

Hendriks

opbrengen, wij zo onze twijfels hebben over de totale opbrengst van de eigen bijdrage. En daardoor ontstaat bij ons nogal wat huiver dat zo'n tegenvallende opbrengst wel eens in een niet geringe capaciteitsreductie zou kunnen resulteren, met alle gevolgen van dien. De reactie van de regering in haar memorie van antwoord was, dat alleen degenen met een hoog inkomen deze bijdrage verschuldigd zullen zijn en dat hiermee bij de raming van de opbrengst rekening was gehouden. Dat is natuurlijk een hele geruststelling; alleen is er dan het verwijt van het IPO dat de staatssecretaris er geen rekening mee zou hebben gehouden dat het aantal bewoners van bejaardenoorden zal dalen. Ook blijkt bij navraag dat ambtenaren van VWS erkennen dat nog steeds niet vaststaat hoe groot de opbrengst van de eigen bijdragen volgend jaar precies zal zijn. En daar komt dan de brief van het IPO weer overheen, waarin gereede twijfel wordt geuit over de mogelijkheid om de bestaande capaciteit van 185.000 verzorgings- en verpleeghuisplaatsen te handhaven. Ik wil de staatssecretaris daarom nogmaals vragen of er enige garantie kan worden gegeven dat op zijn minst de bestaande capaciteit van de tehuizen kan worden gehandhaafd. Ik zeg "op zijn minst", omdat dit van vele kanten wordt aangevochten.

Voorzitter! Ik ga even naar de bejaardenoorden sec. Uiteindelijk praten wij daar namelijk over in dit wetsvoorstel, al noemen wij het tegenwoordig verzorgingstehuizen. Ondanks de voortschrijdende vergrijzing van onze bevolking dalen de aantallen bewoners van de verzorgingstehuizen, sinds 1980 bijvoorbeeld met ruwweg 20% oftewel 20.000. Omdat de f 42.000 pensioenprijs slechts door weinigen kan worden betaald, spijkt het Rijk hierin bij met een subsidie van ruim 3 mld. Vergeleken met 1980, is dit bedrag nu 0,5 mld. minder. Op het eerste gezicht is dat een riant bezuiniging, maar de bejaardenoorden kampen al jaren met verliezen door onderbezetting. Verder geven zij tegenwoordig ook zorg aan thuiswonende ouderen. De thuiszorg heeft echter onvoldoende extra middelen gekregen om die toevloed van nieuwe cliënten op te vangen. Met andere woorden: de overheid nam van de bejaardenoorden, maar was bijzonder scharrig in

het doorschuiven van deze overschotten naar de thuiszorg.

Het is duidelijk dat wij het regeringsbeleid op het gebied van de zorgverlening voortaan moeten zien als een optelsom van alle voorkomende soorten van zorg. Dat zou dus net zo goed moeten gelden voor de hiervoor beschikbare middelen. Toch stelt de regering op een vraag van het CDA over de mogelijkheid van het geven van enige garantie dat niet in het zorgbudget zal worden gesneden, dat het vooralsnog onduidelijk is hoe eventueel in tekorten zal worden voorzien. Deze Kamer moet nu echter wel, afgaande op al deze wankele gegevens, over dit wetsvoorstel oordelen. En dan heb ik het er nog niet eens over gehad dat vanaf het jaar 2000 te verwachten is dat het aantal bewoners van verzorgingstehuizen met nog eens 20.000 zal dalen, hetgeen dan wederom een relatieve bezuiniging zal opleveren van ruwweg 0,5 mld. Hoe dat bedrag zal worden gebruikt, wie zal het zeggen? Deze regering zal dat zeker niet doen. Wel wordt van deze Kamer een oordeel gevraagd. Hoe wij dat oordeel naar eer en geweten moeten vormen, is onzes inziens totaal onduidelijk. Het wordt echter wel van ons gevraagd, vóór 1 oktober. Dat wil zeggen: vandaag!

Voorzitter! Ik maak nog niet zo lang deel uit van deze Kamer, maar ik maak het nu voor de zoveelste keer mee dat wij tussen Scylla en Charybdis moet doorvaren. Het Scylla van "waar zijn wij eigenlijk mee bezig?" en het Charybdis van het, in dit geval, niet doorgaan van de afschaffing van de vermogens- toets. En wéér zitten wij in een tijdsklem!

Voorzitter! De provincies zeggen "nee" tegen dit wetsvoorstel. Allerlei andere instanties vinden dat we "ja" moeten zeggen, ondanks de verwachte daling van de capaciteit van de verzorgingstehuizen door het huidige financiële kader. Immers, zo stellen deze instanties, deze daling van het financiële kader zou zich ook hebben voorgedaan binnen de systematiek van de huidige Wet op de bejaardenoorden. Daarbij komt dat vele ouderen als vaststaand hebben aangenomen dat de vermogenstoets per komende januari zou worden afgeschaft.

