

## Holdijk

Teneinde deze rede te vinden, is afgetrokken worden van de bevolking van Zuid-Holland 562.306 met 80 Staatsleden, die van Drenthe 82.739 met 35 Staatsleden, waaruit blijkt dat Zuid-Holland eene bevolking van 479.567 zielen met 45 Staatsleden, zijnde één op de 10.657 inwoners overblijft." Zo precies had Thorbecke zijn stelsel ingericht en berekend.

Deze maatstaf van één op de 10.657 inwoners die boven het zielental van 82.739 aanwezig zijn, werd op de verschillende provincies toegepast en het wetsontwerp van 1850 stelde voor ± en zó is het ook geworden ± om in artikel 2 het getal der statenleden vast te stellen op:

Noord-Brabant	64;
Gelderland	62;
Zuid-Holland	80;
Noord-Holland	72;
Zeeland	42;
Utrecht	41;
Friesland	50;
Overijssel	47;
Groningen	45;
Drenthe	35;
Limburg	45.

Alleen Limburg kreeg ten gevolge van een vergissing, naar die maatstaf één lid te weinig, gelijk de minister destijds in zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer ook ruiterlijk toegaf. Later is bij wijzigingswet van 28 april 1897 het aantal leden van Zuid-Holland gebracht van 80 op 82 en dat van Noord-Holland van 72 op 77, zulks in verband met de splitsing van de gemeente Rotterdam in vijf hoofdkiesdistricten, die ieder drie leden hadden af te vaardigen en in verband met de vergroting van Amsterdam en met de splitsing van het uit de gemeente Amsterdam bestaande hoofddistrict in negen hoofdkiesdistricten, ieder met vier af te vaardigen leden.

Deze blik in de geschiedenis leert bijvoorbeeld dat de toedeling van statenzetels aan de provincies destijds enerzijds op zekere keuzes berustte, maar anderzijds ook rekenkundig onderbouwd en verantwoord was. Bovendien blijkt, zeer globaal genomen, dat een minimum van 35 en een maximum van 82 zetels door de wetgever van 1850 nota bene bij de toen geldende inwoneraantallen en het toenmalige provinciale takenpakket, niet onredelijk werd geacht.

Thans vindt de regering een maximum van 63 zetels al te hoog omdat dit een te kleine verandering

ten opzichte van de bestaande toestand zou betekenen.

Ter afsluiting zou ik over het aspect representativiteit nog een punt willen noemen. De regering haakt wat het maximum aantal zetels betreft aan bij 1962 en past een vergelijking toe met de grootste gemeenteraden. Ik heb al eerder over die grootste gemeenten gesproken. Ik merk op dat de provincie met heel andere geografische eenheden te maken heeft dan de grootste gemeenten. Het is zeker voor de qua oppervlakte grotere en grootste provincies van groot belang dat er sprake is van een redelijke spreiding van statenzetels over de duidelijke onderdelen van die provincie. Als voorbeeld noem ik mijn eigen provincie Gelderland met de Veluwe, de Betuwe en de Achterhoek.

Ik zou aan het slot van mijn eerste termijn de conclusie willen trekken dat onze fracties een maximering van het aantal statenzetels niet uitsluiten. Ooit is voor een gefixeerd maximum gekozen. Wij zouden voor een nieuw maximum kunnen kiezen, maar dat moet dan wel even goed onderbouwd zijn zoals het destijds in 1850 door Thorbecke gebeurde. Met de rigoureuze vermindering zoals die nu en in deze vorm wordt voorgesteld, kunnen onze fracties zich echter helaas niet verenigen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Wij zijn een half uur ingelopen op de agenda. Er wordt inmiddels een poging gedaan om ten behoeve van het volgende onderwerp minister Donner zo snel mogelijk hier te doen arriveren. Ik afwachting van zijn komst schors ik de vergadering.

De vergadering wordt van 15.15 uur tot 15.25 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie van Europese richtlijnen (EK 29200-VI, F);**

- **het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie (hoofdstuk 3) (TK 29803, nr. 1);**

- **het Haags Programma (bijlage 1 van de Conclusies van het voorzitterschap).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ook ik vind het altijd plezierig als de minister van Justitie in ons midden is, al was het slechts om hem zo nu en dan de oren te wassen. Het eerste deel van mijn betoog gaat over zijn brief van 27 juli van vorig jaar over de snelle wijze om richtlijnen van de Europese Unie te implementeren. Over dit onderwerp kan ik spreken namens alle fracties van deze Kamer. Wij hebben zeer onlangs, op 14 december, een debat gehad over de toepassing van artikel 137 van de Grondwet. Nu is de aandacht van deze Kamer vooral gericht op artikel 81 van de Grondwet, dat luidt dat de wet wordt gemaakt door regering en Staten-Generaal.

