil u formeel vragen om in ieder geval de stemming over dit wetsvoorstel uit te stellen tot volgende week, zodat wij onze fracties kunnen raadplegen. Ik heb mijn fractie beloofd om te melden welke verdediging de staatssecretaris voert. Mijn fractie heeft terecht besloten om geen beslissing te nemen dan nadat men van deze verdediging heeft kennisgenomen. Wij zullen een en ander moeten afwegen. Dit betekent in principe een uitstel van een week. Dit kan leiden tot een volgend voorstel om niet volgende week te stemmen, maar de stemming voor ons uit te schuiven. Dat zal volgende week blijken na het bedoelde overleg. Ik vraag u dus formeel om vandaag geen stemming

te houden, maar dit op z'n vroegst aanstaande dinsdag te doen.

□

De heer **Van Eekelen** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ook ik dank de staatssecretaris voor zijn betoog. Het was voor mij zeer verhelderend. Ik wil met nadruk verklaren dat er voor de VVD absoluut geen sprake is van een veto inzake Griekenland in Schengen. Het gaat ons alleen om de praktische uitvoerbaarheid hiervan. De staatssecretaris heeft gelijk dat wij vanaf het begin, zeker met het Verdrag van Amsterdam, allemaal de optiek en de doelstelling hebben dat op een dag alle landen van de Europese Unie meedoen aan het Schengenoverleg.

De drietrapsbenadering van de staatssecretaris is eigenlijk wel overtuigend. Ik denk dat de staatssecretaris er dan ook goed aan doet om deze benadering uitdrukkelijk vast te leggen in een brief aan de Tweede Kamer. Wij zullen die dan ook krijgen. Dat is meteen een antwoord op de motie-Van den Doel. In die motie werd natuurlijk nog niet van een overgangsfase gesproken. Daarvoor wordt nu met de gedeeltelijke inwerkingstelling een opening geboden. Bovendien zegt de motie-Van den Doel dat het voor 1 december moet gebeuren. Voor het volgende Uitvoerend Comité moet de regering daarover dus rapporteren.

Als de staatssecretaris hiertoe bereid is, ben ik op mijn beurt bereid om de VVD-fractie voor te stellen, voor de goedkeuring van het Protocol te stemmen.

□

De heer **Glasz** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik vond het een goede discussie. Daar dank ik ook voor. De positie lijkt redelijk helder. Niemand heeft natuurlijk wat tegen de Grieken. Als je dat al hebt, helpt dat overigens niks. Het hele Schengenacquis komt straks immers in het Unieverdrag te staan en Griekenland is lid van de Unie. Alles wat daarover is gezegd, kunnen wij met elkaar dubbel onderstrepen.

Het gaat over de vraag of Schengen serieus moet worden genomen. Een van de pijlers daarvan vormen de buitengrenzen. Daarover hebben wij gediscussieerd. Ik heb, ook uit de stukken, de indruk dat de

Glasz

staatssecretaris zijn best heeft gedaan. Dat siert hem. Hij zegt ook vrij eerlijk dat hij geen enkele collega heeft kunnen overtuigen. Dat is toch wel wat. Ik heb daarbij wel een vraag. Duitsland is om tal van redenen nog meer dan Nederland gelegen aan de noodzaak van goede buitengrenzen elders. Italië op zijn beurt is dat ook. Waarom hechten deze landen minder aan dit punt? Welke belangen spelen hierbij een rol? Hoe komt het dat Nederland dit punt zo belangrijk vindt casu quo vond en alle andere landen niet? De staatssecretaris heeft de andere partners gehoord en zal daarin ongetwijfeld argumenten hebben aangetroffen. Deze zal ik graag eens vernemen.