Voorzitter! Als vertegenwoordigers van de ouderen staan wij met onze rug tegen de muur. We kunnen het

ons eigenlijk niet veroorloven deze wet te steunen. Maar wij kunnen het ook, in verband met de vermogens- toets, vele ouderen niet aandoen, er tegen te stemmen. Hoe dan ook, wij eisen dat deze regering er alles aan zal doen om te zorgen dat niet aan het zorgbudget zal worden getornd.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging tot na afhandeling van de wetsvoorstellen 23659, 24046 en 23989. Dit betekent dat de staatssecretaris tegen half of kwart voor zes opnieuw aan het woord komt of eerder als de Kamer snelheid maakt.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Goedkeuring van de op 15 juni 1990 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (23659);**

- **Goedkeuring van het op 26 april 1994 te Bonn tot stand gekomen Protocol betreffende de gevolgen van de inwerking-treding van de Overeenkomst van Dublin voor een aantal bepalingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (24046).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik ga allereerst in op een ontwikkeling die naar mijn mening door de gehele Kamer positief zal worden begroet. Wij hebben jaren geleden tijdens de Schengen-debatten in dit huis unaniem een motie aangenomen, waarin werd bepleit dat de regering zich inzet voor betrokkenheid van het hof van justitie bij Schengen-aangelegenheden. Het gaat nu over Dublin, voor een belangrijk deel rechtsopvolger van Schengen. Het doet dan goed, te vernemen dat het Nederlandse voorstel voor een aanvullend protocol op de Dublin-overeenkomst, te weten het

Glasz

verstrekken van bevoegdheden aan het hof, door de andere landen ten minste bespreekbaar wordt geacht. Dat is in lijn met de motie, zij het dat het opvalt dat het pleidooi van de Nederlandse regering pas is gehouden na ondertekening. Niettemin is het voorstel nu bespreekbaar gemaakt en dat is al heel wat. Slaat deze bespreekbaarheid, behalve vermoedelijk op bijvoorbeeld geschillen tussen lidstaten, ook op de mogelijkheid van prejudiciële vragen van nationale rechters over dit verdrag en de protocollen?

Voorzitter! Mijn volgende punt betreft de kritiek van een interessant college, dat zich de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht noemt. Wij kennen deze commissie al van Schengen en daarvoor. In het verleden heeft zij ons veel stukken gestuurd. Daaruit kon worden opgemaakt dat zij de totstandkoming van de verdragen kritisch heeft gevolgd. Deze stukken hebben ook hier tot zinvolle discussies geleid. Het valt op dat die commissie niet alleen permanent, maar ook consistent is. Zij zet haar rol, ondanks de wisseling van signatuur van het kabinet, onverminderd voort. De attitude is van dezelfde kritische inhoud gebleven. De aanduiding "permanent" belooft ook dat wij haar mogen behouden.

De commissie is niet alleen permanent en consistent, maar ook, zo zegt zij, deskundig. Wie zitten er achter? De auctor intellectualis van deze groep is zonder twijfel de emeritus hoogleraar Herman Meijers. Wie hem wel eens bezig heeft gezien in zijn werkplaats, verscholen in de Noord-Hollandse duinen, krijgt sympathie en waardering voor deze idealistische rechtsbewaker. Aan zijn deskundigheid behoeft men niet te twijfelen. Ook twijfel ik niet aan de zin van zijn onverminderd creatieve commentaren, die eigenlijk nooit onzinnig zijn.

Ook nu vind ik dat wij aandacht aan de kritiek van deze commissie moeten besteden, zeker nu zij in haar brief van 9 september aan de leden van dit huis het laatste antwoord van de regering op een der punten ontwijkend en onjuist noemt. Ik wil en kan mij hierbij beperken tot het stellen van drie vragen. De vraag in de brief is duidelijk. De brief is aan

ons huis gericht, maar de minister heeft hem ook gekregen.

1. Ziet de regering het Uitvoerend comité nu wel of niet als een zelfstandig verdragsorgaan met, als consequentie daarvan, een eigen reglement?

2. Is het nu wel of niet uitgesloten dat het Uitvoerend comité het vluchtelingenrecht interpreterende besluiten kan nemen?

3. Wat is er toch tegen een interpretatieve verklaring als deze de nationale rechter kan ontheffen van zijn binding aan een besluit van het Uitvoerend comité ingevolge artikel 93 van de Grondwet?

Ik stel deze vragen omdat ik het onbevredigend en in feite ook wel zorglijk vind als zulke meningsverschillen over deze toch wel belangrijke volkenrechtelijke aspecten tussen de regering en deskundigen in de wetenschap blijven bestaan. Daarom zie ik met belangstelling uit naar het antwoord van de minister.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De minister had van ons natuurlijk ook een laatste schriftelijke bijdrage kunnen krijgen, maar dit huis stelt het altijd zeer op prijs, de minister persoonlijk te zien optreden. Een persoonlijke beantwoording van de vragen leek ons daarom op haar plaats. Een aantal van mijn opmerkingen komt overeen met die van de heer Glasz en dat geldt zeker voor de waarderende woorden die hij uitspreekt in de richting van Herman Meijers c.s. Deze commissie waakt inderdaad over hetgeen op dit vlak gebeurt.