Dit onderwerp heeft inmiddels een voorgeschiedenis van meer dan zes jaar. Tijdens de behandeling van de Telecommunicatiewet in 1998 is door de Eerste Kamer ernstig bezwaar gemaakt tegen de leden 1 en 2 van artikel 18 van dat wetsvoorstel, waarin aan lagere wetgevers, bijvoorbeeld de AMvB-wetgever of de minister bij een ministeriële verordening, de bevoegdheid werd gegeven om bij implementatie van telecomrichtlijnen van de EU zo nodig af te wijken van bepalingen van de wet. Als argument hiervoor droeg de regering aan dat de snel wijzigende telecomwetgeving van de EU niet tijdig kon worden geïmplementeerd, als deze bevoegdheid niet werd gegeven.

Dat was zes jaar geleden. Het was toeval dat ik als woordvoerder Justitie en BiZa van mijn fractie hierop stuitte, omdat ik mijn collega Kees Zijlstra bijstond bij de behandeling van de Telecommunicatiewet. Vervolgens bleek mij dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat al enige malen in andere wetsvoorstellen gebruik had gemaakt van deze delegatie van wetgevende bevoegdheid. Quandoque dormitat et bonus Homerus, met andere woorden, ook de senaat doet wel eens een dutje. Al deze wetsvoorstellen waren eerder zonder commentaar op dit punt de senaat gepasseerd.

De senaat besloot vervolgens om niet aan de totstandkoming van

## Jurgens

artikel 18, 1 en 2, mee te werken. Met de regering kwamen wij overeen dat die leden van artikel 18 niet in werking zouden treden, totdat dit principiële constitutionele punt naar tevredenheid van de senaat zou zijn opgelost. Na een onvruchtbaar debat over de regeringsnotitie "versnelde implementatie" vroeg de Kamer in een motie-Jurgens op 5 december 2000 om een proeve van een grondwetswijziging te ontwerpen om op constitutioneel toelaatbare wijze ruimte te bieden voor een snellere implementatie van richtlijnen. Er bestaat geen verschil van mening over dat wij beiden het belang te dienen hebben dat die richtlijnen, die volkenrechtelijke verplichtingen voor Nederland met zich brengen, dan ook worden geïmplementeerd.

Na die discussie met de minister of staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in 1998 waren wij in twee jaar nog niet verder gekomen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft toen een studie- of onderzoek-sopdracht gegeven. In juli 2002 verscheen een rapport van Besselink c.s., dat heette: De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie. Ik heb dit lijvige boek hier in mijn hand. Je ziet wat een motie van de Eerste Kamer kan opleveren. Het is zeer de moeite waard om dit boekwerk te bestuderen. Het was een reactie op die bezwaren van de Eerste Kamer en op het verzoek aan de regering om na te gaan of de hele kwestie van de implementatie van richtlijnen van de Europese Unie op een constitutioneel aanvaardbare wijze opgelost kan worden. Het rapport is iets uitgebreider en gaat over de Nederlandse Grondwet en de EU in het algemeen, maar dat is geen bezwaar.

Dat was in juni 2002 en wij zitten nu in februari 2005. De regering heeft nog altijd niet gereageerd op dit rapport. Deze reactie is voor de komende maanden wel door minister De Graaf toegezegd. Inmiddels heeft de senaat nog minstens tweemaal wetsvoorstellen tegengehouden die poogden om toch langs deze weg te implementeren, via delegatie aan lagere regelgevers dus, ook bij afwijking van de wet. Die twee wetsvoorstellen zijn door de Eerste Kamer tegengehouden, laatstelijk nog een wijziging van de Mediawet in het jaar 2003. De zittende Eerste Kamer was toen nog maar net aan de slag.

Telkens is de betrokken bepaling op verzoek van de senaat niet in werking getreden. De Tweede Kamer heeft intussen alles gewoon laten passeren. Daar neemt men blijkbaar van dit soort debatten tussen regering en Eerste Kamer, over zaken die ook hen betreffen, geen kennis. Toch is er een aanleiding tot discussie. De minister verwijst namelijk in zijn notitie van 27 juli naar het ingediende wetsvoorstel nummer 29474 voor wijziging van de Elektriciteitswet, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet. Daarin wordt een zeer brede grondslag gegeven voor implementatie van mogelijke richtlijnen van de EU.

De regering had overigens al in 1999 een advies gevraagd aan een ambtelijke werkgroep. Die kwam met voorstellen om de aanwijzingen voor de regelgeving inzake delegatie strikter te formuleren. Dat is ook gebeurd. Vanuit de senaat is steeds betoogd dat dit niet voldoende is. Op de eerste plaats binden de aanwijzingen alleen de regering. Op de tweede plaats lost het niet de vraag op of een algemene delegatie in de wet aan lagere wetgevers om van de wet af te wijken mogelijk is zonder in strijd te komen met artikel 81 van de Grondwet. Dat artikel luidt dat de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk geschiedt.