Dan rijst tenslotte de vraag wat de beste positie straks is. Natuurlijk, in de politiek is het de kunst om zoveel mogelijk te ontkoppelen. Hoe minder problemen tegelijk, des te beter het is en de toekomst is daarbij altijd een dankbare reddende situatie. Digitale steun of niet? Daar komt het nu in wezen op neer. De staatssecretaris pleit er vurig voor om de Grieken niet tegen de schenen te schoppen door de toetreding uit te stellen. Dat laatste zou allerlei neveneffecten geven waar wij niets aan hebben, aldus de staatssecretaris, die ook heeft gewezen op de goede betrekkingen met Griekenland. Anderzijds rijst wel de vraag wat, als wij nu het verdrag goedkeuren, het perspectief dan is van het ontwerpbesluit. Dat zal dan toch vrijwel gelijklopend zijn. Er komen misschien nog enige randvoorwaarden bij, maar in wezen zal het neerkomen op een akkoordverklaring. Hoe wordt dan de positie? De staatssecretaris zegt dat hij nu al geen enkel land heeft kunnen overtuigen. Dan wordt het straks toch nog veel moeilijker, als het punt van de ratificatie niet meer speelt?

Wellicht kan de staatssecretaris hierover nog een taxatie geven, om wellicht mijn aarzeling weg te nemen die ik toch nog wel heb. De vraag is of Schengen een betere dienst wordt bewezen door de ratificatie nog even uit te stellen, dan wel of daar meer schade door wordt toegebracht en het daarom beter is om maar in de ont koppeling te geloven. Dit lijkt mij het dilemma waar wij nu voor staan.

□

Staatssecretaris **Patijn**: Voorzitter! Ik

dank de drie sprekers in tweede termijn voor hun onomwonden verklaring dat zij de Europese samenwerking in EU- en Schengen-kader met Griekenland voorstaan, ook op het punt van het vrije verkeer van personen. Ik vind het belangrijk dat zij dit politieke signaal hebben willen geven, namens de overgrote meerderheid van deze Kamer. Het lijkt mij ook belangrijk dat dit in Athene correct wordt verstaan als algemeen politiek signaal.

Waar gaat nu het potentiële verschil van mening over? Absoluut niet over de inhoud: pas opheffing van de controle aan de binnengrenzen als die aan de buitengrenzen in orde is. Het gaat alleen over de vorm van het besluit, om de vraag of het verdrag volledig in werking kan treden met een tijdelijk uitstel wat betreft het politieke hart van het besluit. De heer Jurgens heeft nog eens expliciet gevraagd of het verdrag dat toelaat. De uitstekende juristen zeggen mij dat nergens in het verdrag staat dat het alleen maar volledig toegepast kan worden; dat is een juridische constatering. Verder zegt artikel 131, lid 2, dat het Uitvoerend Comité besluiten neemt over de juiste toepassing van het verdrag en in dat opzicht dus arbiter is. Dit kan impliceren dat, om het doel van het verdrag te bereiken, onderdelen nog niet of pas later worden toegepast op een bepaald geval. Dit is trouwens ook de implicatie van het besluit ten aanzien van Italië. Vanaf 29 oktober wordt de toetredingsovereenkomst van Italië toegepast, maar er is tevens voorzien in een geleidelijke afbouw van de binnengrenscontroles. Daar is dus ook iets "op termijn gezet" en er is dus een precedent.

Zoals ik al zei, is in juridische zin het Uitvoerend Comité de arbiter over de juiste toepassing van het verdrag. Ik heb bij mijn collega's geen twijfel aangetroffen over de vraag of een en ander mogelijk is. De discussie die ik daarover voer, vindt plaats met de Tweede Kamer en met uw Kamer. Ik ben bereid to go an extra mile om mijn collega's ervan te overtuigen. Aan het einde van de dag zullen wij over de vormzaken een compromis moeten kunnen bereiken met de collega's. Over de inhoud kom ik nog te spreken.