Hoe zit het met het aanvullend protocol, waarin mogelijkwjs een rol voor het hof van justitie wordt geregeld? In de memorie van antwoord van 24 juli zegt de minister nog dat dit even geen voorrang heeft omdat wij bij de Europol-overeenkomst bezig zijn met het hofprotocol. Naar ik begrijp, is die kwestie inmiddels geregeld. Ik kan mij voorstellen, dat intussen verdere stappen zijn gezet om ook inzake de Dublin-overeenkomst in een apart protocol een rol voor het hof weg te leggen. Hoe ver zijn wij daar inmiddels mee?

De heer Glasz ging al in op het volkenrechtelijk punt dat ik wil aansnijden. De teksten van de regering kennen subtiele formuleringen. Ik bezondig mij daar ook wel

eens aan. Ik noem bijvoorbeeld de memorie van antwoord, waarin wordt ingegaan op de vraag door wie de bevoegdheden van het comité inzake artikel 18 zullen worden uitgeoefend. Worden die uitgeoefend door de Raad van de Europese Unie van ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie of anderszins? Zo is het met het zinsdeel: "indien wordt besloten dat het comité een zelfstandig verdragsorgaan is". Als ambtenaren ten behoeve van hun minister de lijdende vorm gebruiken, dan willen zij altijd iets bedekken. De lijdende vorm in dezen, "wordt besloten", laat dus in het midden door wie. Dat is juist de kern van de vraag. Valt er iets te besluiten? Of valt er gewoon een verdrag uit te voeren? Als dit verdrag wordt geratificeerd, bestaat er een uitvoerend comité. Dat is een geheel zelfstandig orgaan. Niets in het Dublin-verdrag verwijst naar de Europese Unie. Dat kon ook niet, want die bestond in 1990 nog niet. Het is geen uitvoeringsovereenkomst volgens artikel K3 van het Unieverdrag. Dat zegt de regering zelf in haar antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer terzake. Hoe komt de regering er dan bij dat sprake is van de mogelijkheid dat de Raad van de Europese Unie beslissingen neemt over de mate van zelfstandigheid van dit Uitvoerend comité? En sterker nog: hoe kan de raad van ministers van de Europese Unie beslissingen nemen in plaats van het Uitvoerend comité van een heel ander verdrag? Het antwoord daarop vind ik interessant. Als ik op deze volkenrechtelijke vraag een antwoord krijg, ben ik weer een wijzer mens.

De kernvraag is inderdaad door de reeds genoemde "permanente commissie" naar voren gebracht. Er is een zekere inconsistentie te vinden in de stukken van de minister. In de memorie van antwoord wordt gezegd: "Het feit dat in het Uitvoerend Comité een bepaalde opvatting over de uitleg van de Overeenkomst heerst, vermag geenszins af te doen aan de verplichtingen van de rechter in elk der Overeenkomstsluitende Staten de Overeenkomst toe te passen en daartoe te interpreteren. Indien mocht blijken dat een rechterlijke uitspraak in een der Overeenkomstsluitende Staten niet verenigbaar zou zijn met een opvatting van het Uitvoerend Comité, dan doet dat niet af aan de

Jurgens

gelding en uitvoerbaarheid van de rechterlijke uitspraak."

De minister zegt dat dit "een heldere positie" is, maar dit zet de zaak op zijn kop. Het gaat er niet om dat er een rechterlijke uitspraak is, die geldt boven een uitspraak van het Uitvoerend comité. Dat is in een rechtsstaat nogal duidelijk. Als de rechter bevoegdelijk een uitspraak heeft gedaan, gaat deze boven elke uitspraak van de overheid.

Het gaat erom of het Uitvoerend comité uitspraken doet, die op zodanige wijze rechtscheppend zijn dat de rechter bij het vellen van een oordeel daarmee rekening moet houden. Dat gaat dus vooraf aan de rechterlijke uitspraak. Als het bindend recht is, omdat het op grond van artikel 93 van de Grondwet een besluit is van een volkenrechtelijke organisatie, te weten het Uitvoerend comité, hebben wij te maken met bindend recht dat de rechter moet toepassen. De casuspositie die de minister helder noemt, doet zich dan überhaupt niet voor. Dan heeft de rechter eenvoudig het Uitvoerend comité toe te passen. Daarbij kan hij natuurlijk weer interpretaties toepassen, want dat is zijn taak, maar als ik de tekst van de minister goed begrijp, moet hij in principe de uitspraak van het Uitvoerend comité als geldend recht aanvaarden.

De commissie wijst op een zeer recent arrest van de rechtbank Haarlem, van 18 juli 1996. Vlakbij Alkmaar, en daar is de victorie begonnen. Op 18 juli 1996 is het besluit gevallen, waaruit blijkt dat de rechter ook uitspraken van een dergelijk comité in Schengen-verband als dwingend aanvaardt.