Thans kondigt de regering na het advies van de Raad van State van 8 april 2004 in haar brief van 27 juni 2004 aan dat zij delegatie aan lagere wetgevers bij implementatie aan striktere voorwaarden wil binden. Zij hoopt daarmee alsnog instemming van de senaat te verwerven voor de gehanteerde vorm van versnelde implementatie in de eerdere wetten. Ik ben intussen wijzer geworden door het rapport van Besselink cum suis. Ik ben gedoken in wetten zoals de Vreemdelingenwet, met name artikel 109, de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. Het gaat om een hele reeks van wetten. Op blz. 243 van het rapport wordt aangegeven in hoeverre deze merkwaardige constructie al bestaat. Wij zitten met een niet gering probleem. In een reeks wetten staan blijkbaar bepalingen die naar de mening van de Kamer in strijd zijn met de Grondwet. Ik kan mij voorstellen dat als een AMvB gebaseerd op een van deze wetten aan de rechter wordt voorgelegd, die

rechter in staat is om die AMvB in strijd met de Grondwet en dus buiten toepassing te verklaren. Het is dus niet zomaar een theoretische grap van een emeritus hoogleraar staatsrecht. Het kan heel praktische consequenties hebben. Als de rechter inderdaad van mening is dat de bedoelde AMvB, die een bepaling heeft die in delegatie is vastgesteld en die afwijkt van een wettelijke bepaling, in strijd is met artikel 81 van de Grondwet, is deze AMvB niet geldig. Dan zitten wij met een probleem. Het verbaast mij dan ook dat het al zes jaar wachten is op een poging van de regering om een fatsoenlijke oplossing voor dit probleem aan te dragen.

Artikel 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving luidt dat in een hogere regeling in beginsel niet wordt toegestaan dat die door een lagere regel wordt gewijzigd. Dit is een van de merkwaardigste teksten die ik in het staatsrecht tegengekomen ben. In beginsel mag in een lagere regeling geen hogere regeling worden gewijzigd. Blijkbaar zijn er omstandigheden dat het wel kan. Dat kan echter nooit. Er bestaan natuurlijk noodsituaties. Ik doel echter op normale omstandigheden. Dan kan een lagere regeling nooit een hogere regeling wijzigen. Als wij daarvan afstappen, komen wij in problemen. Als motivering wordt aangegeven dat het leidt tot onoverzichtelijke regelgeving. De angel zit dus in de woorden "in beginsel". Bij routinematige aanpassingen van tarieven of voor aanpassingen die 'ter uitvoering van internationale of communautaire regelgeving vereist zijn' wordt een uitzondering toegestaan in artikel 34. Met geen woord wordt gerept over het bijzondere probleem dat ontstaat wanneer de wet bij AMvB of ministeriële verordening wordt aangepast. De wet kan immers alleen door de wetgever worden veranderd of aangepast, niet door lagere regelgevers.

Bij het voorstel voor artikel 18.2 Telecomwet deed zich het bijzondere geval voor dat de wetgever de lagere wetgever machtigt om zonodig van wettelijke voorschriften af te wijken. Zo'n machtiging is echter geen kwestie van delegatie, zoals de regering voortdurend stelt, maar van attributie van wetgevende bevoegdheden. Dat kan alleen de grondwetgever. Alleen de grondwetgever kan aan een lagere regelgever de

## Jurgens

bevoegdheid geven van de wet af te wijken. Dat is de beroemde regel in het staatsrecht van de Kompetenz-Kompetenz. Het ontbreekt de wetgever aan de Kompetenz-Kompetenz om een dergelijke machtiging aan een lagere regelaar te geven. Zo'n wet is ook met zichzelf in strijd. Enerzijds bevat deze wet wettelijke voorschriften. Anderzijds staat in dezelfde wet dat lagere wetgevers in bepaalde omstandigheden regels kunnen vaststellen die daarmee in strijd zijn. Dat is toch geen wetgeving?

Nederland is er op grond van het EG/EU-verdrag toe gehouden om richtlijnen tijdig te implementeren in Nederlandse regelgeving. De Nederlandse wetgevingsprocedure is traag. Uit een oogpunt van degelijkheid is dit misschien te loven, maar wanneer haast is geboden ontstaan hierdoor problemen. De regering zit dus in het spanningsveld geschapen door enerzijds verdragsverplichtingen, met de mogelijkheid van sancties bij niet tijdige implementatie, en anderzijds grondwettelijk geregelde procedures van wetgeving. Het is daarom hoogst opmerkelijk dat er ruim tweeënhalf jaar na het verschijnen van het door de senaat gevraagde rapport-Besselink c.s. nog steeds geen reactie van de regering is, laat staan een voorstel tot wijziging van de Grondwet. Bij een grondwetswijziging zou een regeling kunnen worden getroffen die gericht is op het invoeren van een constitutioneel aanvaardbare en snellere procedure van implementatie. Dit zou, na grondwetswijziging, bijvoorbeeld kunnen door dezelfde weg te volgen als bij verdragen. Artikel 91 lid 2 van de Grondwet voorziet immers in de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen nadat deze aan de Kamers zijn voorgelegd, het zogenaamde piepsysteem. Zoiets zou ook mogelijk gemaakt kunnen worden voor wetsvoorstellen ter uitvoering van verdragen c.q. van besluiten van volkenrechtelijke instellingen.