De heer **Jurgens** (PvdA): De staatssecretaris heeft ongetwijfeld voortreffelijke adviseurs. Maar stel:

er wordt een wetsvoorstel aanvaard. De regering wil een deel ervan niet uitvoeren. Maar er staat in de wet, dat de regering de wet moet uitvoeren. Maar er staat niet dat de regering de wet volledig moet uitvoeren. Dat is de redenering van de staatssecretaris. Ik zou voor het gerecht een grote lachbui veroorzaken, wanneer ik een dergelijk verhaal zou vertellen. Ik zou dan moeten terugvallen op het tweede argument van de staatssecretaris, namelijk artikel 131, lid 2, de juiste toepassing. Ik kan het redelijkerwijs eens zijn met de staatssecretaris, dat bij de vraag wanneer de wet wordt ingevoerd de toepassing in het geding is. Wij schuiven het inwerkingtreden een half jaar op omdat de situatie nog niet rijp is. Maar het al dan niet invoeren van het meest wezenlijke deel van een verdrag maken tot een kwestie van juiste toepassing, "that boggles the mind", dat gaat mijn kleine verstand te boven. Als het al dan niet toepassen van een wezenlijk deel van het verdrag voorbehouden zou zijn aan het Uitvoerend Comité, dan vraag ik mij af of het zinvol is of wij hier verdragen goedkeuren, als een verdrag zo ruim mag worden geïnterpreteerd.

Staatssecretaris **Patijn**: Ik heb respect voor de precisie waarmee de heer Jurgens zegt dat de juridische logica zegt dat dit niet kan. Wij hebben te maken met een internationaal samenwerkingsverband waar politieke meningen en belangen vaak ernstig kunnen verschillen. Zo nu en dan moeten die via kunst- en vliegwerk op één noemer worden gebracht. Ik sluit niet uit, dat hier wederom geen schoonheidsprijzen moeten worden uitgedeeld. Een dergelijke wijze van werken en het assumeren van de bevoegdheid van het Uitvoerend Comité om te denken in termen van een partiële toepassing of een volledige toepassing minus een, zij het belangrijk segment is de sleutel voor geslaagde internationale samenwerking. Anders, in een situatie van unanimiteit, wordt men het nooit eens. Juridisch wil ik met de heer Jurgens op de mat. Hij, als topjurist, zou mij nog kunnen vloeren ook. Zelfs over het uitgeven van geld voor de koperen platen op de deur van het secretariaat moet met unanimiteit worden beslist. Op een bepaald moment moet je het eens worden

Patijn

over iets, wat in alle parlementen uitlegbaar en aanvaardbaar is. De heer Jurgens zei: it boggles the mind. Wat mijn mind boggles, is dat wij überhaupt zover gekomen zijn op basis van strikte unanimitéit met een aantal parlementen die instemming vooraf willen hebben van alles, wat met bindende besluiten wordt besloten. Op de Schengensamenwerking die zich sinds december 1995 heeft ontwikkeld, kan veel worden aangemerkt. Wellicht gaat het minder goed op het punt van waterdichtheid van buitengrenscontroles, maar wij zijn ervan overtuigd, dat het de interne veiligheid in Europa heeft verbeterd in plaats van verslechterd. Je moet het altijd afzetten tegen de situatie van strikt nationaal beleid en voortgang met de praktijk van beggar-thy-neighbour-policy.

Ik zou aan het schuiven zijn geweest in de vormvereisten. Ik ben uitgegaan van de Tweede Kamer, dat het wenselijk zou zijn geweest om het besluit over Griekenland uit te stellen tot december en dan een volledig besluit te nemen inclusief een traject voor volledige inwerkingstelling. Ik heb daarvoor echter geen medestanders gevonden. Het Oostenrijkse voorzitterschap, dat het initiatief heeft, heeft mij wat dit betreft nooit willen volgen terwijl ik er toch bij herhaling, zowel persoonlijk als telefonisch, bij de Oostenrijkse voorzitter op heb aangedrongen dat het besluit ten aanzien van Italië en Oostenrijk in de tijd zou worden ontkoppeld van dat ten aanzien van Griekenland. De Oostenrijkse voorzitter heeft dit om politieke redenen niet willen doen.