In de brief van 26 maart suggereert de permanente commissie om tot een interpretatieve verklaring te komen. Ik citeer: "Het Koninkrijk der Nederlanden verklaart bij bekrachtiging van de overeenkomst van Dublin van 15 juni 1990: De besluiten die het comité bedoeld in artikel 18 van de overeenkomst neemt, binden de Nederlandse rechter niet om de overeenkomst overeenkomstig een zodanig besluit toe te passen of uit te leggen."

De gedachte was: spreek dat uit, dan is duidelijk dat de rechter zich niet hoeft te houden aan uitspraken van het Uitvoerend comité. Dat is een heldere positie, om de minister te citeren. Als men deze zou volgen, is het de rechter volstrekt duidelijk dat hij zich niet hoeft te houden aan

de uitspraken van het Uitvoerend comité, zeker niet wanneer hij die in strijd acht met de overeenkomst zelf. Dit is voor mijn fractie een zeer ernstige zaak. Wij zouden een stemming ter vaststelling van de goedkeuringswet van dit verdrag in deze Kamer niet eerder willen afsluiten dan dat wij een bevredigende reactie van de kant van de minister hebben gekregen.

Een volgend punt: ik weet dat de staatkundige vernieuwing de minister zeer aanspreekt. In de memorie van antwoord is er opnieuw op gewezen dat het orgaan dat controle zou moeten uitoefenen op de Dublin-overeenkomst, het Europees Parlement zou moeten zijn. De regering en ik weten beide dat de kans dat het Europees Parlement die bevoegdheden krijgt, buitengewoon klein is. Nu het Europees Parlement deze ook al niet heeft voor de derde pijler, waarom zouden zij dan toegekend worden in de Dublin-overeenkomst?

Daarom ben ik wat treurig over de reactie van de regering op een staatkundig vernieuwende suggestie van mijn fractie om te overwegen een ad-hocparlement in te stellen om bijvoorbeeld op Schengen toezicht te houden. De heer Van Oven van de overzijde heeft over een Dublin-parlement gesproken. Voor de Raad van Europa is ook een ad-hocparlement in adviserende zin opgericht dat uitstekend functioneert. Zolang het ideaal dat het Europees Parlement controleert, nog niet is bereikt, waarom zouden wij dan niet een tussenvorm kunnen krijgen, waarin afvaardigingen van nationale parlementen op de voet kunnen volgen wat er op dit buitengewoon belangrijke rechtsgebied gebeurt?

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Hoe verrassend ook, het leek mij goed even heel kort het standpunt van de fractie van GroenLinks over dit onderwerp duidelijk te maken of, zo u wilt, een iets toegelichte stemverklaring te geven, temeer omdat dit standpunt afwijkend is. Dat is een lot dat wij over het algemeen waardig en soms blijmoedig dragen.

Die blijmoedigheid heb ik bij dit thema overigens niet. De fractie van GroenLinks heeft en houdt bezwaren tegen de in onze ogen doorgeschooten aanscherping van het asielbeleid.

De argumenten voor deze opstelling zijn op 23 januari 1996 bij de behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer uitvoerig uitgewisseld. Het lijkt mij niet zo zinvol, deze discussie te herhalen. De opvattingen zullen daardoor niet dichter bij elkaar komen. De geschiedenis zal uiteindelijk uitwijzen of de angstige aanscherping van de West-Europese asielpolitiek een positieve bijdrage levert aan de menswaardige, mondiale samenleving die wij allen toch voorstaan. Het zal duidelijk zijn dat wij de wijze waarop het asielbeleid in Schengen, Dublin en eigen Nederlandse wetgeving gestalte heeft gekregen niet als die door ons gewenste positieve bijdrage ervaren.

Ik zal kort de vier hoofdbezwaren opsommen.

1. Rijk Europa wentelt de verantwoordelijkheid voor opvang van vluchtelingen af op de regio's waar het vluchtelingenprobleem een veelvoudige factor groter is dan onze, in dat licht toch tamelijk luxe, problematiek. Rijk Europa neemt daartegenover slechts mondjesmaat de financiële en logistieke verantwoordelijkheid op zich om de opvang ter plekke op zijn minst wel menswaardig en ruimhartig te laten plaatsvinden. Die combinatie vind ik onverteerbaar.

2. Rijk Europa legt zich erbij neer dat het Europese Hof van justitie niet de noodzakelijke bevoegdheden heeft op justitieel terrein en ook niet op dit onderdeel daarvan. Ik denk ook niet, dat het hof die bevoegdheden zal krijgen. Op Europees niveau is er geen sluitende rechtsbescherming op dit moment. Onze fractie vindt dat onaanvaardbaar. Collega Glasz is al tevreden als het onderwerp bespreekbaar wordt. Wij dus niet. Dat zegt namelijk nog heel weinig over de uitkomst van die besprekingen. Te vaak voegt in onze ogen Nederland zich uiteindelijk in wat de grote broers in Europa willen en niet willen. Uit de pas lopen wordt in rijk Europa niet gewaardeerd en dus wordt met het verheffen van het schoorvoeten tot hoogste morele actie uiteindelijk toch altijd braaf geratificeerd. Naast onze morele bezwaren is dat brave volgzaam toch ook tamelijk onverteerbaar.