De brief van minister Donner van 27 juli 2004 gaat deze weg niet op. De regering lijkt nog steeds te pogen om implementatie als het erop aan komt te versnellen langs de weg van de zogenaamde delegatie, waar de senaat tot nog toe moeite mee heeft gehad. Dit is des te opmerkelijker nu er ook een andere uitweg is uit de impasse. Ontwerprijtlijnen hebben

meestal een lange periode van voorbereiding gehad voordat de Europese Commissie ze aan de Raad van Ministers aanbiedt. Daarna is er het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement. Daar gaan meestal maanden overheen. In die periode kan er reeds gewerkt worden aan ontwerperegelingen voor implementatie in Nederlandse regelgeving. Al die tijd weet de regering namelijk dat er een richtlijn aankomt. Sterker nog, zij is er bij betrokken en zij besluit erover. Er kan dus al tijdens het ontstaan van de richtlijn begonnen worden met het ontwerpen van wetsvoorstellen voor zover een richtlijn wetswijzigingen noodzakelijk maakt. Voor het merendeel van de gevallen hoeven alleen lagere regelingen te worden gewijzigd. De toenmalige regeringscommissaris voor de wetgeving, de Nijmeegse hoogleraar Tijn Kortmann, wees daar al meer dan tien jaar geleden op.

Is dat immers tijdig geschied, dan kunnen die wetsvoorstellen kort na het van kracht worden van de richtlijnen worden ingediend. Dit tijdig voorbereiden van implementatiewetgeving, gelijk met de voorbereiding van de betrokken richtlijn, gebeurt helaas te weinig. De beleidsambtenaren die in Brussel onderhandelen over ontwerp-richtlijnen zijn blijkbaar steeds andere mensen dan degenen die implementatiewetgeving moeten ontwerpen. Zij weten welke problemen implementatie meebrengt en zij zouden op het moment dat de implementatieperiode wordt bepaald kunnen zeggen dat een periode van één jaar te kort is. Zoals het nu gaat, is het weinig doeltreffend. Er is kennelijk sprake van te weinig coördinatie tussen de beleidsambtenaren en de onderhandelaars in Brussel. In deze fase van de wetgevingsprocedure zit de traagheid, niet bij de beide Kamers der Staten-Generaal. De minister suggereerde dat laatste in een brief van eind vorig jaar aan de Tweede Kamer. Het valt op dat de staatssecretaris van Europese Zaken in zijn brief d.d. 9 november 2004 aan de Eerste Kamer over de implementatie van EG-richtlijnen wel een zestal maatregelen ter bespoediging noemt, maar niet de maatregel van het tijdig beginnen van de uitvoering. Aanwijzing 309 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zou op dit punt moeten worden

versterkt. Ik zie de minister van Justitie nu zorgelijk kijken en dat begrijp ik ook wel. Ik weet hoe moeilijk het is voor een coördinerend minister om de andere departementen zo ver te krijgen dat zij zich behoorlijk gedragen als het om wetgeving gaat. De coördinerende rol van de minister is niet eenvoudig, maar ik blijf erbij dat de wetgeving tegelijk met een ontwerprijtlijn moet ontstaan.

De regering gaat in haar brief van 27 juli 2004 nog steeds niet ten principale in op de vraag of artikel 81 wel toelaat dat de wetgever lagere regelgevers machtigt om implementatieregels te stellen, ook als deze afwijken van de wet. Het gaat hier dus niet om de oeroude staatsrechtelijke vraag of de wetgever "tot het treffen ener regeling door de Grondwet geroepen" deze regeling geheel of gedeeltelijk aan een lagere autoriteit mag overdragen. Om die vraag te beantwoorden treft men bijvoorbeeld in hoofdstuk I van de Grondwet (grondrechten) vele bepalingen aan die regeling "bij of krachtens" de wet mogelijk maken. Op dit moment is aan de orde de vraag of de wetgever, nadat hij een bepaalde materie om welke reden dan ook bij formele wet heeft geregeld, bij de wet aan een lagere autoriteit nadere regeling van diezelfde materie mag opdragen, zulks niet alleen als het gaat om regelingen die binnen de wettelijke grenzen in details treden (dat kan onder bepaalde voorwaarden) maar ook als daarmee wordt afgeweken van bestaande wetten in formele zin. Dit laatste is nogal wat. In het laatste geval is naar mijn mening sprake van een "machtigingswet". Dit deed zich ondermeer voor bij de Crisisinvoerwet 1931. Daarin machtigde de wetgever de Kroon om de invoer van bepaalde goederen te verbieden, waarbij de Kamer eiste dat een dergelijke maatregel zo spoedig mogelijk door een wet wordt bekrachtigd. Om andere redenen gebeurde dit ook bij de Noodwet Indonesië (1948). De titel van beide wetten maakt duidelijk dat het ging om noodgevallen. Van een dergelijke nood situatie is bij de implementatie van EU-richtlijnen echter geen sprake. Men is immers zelf betrokken bij de totstandkoming daarvan. Ik zie dus een groot probleem op dit punt. Ik stel overigens vast dat de uitspraak van de Kamer over artikel 18 van de Telecommunicatiewet niet