Voorzitter! Als de grootste mogelijke meerderheid in de Schengengroep er zo over denkt, wens ik in elk geval aan één ding vast te houden, namelijk dat pas een besluit over de afschaffing van de controles van de binnengrenzen kan worden genomen als ik satisfactie heb ten aanzien van de controles van de buitengrenzen. In alle besluiten die tot nu toe hebben voorgelegen, is dit punt overeind gebleven. Nogmaals: partiële inwerkingtreding, inwerkingtreding op termijn. Misschien zijn de juridische constructies niet helemaal bevredigend. Het zij zo, maar de veiligheid staat voorop en die laten wij niet los. Ook in het kader van het huidige besluit is absoluut gesteld dat er eerst door Griekenland nog een jaar

lang moet worden gepoetst aan de buitengrenscontrole. Daarover moet een goed rapport worden uitgebracht dat door iedereen moet worden beoordeeld, inclusief de nationale parlementen. Pas in oktober of november 1998 worden besluiten daarover genomen. Dat houd ik staande. Nogmaals, wellicht wordt hier qua vormvereiste inventief te werk gegaan, maar op het punt van de binnenlandse veiligheid neem ik geen risico's.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik herinner de staatssecretaris aan twee vragen die nog onbeantwoord zijn gebleven. Hoe dachten de andere partners erover? Waarom hadden zij dit gevoel van bezwaar niet? Voorts vraag ik hem om een taxatie van de situatie die later zal ontstaan, als wij hier met dat andere besluit te maken hebben. Denkt hij dat wij dan ons bezwaar overeind kunnen houden en partiële inwerkingtreding kunnen afdwingen?

Staatssecretaris **Patijn**: Wat mijn collega's inwendig denken, weet ik niet. Evenmin ken ik de inhoud van de discussies die zij voeren in hun hoofdsteden. Ik weet echter zeker dat zij evenzeer als ik een geringer accent leggen op de vormgeving van het besluit en een zwaar accent op de materiële uitwerking. Hoe pakt een en ander uit? Wanneer krijgen wij de zekerheid dat de buitengrenscontroles in Griekenland "up to par" zijn? Mijn Duitse collega loopt verreweg de grootste risico's waar het gaat om illegale migratie via het Griekse gebied. Hij is "uit de naad gegaan" om wat betreft termijnen, nadere controles en rapportages zekerheden te verkrijgen. Echter, wat de vormgeving van het besluit betreft accepteert hij een onorthodoxe vorm kennelijk gemakkelijker dan men kennelijk in de Nederlandse situatie gewend is.

Wat is het perspectief van het ontwerpbesluit? Voorzitter! Ik ben in handen van het Oostenrijkse voorzitterschap maar ik verwacht een dezer dagen een brief waarmee men, met verwijzing naar ons beroep op artikel 132, derde lid, het ontwerpbesluit dat nu is vervat in document 9729, tweede herziening, voor nadere besluitvorming voorlegt. Vervolgens zal de regering een en ander de Kamer opnieuw voorleggen voor instemming vooraf, conform de goedkeuringswet betreffende de

uitvoeringsovereenkomst. Ik loop nu niet vooruit op een standpunt van het kabinet, maar gelet op het feit dat ik de kleinst mogelijke minderheid vorm waar het gaat om de vormgeving van het besluit, ben ik bereid om u te adviseren om over dat bezwaar heen te stappen. Daarbij geldt dat ik mij altijd zal houden aan procedures en nadere beoordelingsmomenten betreffende de kwaliteit van de controles van de buitengrenzen. Gelet op de discussie die wij op 7 oktober hebben gehad en op de opstelling van de collega's, vooral de Duitse, ben ik ervan overtuigd dat er met het traject dat met betrekking tot de buitengrenscontroles wordt ingezet, annex de parallelle opheffing van de binnengrenscontroles, geen risico's worden gelopen. Nogmaals, de vormgeving kan ik niet meer beïnvloeden. Ik heb niemand ervan kunnen overtuigen dat er sprake moet zijn van een andere vorm, zoals besproken met de Tweede Kamer, en dat het besluit bovendien pas in december zou moeten worden genomen. Echter, waar het gaat om de kwaliteit en de beheersbaarheid van het buitengrensprobleem denk ik dat wij alles overeind kunnen houden wat wij overeind willen houden.