3. Ook nu weer is de parlementaire controle – de heer Jurgens sprak daar ook al over – op de uitvoering van het verdrag slecht

De Boer

geregeld. Die rol wordt aan het Europees Parlement onthouden. De nationale parlementen maken zich daar zelden druk over. Dat onthouden van controle aan het Europees Parlement wordt zo langzamerhand in Europa door iedereen als een lot gedragen, alsof dat niet te veranderen zou zijn. Ik hoor dat vanmiddag ook weer. Waar blijft de actie?

4. Er zijn onvoldoende waarborgen voor een zorgvuldige handhaving van het non-refoulement-beginsel, nu al niet en zeker niet bij uitbreiding van de Unie.

Omdat ik er niet van uitga dat de situatie en de standpunten sinds januari van dit jaar wezenlijk in de door ons gewenste richting zijn opgeschoven, kom ik tot de conclusie dat de fractie van GroenLinks om de hiervoor genoemde redenen de overigens zes jaar oude overeenkomst van Dublin – zij dateert immers van 1990 – niet wil goedkeuren. Dat onthouden van onze goedkeuring zal niet tegenhouden dat het wel gebeurt. Voor de geschiedenis is het wellicht licht belangwekkend.



Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! De heer De Boer zei het net al: de overeenkomst dateert van 1990, dus van voor de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht. Dat betekent ook dat het geen overeenkomst is in de zin van artikel K3 van het verdrag, maar gewoon een eigensoortige overeenkomst tussen dezelfde staten die ook betrokken waren bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht. Dat brengt ook mee dat er in de tijd van de totstandkoming van deze overeenkomst niet is gesproken over een rol van het Europese Hof van justitie, noch over een rol van het Europees Parlement. En daar zitten wij nu wel mee. Zeker waar het gaat om het hof, is het wellicht achteraf praten, maar toch ware het beter geweest als wij dat punt op dat moment meteen hadden aangekaart. Nu loop je toch een beetje achter de feiten aan. Het is lastig om met een voorstel te komen voor een aanvullend protocol als een overeenkomst eenmaal is ondertekend. Dan zit je gewoon in een lastiger onderhandelingspositie.

Het punt is nu dat de rol van het Europese hof in zaken die de derde pijler omvatten bespreekbaar is. Het aanvullend protocol dat is voorge-

steld voor deze overeenkomst – wat niet per definitie een JBZ-overeenkomst is, om het maar even zo te kwalificeren – is inderdaad bespreekbaar. Sinds juni zijn er geen verdere ontwikkelingen geweest omdat intensief is gesproken over de rol van het Europese hof bij Europol en ook over twee andere overeenkomsten, namelijk van het Douane-Informatiesysteem en de Financiële Belangen van de Gemeenschap. Het laatste onderwerp is vanavond aan de orde in de Tweede Kamer.

In het protocol dat bij de asielovereenkomst door Nederland is voorgesteld kunnen beide soorten vragen aan het hof worden voorgesteld, zowel geschillen tussen lidstaten als prejudiciële vragen. Als wij even terugkijken naar Europol, de DIS-overeenkomst en de overeenkomst Financiële Belangen, dan zie je dat het daar ook weer verschillend ligt. De opting-in-clausule is bekend. In wat vanavond in de Tweede Kamer aan de orde komt, is wel een positie voor het Europese hof opgenomen via een bepaalde procedure, maar dan alleen voor de geschillen tussen lidstaten. Dat is dus een beperktere bevoegdheid van het hof dan wij eigenlijk zouden willen. De afweging waar Nederland dan voor komt te staan, is in hoeverre het zich aan het principe kan blijven houden, terwijl het mogelijk is dat je alleen komt te staan en dat is weer niet goed voor het aanzien van Nederland in Europa. Dat is een moeilijk punt. Je moet een keuze maken tot hoever je daarin gaat. Ik vind dat Nederland – ik heb het ook aan den lijve ondervonden – bij die onderhandelingen vrij ver gaat in de wensen die op tafel worden gelegd, vooral in vergelijking met andere landen. Tot op zeer grote hoogte wordt een aantal van die wensen gerealiseerd, maar het is niet precies wat wij zouden willen. Daar ben ik het geheel mee eens.

De heer **Glasz** (CDA): Begrijp ik het goed dat het voorstel van Nederland voor het nadere protocol niet in prejudiciële vragen voorziet?

Minister **Sorgdrager**: Volgens het huidige voorstel betreft het beide elementen. Ik schetste echter de ontwikkelingen in de andere overeenkomsten omdat wellicht de ene helft van wat wij hebben voorgesteld in goede aarde valt en

de andere helft niet. Wij zetten echter op beide onderdelen in.