## Jurgens

is uitgevoerd. Bij het tweede lid van dat artikel staat dat het niet in werking is getreden, maar het eerste lid is wel in werking getreden. Daarin wordt geregeld dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld die afwijken van de wet. Afgesproken was echter dat beide leden niet in werking zouden treden. Zo zie je maar, de Eerste Kamer kan niet opletend genoeg zijn.

De bezwaren in de Senaat tegen de voorgestelde mogelijkheid van implementatie door lagere regelgevers "contra legem" heeft de regering, naar zij zegt, aanleiding gegeven om de voorstellen, vervat in het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie, te herzien. Daar de regering niet ingaat op het principiële vraagstuk, is niet onmiddellijk duidelijk op welke wijze zij de Senaat tegemoet komt. Lezen wij de tekst goed, dan wil de regering in de wet duidelijk de delegatiegrondslag formuleren "door aan te duiden voor welke onderwerpen gedelegeerde wetgeving kan worden vastgesteld". Daarmee komt zij tegemoet aan de klassieke eis van de delegatiegrondslag. Er kan niet meer in zijn algemeenheid worden verwezen naar de onbekende inhoud van toekomstige richtlijnen. Dat standpunt is overigens wel verlaten in het voorstel 29474, de Electriciteits- en Gaswet. Daarbij is immers sprake van een zeer brede delegatiegrondslag, te weten de inhoud van de richtlijn. De toekomstige inhoud daarvan is dus onzeker en deze manier van handelen is in strijd met de normale delegatieregels.

In de volgende alinea stelt de regering: "In geen geval kan de uitvoering strijdig zijn met de regels van de wet zelf.". Deze zin lijkt tegemoet te komen aan de bezwaren van de senaat. Toch staat er niet onomwonden dat in een wet voortaan niet meer een machtiging zal worden gegeven om bij implementatie af te wijken van wettelijke bepalingen.

De regering gaat vervolgens in op het tijdig voorbereiden van implementatiewetgeving en het overleg daarover met de betrokken vaste commissie van ± naar ik aanneem ± de Tweede Kamer. Ik verwijs in dit verband ook naar de brief van staatssecretaris Nicolaï van 9 november 2004 met een actieplan voor versnelling van de implementatie. Dit is op zich prima.

Het venijn zit in de staart. Onder het hoofdje "maatwerkoplossingen" neemt de regering zich voor om ± als de bestaande delegatiegrondslagen te kort schieten ± "de delegatiegrondslag te verruimen" naar ik aanneem bij de wet. Als dit vervolgens niet voldoende is om tot tijdige implementatie te komen, zal "naar bevind van zaken moeten worden gehandeld", aldus de minister. Dit lijkt te betekenen dat de regering eerst weliswaar strikter de klassieke delegatieregels wil hanteren om bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling richtlijnen te implementeren. Daarna wil zij de klassieke regels uithollen door een ruimere delegatiegrondslag te formuleren en in het uiterste geval ± de derde fase ± wil zij de mogelijkheid handhaven om bij die delegatie te machtigen om regels te stellen die van de wet afwijken. Wat betekent anders "handelen naar bevind van zaken"?

Hier wreekt zich dat de regering een discussie over de vraag of het constitutioneel toelaatbaar is om bij wet lagere regelgevers te machtigen, steeds uit de weg is gegaan. Wij hebben niet gediscussieerd over de vraag of dit wel in overeenstemming is met artikel 81. Dit komt in geen enkel stuk voor, ook niet in de laatste brief van de minister en ook niet in het advies van de Raad van State. Dit is toch verbazingwekkend. Als het antwoord op die vraag negatief is en dit in strijd is met artikel 81 van de Grondwet, is de discussie afgelopen. Ik nodig de regering daarom uit om eerst de discussie over artikel 81 met de Kamer te voeren. De Kamer kan pas daarna beoordelen of de regering inderdaad tegemoet is gekomen aan de bedenkingen die de Kamer bij eerdere wetsvoorstellen heeft ingebracht. Wij kunnen dan over enige maanden alsnog een debat met minister De Graaf voeren.