De heer **Van Eekelen** (VVD): Ik heb de staatssecretaris een suggestie gedaan om voor 1 december de kwestie nogmaals samen te vatten. Daarbij gaat het vooral om de drietrapsbenadering. Ik vraag hem ons dan niet alleen een ontwerpbesluit voor te leggen – waarbij we instemmingsrecht hebben – maar ook een toelichting op de materie en de perspectieven. In de Tweede en Eerste Kamer kan dit verhelderend en bespoedigend werken.

Staatssecretaris **Patijn**: Nog daargelaten wat de voorzitter zal beslissen ten aanzien van het procedurevoorstel van de heer Jurgens, helpt het wellicht als ik deze toelichtende brief vóór aanstaande dinsdag aan u doe toekomen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, dinsdag a.s. bij de aanvang van de vergadering te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Voorzitter

De vergadering wordt van 18.25 uur tot 18.30 uur geschorst.

Voorzitter: Glasz

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels betreffende bijzondere verrichtingen op het gebied van de gezondheidszorg (Wet op bijzondere medische verrichtingen) (24788).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Van den Berg** (SGP):
Mijnheer de voorzitter! Ik zal het woord voeren namens de fracties van de SGP, de RPF en het GPV.

Het voorliggende wetsvoorstel beoordelen wij positief. Het is naar de mening van de fracties waarvoor ik mag spreken, een noodzakelijke poging om meer grip te krijgen op de ontwikkelingen in de medische wetenschap – ontwikkelingen die belangrijke maatschappelijke, ethische of juridische consequenties kunnen hebben. Voorkomen moet worden dat dergelijke ontwikkelingen zich onttrekken aan elke democratische controle. Dat dit problemen geeft, blijkt uit de opschudding die ontstond, toen enige tijd geleden in Utrecht een kliniek werd geopend. Mensen met een kinderwens konden daar, in Utrecht, zelf bepalen of ze een jongetje of een meisje zouden krijgen. Op een dergelijke voorziening zat de samenleving niet te wachten. Wij wijzen zo'n ontwikkeling op principiële gronden af. Het onderhavige wetsvoorstel biedt de mogelijkheid dergelijke activiteiten direct te kunnen verbieden. Dat juichen wij toe.

Wat ons wat teleurstelt, is – we hebben dat in de voorbereiding op deze plenaire behandeling reeds opgemerkt – dat dit wetsvoorstel inhoudelijk heel erg weinig regelt. Het wetsvoorstel geeft wel aan, wanneer de minister kan ingrijpen, maar niet in welke gevallen dat zal gebeuren. De minister bestreed onze opvatting dat het wetsvoorstel weinig inhoud heeft, door te wijzen op het regime dat door deze wet kan worden toegepast. Ik citeer uit de memorie van antwoord: "Weliswaar geeft het voorstel niet aan op welke concrete verrichtingen het betrekking heeft, maar het regime dat op

verrichtingen kan worden toegepast, ligt er niet om: dat kan variëren van financiële stimulering tot een algeheel verbod." Dat laatste kan alleen gebeuren bij een verrichting die vanwege de maatschappelijke, ethische of juridische aspecten ongewenst is en als een wet in formele zin niet kan worden afgewacht.