In het kader van de intergouvernementele conferentie wordt gesproken over de derde pijler en de positie van institutionele organen daarin. Tevens gaat het om de vraag wat vanuit de derde pijler overgeheveld kan worden. Een van de eerste onderwerpen bij die discussie zal het asiel-, emigratie- en vreemdelingenbeleid zijn. Er is een positie mogelijk voor het Europees Parlement en het Europese Hof van justitie, maar hierover dient nog onderhandeld te worden. Ik kan hierover echter alleen maar zeggen dat erover gesproken wordt en dat het niet op weerstand stuit.

De heer De Boer merkte op dat harmonisatie van beleid een streven is, hetgeen weer inhoudt dat op andere punten wellicht water in de wijn moet worden gedaan. Om een optimaal resultaat te krijgen, moet voortdurend worden gemanoeuvreed.

Gevraagd is naar het Uitvoerend comité en de parlementaire controle. Een aantal vragen van de heer Glasz is mede ingegeven door de kritiek van de commissie van deskundigen. Hij merkte op dat de verdragen kritisch gevolgd worden. Men houdt zich met een breed terrein bezig. Ik noem internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht. Ik heb geconstateerd dat men consistent is en dat betekent in elk geval dat men onafhankelijk is, een houding die ik in wetenschappers kan waarderen. Het betekent niet dat, hoewel men zeer deskundig is, men altijd gelijk heeft. Wij hebben ook een aantal kritische deskundigen in huis.

Er zijn vragen gesteld over het Uitvoerend comité ex artikel 18. De verdragsluitende partijen bepalen de vorm en inhoud van het comité. Er is even gesproken over de vraag of dit de JBZ-raad moet worden of een apart comité waarin ministers zitten die belast zijn met het asiel- en vreemdelingenvraagstuk. Het ziet er niet naar uit dat er gekozen wordt voor de JBZ-raad. Ik herhaal dat de besluitvorming in handen ligt van de verdragsluitende partijen gezamenlijk, waarbij Nederland één stem heeft. Het ziet ernaar uit dat het een zelfstandig orgaan zal zijn en dat betekent dat het een eigen reglement van orde zal maken. Dit reglement behoeft wel parlementaire instemming, zoals dit is neergelegd in de Goedkeuringswet.

Sorgdrager

De heer **Jurgens** (PvdA): Het doet mij deugd dat het resultaat van uw betoog goed uitvalt, maar de suggestie blijft bestaan dat de regeringen van de lidstaten hadden kunnen besluiten dat de JBZ-raad de rol van het Uitvoerend comité had kunnen vervullen, hoewel dit formeel gezien absoluut niet kan. Dit verdrag heeft niets met de JBZ-raad te maken.

Minister **Sorgdrager**: Ik begrijp wat u bedoelt. De JBZ-raad is pas ontstaan nadat het verdrag was gesloten. De verdragsluitende partijen kunnen echter in het kader van dit verdrag een orgaan aanwijzen dat het comité wordt overeenkomstig de bedoeling van artikel 18.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat bestrijd ik. De regeringen kunnen besluiten tot een personele unie tussen het Uitvoerend comité en de JBZ-raad, maar het gaat dan niet echt om de JBZ-raad.

Minister **Sorgdrager**: U zegt dat in dit verdrag geen orgaan van de Europese Unie kan worden geïncorporeerd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als het in het verdrag staat, zou het kunnen, maar het staat er niet in.

Minister **Sorgdrager**: Ja, ik begrijp wel wat u bedoelt. Als je zegt dat het een personele unie is en het dezelfde mensen zijn, dan heeft dat als consequentie – ik neem aan dat, ook al zegt u dit niet, u dit wel bedoelt – dat het reglement van orde van de JBZ-raad niet kan gelden als reglement bedoeld in dit verdrag. Dat snap ik. Dat is waarschijnlijk voor u ook interessanter dan het feit of de JBZ-raad dat doet of niet. Maar aangezien het toch een apart comité wordt, zal er een apart reglement van orde worden opgesteld, dat hier in het parlement aan de orde komt.

De heer Glasz vraagt of het uitgesloten is, dat het Uitvoerend comité ooit materieelrechtelijke beslissingen zou nemen. Ja, dat zijn altijd van die moeilijke vragen, waarbij ik de neiging heb om te zeggen: niets is uitgesloten. Maar het is natuurlijk zo dat in artikel 2 van de overeenkomst is gerefereerd aan het verdrag van Genève, als een soort reminder en als een soort paraplu boven dit verdrag, dat in feite een

formeelrechtelijk verdrag is, een procedureel verdrag. Theoretisch gezien denk ik dat, als het Uitvoerend comité een interpretatieve beslissing moet nemen, het mogelijk is dat men aan het materieelrechtelijke raakt; dat zou kunnen. De vraag is hoe dat uitpakt. Het is natuurlijk een beslissing van het comité die uiteindelijk ook weer de parlementaire instemming behoeft. Dat is, wat mij betreft, de controle die erop zit, namelijk dat je in elk geval als land de democratische controle hebt op de besluiten die door het Uitvoerend comité worden genomen en als zodanig ook kunt bekijken a. of men zijn bevoegdheden eventueel te buiten gaat door te veel in het materiële recht te gaan zitten, en b. of men het wel eens is met de interpretatie zoals het Uitvoerend comité het heeft bedacht. In die zin zit er al een check in, door zich af te vragen: gaan wij daar wel op een goede manier mee om?