Mevrouw de voorzitter. Deze inbreng heb ik namens ons allen geleverd. Ik wil nu nog namens mijn fractie ingaan op het andere onderwerp dat vandaag op de agenda staat.

Mijn eerste opmerking in dit kader heeft betrekking op het parlementair toezicht op de JBZ-Raad. Er is een spanningsveld tussen de algemeen gevoelde behoefte om enerzijds grensoverschrijdende, met name georganiseerde criminaliteit te bestrijden zoals terrorisme, mensensmokkel, EU-fraude en

andere zaken die zich van nationale grenzen niets aantrekken, en anderzijds de noodzaak om juist in deze sector waar de rechtsstaat en grondrechten van burgers kunnen worden bedreigd, de parlementaire controle optimaal aanwezig te laten zijn. De minister zal met mij van mening zijn dat in deze sector parlementaire controle zeer nodig is.

Toen in het Verdrag van Maastricht de derde pijler ± JBZ ± in het EU-Verdrag kwam, werd de inhoud daarvan welbewust buiten de normale procedure gehouden, buiten de procedures die toezicht door het Europees Parlement verzekerd zouden hebben. Het gevolg daarvan is tweërlei: de nationale parlementen moeten op dit punt extra alert blijven en het Europees Parlement kreeg geen kans zich op dit terrein te profileren op dezelfde manier als nationale parlementen al anderhalve eeuw doen bij het toezicht op justitie.

Die inzet van nationale parlementen is ± behalve in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken ± nergens zo ver gegaan als bij ons. Een amendement van de leden De Hoop Scheffer, Van Traa en Jurgens op de Goedkeuringswet, eerst van Schengen, later van Maastricht, Amsterdam en Nice, dwongen de Nederlandse bewindslieden om de instemming te verwerven van de beide Kamers voordat zij kunnen instemmen met maatregelen van de JBZ-Raad die Nederland binden. Deze methode wordt nu al meer dan 10 jaar gevolgd. De wetstekst is in deze Kamer nog aangescherpt door twee moties die mijn naam dragen: de een eist dat de tekst van de maatregel twee weken tevoren in de Nederlandse taal voor de Kamers beschikbaar moet zijn ± zulks op straffe van automatische weigering van de instemming ± en de andere motie wil dat de zogenaamde kaderbesluiten van de JBZ-Raad die bindend zijn voor Nederland maar waarover het EP niet is gehoord, minstens zes weken openbaar moeten zijn alvorens instemming kan worden gegeven. Dit om het EP en de niet-gouvernementele organisaties de gelegenheid te geven om hun mening kenbaar te maken; zulks kan bijdragen aan ons oordeel en onze instemming.

Dat zulke moties nodig zijn is eigenlijk hoogst curieus. Als het om Nederlandse wetgeving ging die bijvoorbeeld regelt op grond waarvan een bevel tot arrestatie kan

## Jurgens

worden gegeven, of wat moet worden verstaan onder "terroristisch misdrijf" ± twee kaderbesluiten die in 2002 speelden ± dan was het ondenkbaar dat er geen volledige openbaarheid bestond in het proces dat tot die wetgeving leidt ± dit loopt via Raad van State, Tweede Kamer, Eerste Kamer, met commentaar vanuit wetenschap en maatschappij ± en die wetgeving zou veel meer dan twee weken openbaar moeten zijn voordat de Kamers erover zouden moeten beslissen. Bij de EU aanvaarden we dat deze simpele grondregels niet gelden, zelfs niet op een terrein dat het hart van de rechtsstaat raakt: Justitie en BiZa. Intussen zijn per 1 januari, conform het Verdrag van Maastricht en dat van Nice, al een aantal zaken overgegaan naar de eerste pijler, waardoor normale EU-procedures gaan gelden. Dit betreft het asiel- en migratiebeleid. De rest van de justitiële en politieke samenwerking blijft in de derde pijler. Mijn fractie heeft er behoefte aan, van de minister te vernemen of hij het parlementaire toezicht in deze sector voldoende acht. Europol is overigens nog op een apart verdrag gebaseerd, maar ook daar doet zich een groot tekort aan toezicht en dus aan legitimatie voor. Acht de minister dit gebrek aan legitimatie niet verontrustend?