Dit antwoord neemt ons bezwaar dat het wetsvoorstel tot rechtsonzekerheid zou kunnen leiden, niet geheel weg. De minister wijst op de voorwaarden waarmee het verbodsregime is omgeven. Deze voorwaarden geven wel een waarborg voor een zorgvuldige procedure en dat is, gezien vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, niet onbelangrijk; maar naar onze mening lossen zij het probleem niet op. Immers, het blijft onduidelijk in welke situaties de wet zal worden toegepast. De minister heeft opgemerkt in haar beantwoording van de vragen, dat deze onzekerheid een gevolg is van de aard van de te regelen materie. De ontwikkelingen op het terrein van de medische techniek zijn moeilijk voorspelbaar. De medische techniek ontwikkelt zich steeds meer en steeds sneller en daarom is, zoals de minister heeft opgemerkt, een noodrem nodig om te kunnen ingrijpen waar dat nodig is. Dat doet echter niet af aan het feit dat rechtszekerheid noodzakelijk en wenselijk is. En wij vragen ons af of de minister niet meer zekerheid kan bieden dan ze middels dit wetsvoorstel doet. Zou de wet bijvoorbeeld niet een signaleringsinstrument dienen te bevatten, waarmee nieuwe ontwikkelingen kunnen worden geconstateerd? Volgens artikel 3, lid 2, wordt een algemene maatregel van bestuur, die genomen is krachtens artikel 3, lid 1, aan de beide Kamers overgelegd. De algemene maatregel van bestuur treedt in werking op een tijdstip dat vier weken na de overlegging bij Koninklijk Besluit wordt vastgesteld. Binnen die vier weken kan door een van de Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers de wens worden geuit dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.

Het is en blijft mogelijk dat de rechter in de termijn van vier weken

die de Staten-Generaal krijgen om zich over de algemene maatregel van bestuur te beraden een uitspraak moet doen, bijvoorbeeld omdat een partij zich benadeeld acht en een kort geding aanspant. Na de termijn van vier weken kan men naar de rechter stappen, ook als het parlement zich niet daarover heeft uitgesproken. De kans dat de rechter een beslissing zou moeten nemen, lijkt ons al met al reëel aanwezig.

Wanneer dit zich zou voordoen, moet de rechter op de stoel van de politiek gaan zitten. Dat dit een onwenselijke zaak is, behoeft naar onze mening geen betoog. Is de minister dit met ons eens en, zo ja, hoe denkt zij deze situaties te kunnen voorkomen? Zij kan de rechter immers niet dwingen zijn uitspraak op te schorten?

Mijnheer de voorzitter! In het regeerakkoord wordt gesproken over een wet op de topzorg. Topzorg omvat de topklinische zorg en de topreferentiezorg. De zogenaamde topklinische zorg was tot op heden geregeld in artikel 18 van de Wet Ziekenhuis Voorzieningen (WZV). Deze materie wordt in het voorliggende wetsvoorstel opnieuw geregeld. Met topklinische zorg worden specifiek benoembare handelingen bedoeld. De zogenaamde topreferentiezorg is echter nog niet geregeld. Topreferentiezorg is de "last resort"-functie in de curatieve gezondheidszorg. Bij deze zorg is de hoogste graad van deskundigheid vereist. De topreferentiezorg sluit aan bij de onderwijs- en onderzoekstaak van academische ziekenhuizen en is uitsluitend daar beschikbaar. Deze zorg is zeer arbeidsintensief en mede daarom ook duur.

Topreferentiezorg onderscheidt zich van bijzondere medische verrichtingen doordat niet een handeling op zichzelf bijzonder is, maar wel het samenspel van handelingen dat wordt toegepast op een bepaalde patiënt. Bijzondere verrichtingen hebben er slechts zijdelings mee te maken. De minister en de academische ziekenhuizen sloten in 1995 een Hoofdlijnenakkoord, waarin diverse afspraken zijn gemaakt over de rol en de functie van academische ziekenhuizen voor de topzorg, de ontwikkelingsgeneeskunde en de opleiding van medisch specialisten en de aanstuuringsrol van de overheid daarbij. Bovendien zijn afspraken