Dan kom ik bij de derde vraag: als er zo'n interpretatieve verklaring is, kan dan de rechterlijke macht daarvan worden uitgesloten? Ik denk dat dit heel moeilijk is. Als je een verklaring hebt die de instemming heeft van het nationale parlement en het een besluit is dat het Koninkrijk bindt, kun je dan vervolgens zeggen: een van onze rechtsmachten, een van onze staatsmachten is daarvan uitgesloten, namelijk de rechterlijke macht? Dan denk ik dat dit gewoonweg moeilijk is. Ik denk dat dit niet kan.

Een ander punt is dat het Uitvoerend comité algemene beslissingen neemt en dat een rechter altijd wordt geconfronteerd met een individuele zaak, waarbij hij met betrekking tot die individuele zaak rekening moet houden, uiteindelijk, met de interpretatie van het Uitvoerend comité. Dat klopt ook; dat zit in de jurisprudentie van het Uitvoerend comité Schengen. Maar ik denk wel dat de rechter enige ruimte heeft, omdat het altijd gaat over een concreet geval. Het betekent niet dat je vervolgens zegt: via die constructie hoeft de rechter zich daar niet aan te houden. Maar het is wel zo dat, oordelende over een concreet geval, er toch iets meer aan de hand is dan alleen maar de beslissing van het Uitvoerend comité. Zo zit, denk ik, de constructie in elkaar. Ik denk dan ook niet dat het juist zou zijn om straks, bij de ondertekening van het verdrag, een

verklaring af te leggen waarbij Nederland zegt, dat onze rechterlijke macht niet gehouden is aan de besluiten van een uitvoerend comité. Ik vind dat eigenlijk heel vreemd.

De heer **Glasz** (CDA): Begrijp ik het standpunt van de regering nu goed, namelijk dat in beginsel de nationale rechter, ingevolge artikel 93, zich moet voegen naar een verdrag, want dat is nu eenmaal hoger gesteld dan de wet en daar heeft hij zich in te vinden. Maar nu heb je brave rechters en minder brave rechters. Doet een rechter het niet, dan is er eigenlijk niemand die hem terugfluit. Dat is dan de feitelijke situatie, want wij hebben nog niet dat hof dat dit eventueel zou kunnen doen. Doet hij het wel, dan was de vraag hier, of hij, via een interpretatieve verklaring van het Uitvoerend comité, zou kunnen worden ontslagen van de plicht om dat verdrag te zullen volgen. Daarvan zegt de regering, als ik de minister goed begrijp, dat zo'n interpretatieve verklaring zulk een werking niet heeft. Ook al zou je deze afleggen, dan zou dat de rechter toch niet ontslaan van zijn verplichting om dat verdrag te volgen.

Minister **Sorgdrager**: Ik denk dat het volkenrechtelijk gezien moeilijk is om nadat er een besluit is genomen dat het Koninkrijk bindt, een verklaring af te leggen dat een van de onderdelen van het Koninkrijk er niet aan gebonden is. Dat is raar en ik vind niet dat zoiets kan.

De heer **Glasz** (CDA): Men kan natuurlijk ook categorieën maken van intern en extern werkende besluiten van het Uitvoerend comité. Vorige ministers hebben zelfs voor extern werkende besluiten onderscheid willen maken in die welke het Koninkrijk binden en die welke de burgers binden. Dat gaat ver, maar dat zou betekenen dat in welk onderscheid dan ook geen categorie aan te wijzen valt die via zo'n verklaring buiten de dwingende opvolgingsplicht van het Verdrag te brengen zou zijn.

Minister **Sorgdrager**: Dat is inderdaad waar, maar je hebt als land wel een stem in het besluit van het Uitvoerend comité met instemmingsrecht van het parlement. Het wordt dus niet van bovenaf opgelegd, want je hebt er zelf ook invloed op.

Sorgdrager

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik wil daar nog iets aan toevoegen. Ik citeerde uit de memorie van antwoord een tekst die, wat mij betreft, in strijd is met wat de minister zojuist zei. Wat zij zojuist zei, vind ik helder, namelijk wanneer het besluit van het comité voor Nederland een bindende zaak is, komt het terug in de Staten-Generaal en kan het door ons niet worden aanvaard zonder goedkeuring van mede dit huis. Als dat gebeurt, is het geldend recht binnen Nederland en behoort de rechter het toe te passen. Dat is een volstrekt heldere lijn. Maar ik begrijp dan het gedeelte in de memorie van antwoord, dat ik zojuist in mijn inbreng citeerde, niet meer waarin gezegd wordt: "Indien mocht blijken dat een rechterlijke uitspraak in een der Overeenkomst-sluitende Staten niet verenigbaar zou zijn met een opvatting van het Uitvoerend Comité, dan doet dat niet af aan de gelding en uitvoerbaarheid van de rechterlijke uitspraak." Wat wil dat betogen naast uw heldere positie?