In 2001 ontwikkelde zich het initiatief van samenwerking van justitiewoordvoerders in de nationale parlementen en in het EP, specifiek gericht op de effectuering van een gezamenlijke controle op Europol. Wat het EP immers niet kan, kunnen nationale parlementen wel: tegenover hun eigen minister verantwoording afleggen, zoals ik op dit moment doe. Dit initiatief, toen Parlopol genoemd en vastgelegd in een uitvoerig verslag in boekvorm, van de conferentie hier in Den Haag, is helaas niet van de grond gekomen. Internationale samenwerking van nationale parlementen is een moeilijke zaak, tenzij deze in een structuur is vastgelegd, zoals bij de NAVO en de Raad van Europa die een eigen parlementaire Assemblée kennen, samengesteld uit leden van nationale parlementen, die ook bevoegdheden hebben. Van een consistente, gezamenlijke parlementaire controle op de JBZ-Raad is evenmin iets gekomen. Het Nederlandse toezicht via het instemmingsrecht der Kamer heeft

zeker een preventieve functie, in het systeem van overleg met de minister dat de Tweede Kamer nog beter hanteert dan de Eerste Kamer, waar vooral het bureau EBK voor ons prima werk verricht. Maar de papieren rompslomp die ermee gepaard gaat, het gehaast inzien van stukken die zojuist nog binnen COREPER zijn afgerond, op tijd voor de vergadering van de JBZ-Raad, het is allemaal een wijze van werken die niet past bij het belang van parlementair toezicht op het soms verregaand EU-handelen in het kader van JBZ. Wij vragen de minister derhalve om zijn visie op de wezenlijke vraag: hoe valt dit te verbeteren?

Nog twee kleine punten. Mijn fractie wil in dit kader haar zorg uiten over de fixatie op terrorismebestrijding die oprijst uit de stukken, alleen al in de vergaderingen van november en december. In de toch niet overvolle agenda van 19 november en 2 december betreft het niet minder dan zeven of acht agenda-punten. Een ervan een ontwerp-kaderbesluit over "de bewaring van gegevens die zijn verwerkt of opgeslagen in openbare communicatiediensten, met het oog op voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, daaronder begrepen terrorisme". Dit zien wij voortdurend opduiken. Bevoegdheden van de overheid worden verruimd, verplichtingen van brede aard aan burgers opgelegd, telkens onder het mom van terrorismebestrijding. Op 27 januari schreef een redactioneel commentaar in de Volkskrant, met recht, dat de rechtsstaat steeds meer onder druk komt ± dit naar aanleiding van een nieuw pakket aan maatregelen dat het kabinet heeft aangekondigd. Daarbij zou het mogelijk worden om op te treden tegen personen buiten concrete verdenking van een strafbaar feit. Mochten die voorstellen deze Kamer bereiken, dan zullen wij ze zeker kritisch bekijken.

Maar wat de JBZ-Raad uitspookt, wordt niet op dezelfde wijze openbaar aangekondigd, noch openbaar besproken. Zo'n kaderbesluit over gegevens wordt uitgebreid binnen werkgroepen van nationale ambtenaren in Brussel en vastgesteld in de JBZ-Raad zonder parlementaire medezeggenschap. Als het is aangenomen, is het bindend voor Nederland. De Kamers kunnen er niets meer aan doen. Hoe denkt

de minister in deze situatie verandering te brengen? Nu hebben wij nog dat moeizame instemmingsrecht, maar wat gebeurt er als het verdrag inzake de Europese grondwet in werking treedt?

Intussen wordt er een façade opgebouwd van verhoogde bescherming van de grondrechten van de Europese burger. Het Europees bureau inzake Racisme en Vreemdelingenangst in Wenen moet, zo wil de Europese Raad, worden omgebouwd tot een Europees bureau voor de mensenrechten. Dat klinkt prachtig maar is in feite een doublure van hetgeen de Raad van Europa in de loop van een halve eeuw reeds heeft opgebouwd in Straatsburg rond het Europees Hof voor de Mensenrechten. Alle 25 leden van de EU zijn lid van de Raad van Europa. Waarom dan de Raad van Europa ondermijnen door het werk dunnetjes over te doen, zoals nu in het Haags Programma wordt voorgesteld? Als het bureau niet meer wil zijn dan een instituut dat erop toeziet dat de EU als zodanig, conform het door de EU aanvaarde handvest, de mensenrechten respecteert, dan is het aanvaardbaar, evenals soortgelijke instituten in vele nationale staten die het beleid van de eigen nationale overheid kritisch volgen. De EU moet echter niet pogen het werk van de Raad van Europa over te doen. Daardoor zou een nog grotere kloof ontstaan met de andere 21 leden van de Raad van Europa die geen lid zijn van de EU. Wil de minister zich ervoor inzetten dat het bureau in Wenen zijn broodnodige werk blijft verrichten in de strijd tegen racisme en vreemdelingenangst, maar zich niet begeeft op het terrein waarop het dubbel werk doet? Het bureau moet gewoon blijven doen wat het nu doet en geen taken krijgen die al in Straatsburg voortreffelijk worden vervuld.

Voorzitter, dank u wel voor uw tolerantie voor wat betreft de lengte van mijn betoog.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik zal mijn bijdrage proberen wat te bekorten zodat de extra tijd die collega Jurgens heeft gebruikt, weer kan worden ingelopen. Overigens begin ik met hem hartelijk dank te zeggen voor de voortreffelijke wijze waarop hij alle

## Van de Beeten

gevoelens en ideeën die in de commissie voor Justitie leven met betrekking tot de implementatie, vandaag namens ons over het voetlicht heeft gebracht, inclusief de citaten uit het Latijn. Hartelijk dank daarvoor.