Minister **Sorgdrager**: Dat slaat op het geval waarbij het moeilijk is om de algemene, interpreterende verklaring van het Uitvoerend comité van toepassing te laten zijn op zo'n individuele zaak. Het kan er net naast zitten en dan kun je je als rechter al dan niet of meer of minder conformeren aan zo'n interpretatieve verklaring.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als dat zo is, dan heeft de rechter in dit geval geen rekening gehouden met de verklaring van het Uitvoerend comité omdat hij dat op dit geval niet van toepassing achtte. Dat is toch normale rechtspraak? Als je een bepaalde bepaling niet van toepassing acht op het geval dat voor je ligt, hoef je haar ook niet te gebruiken. In dat geval is deze tekst overbodig en zelfs verwarrend.

Minister **Sorgdrager**: Ik ben het met u eens, dat dit verwarrend is als het op deze manier wordt gezegd. Natuurlijk is bedoeld te zeggen, dat er altijd een zekere bandbreedte zit omdat een algemene, interpretatieve verklaring van het Uitvoerend comité altijd weer toegepast moet worden op een concreet geval.

De heer **Jurgens** (PvdA): Zonder twijfel.

Minister **Sorgdrager**: Dat scheidt inderdaad die verwarring. Ik ben dat met u eens.

Voorzitter! Natuurlijk hebben wij, met betrekking tot de parlementaire controle, te maken met de rol van het Europees Parlement dat in dit Verdrag geen rol speelt en dat ook in de derde pijler van het Verdrag van Maastricht een zeer kleine rol speelt. In IGC-verband proberen wij die rol te versterken. Eigenlijk is dit ook een antwoord op de suggestie die vaker gedaan wordt voor het internationale ad-hocparlement. Ik kan niet voorspellen wat er uiteindelijk uit die IGC komt, maar dit is wel een mogelijkheid die altijd in de beschouwingen wordt betrokken. Frankrijk heeft dit ook eens naar voren gebracht in ander verband. Het valt dus niet weg.

De heer **Jurgens** (PvdA): Maar het punt is dat wij in een situatie verkeren waarin er onvoldoende parlementaire controle is. Die is er hooguit per land tegenover de eigen minister en, wat ons betreft, is deze zaak goed geregeld. Maar voor veel minder vergaande zaken, zoals ontwerpverdragen die worden gemaakt in het kader van de Raad van Europa, hebben afgevaardigden, ook van dit huis, inspraak en adviserende bevoegdheid aan de regeringen bij de vaststelling van verdragen. Ik heb net meegedaan aan de behandeling van een verdrag over biogenetica, een zeer wezenlijk verdrag. Als dat wordt gesloten, komt het straks ook ter goedkeuring in deze Kamer. Ik heb dus via de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa de kans gehad al in een vroeg stadium daarover mee te praten. Dat is nu precies wat ik ook in dit verband zou willen: een afvaardiging van de parlementen, die in staat is op een vroeg moment met zo'n Uitvoerend comité te spreken. Dat zou een veel efficiëntere werkwijze zijn. Nogmaals, ik vrees dat het Europees Parlement voorlopig niet terzake bevoegd verklaard zal worden.

Minister **Sorgdrager**: Dat is natuurlijk het punt. De constructie van de Raad van Europa komt nog niet voor in het Verdrag van Maastricht. Die is nieuw.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het gaat hier om een apart verdrag. Hier zou het kunnen.

Minister **Sorgdrager**: Ja, hier zou het kunnen. Omdat het toevallig dezelfde verdragsluitende partijen zijn, trekt men het toch in de sfeer van het Verdrag van Maastricht. Daaraan ontkom je natuurlijk niet.

Ik vind dat wij eerst de IGC moeten afwachten. Wij hebben in ieder geval in Nederland de parlementaire controle wel geregeld. In andere landen is het minder. Dat klopt. Voorlopig moeten wij het hier maar even mee doen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Wetsvoorstel 23659 wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van GroenLinks wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Wetsvoorstel 24046 wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Voorzitter: Heijne Makkreel

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering betreffende het proces-verbaal van de terechtzitting en het vonnis (23989).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Na de uitgebreide voorbereiding in beide Kamers der Staten-Generaal van de afsluitende behandeling van dit wetsvoorstel resteren bij ons nog maar enkele vragen. Wij zijn niet van plan, onze steun aan het wetsvoorstel te onthouden. Het brengt immers ordening in een materie waar al sinds jaar en dag een buitenwettelijke praktijk bestaat ten aanzien van kop-staartvonnissen. Het is een wettelijke ordening die zeker op haar plaats is, omdat het gaat om een voor alle betrokkenen belangrijk aspect van het strafprocesrecht.