Op een aantal punten kan ik aansluiten bij het betoog van de heer Jurgens, in het bijzonder bij zijn opmerking over de Telecommunicatiewet en de toezegging die destijds in deze Kamer is gedaan om enkele onderdelen daarvan niet in werking te laten treden. De heer Jurgens heeft dit kort voor deze vergadering ontdekt; het is een ernstig punt. Mijn fractie zal zich erop beraden wat daarvan de consequentie moet zijn. Als het juist is wat de heer Jurgens daarover heeft verteld, dan kan dat niet.

De heer Jurgens heeft enkele wegen geschetst voor het aanpakken van de implementatie. Voorlopig geeft de CDA-fractie de voorkeur aan het treffen van een grondwettelijke voorziening. Al was het alleen maar om zo de regering te dwingen voortaan een nauwkeurig onderscheid te maken tussen dat wat krachtens Europese besluiten moet worden geïmplementeerd en andere zaken die vaak in implementatiewetten worden aangeboden aan de beide Kamers. De huidige werkwijze brengt ons in een lastige positie omdat wij voor de implementatie van een Europees besluit moeten stemmen, maar daarmee ook instemmen met onderwerpen die niets met die implementatie te maken hebben. Dit is een extra reden om aan te dringen op een specifieke regeling in de Grondwet.

De heer Jurgens heeft enkele aspecten van het Haagse Programma genoemd. Ik sluit mij aan bij wat hij heeft gezegd over de zorgen inzake de parlementaire controle en de openbaarheid en openheid van de besluitvorming. Dit thema is hier al veelvuldig aan de orde geweest. Dit debat beschouw ik eigenlijk als een aanzet tot verdere betrokkenheid van deze Kamer van het Nederlandse parlement bij de besluitvorming daaromtrent. Ik zie dan ook geen tegenstelling tussen de rol van de regering en die van de Kamer bij de uitvoering van het Haagse Programma; het gaat om de betrokkenheid van dit parlement bij datgene wat er in Europa te gebeuren staat. In dat verband wijs ik op het verzoek

van de Europese Raad bij het vaststellen van het Haagse Programma aan de Europese Commissie om heel spoedig in 2005 te komen met een werkprogramma. Eerder heeft collega Van der Linden in het kader van de Europese Conventie de gedachte gelanceerd om het wetgevingsprogramma van de Europese Commissie in één week in alle nationale parlementen en het Europees parlement te bediscussiëren met de onderscheiden regeringen en de Commissie. Dat vonden wij in deze Kamer een heel goede gedachte. Het zou goed zijn als de regering zich ervoor inzet dat het voorstel voor een werkprogramma van de Europese Commissie wordt besproken in de verschillende parlementen, hetzij met de commissies voor Justitie, hetzij in een plenaire vergadering. Als dit ook weer in één week gebeurt, wordt daarmee de betrokkenheid van de nationale parlementen bevorderd. Is de minister bereid om deze gedachte in de Raad te lanceren om te bezien of daarvoor een meerderheid is te vinden?

Deze minister draagt samen met zijn collega minister Verdonk een belangrijke verantwoordelijkheid voor het Haagse Programma, en daarvoor verdient hij lof. Over dat programma is wel gezegd dat het tamelijk vaag is. Ik denk dat dit meevalt wanneer het wordt vergeleken met het programma van Tampere. Daarvan waren destijds de verwachtingen overigens ook niet hoog gespannen, maar in de praktijk heeft het programma een enorme ontwikkeling te zien gegeven, uiteraard ook onder invloed van de terroristische aanslagen van 2001. Los daarvan kunnen wij echter vaststellen dat er bijvoorbeeld op het terrein van het civiele recht heel wat in beweging is gezet. Als de uitvoering van dit programma ook maar in de buurt zou komen van de ambities die het verwoordt, zal het heel wat teweeg brengen in de Europese rechtsruimte.

Het programma maakt een wat onevenwichtige indruk, gezien het totale beslag van het papier. Ik baseer mij daarbij op de conclusies van het Voorzitterschap in bijlage 1. Die bijlage omvat 30 pagina's, waarvan er elf onder het kopje "vrijheid" eigenlijk alleen worden besteed aan het onderwerp asiel en migratie. Acht pagina's zijn gewijd aan veiligheid en zes pagina's aan de

versterking van het recht. Dat lijkt een beetje onevenwichtig. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

Een belangrijk thema in het Haags Programma is het terrorisme. Ik vind dat niet zo vreemd, omdat terrorisme nu eenmaal per definitie grensoverschrijdend is en zeer ernstige consequenties heeft. Daarbij hebben wij te maken met het feit dat de dreiging in een bepaalde lidstaat soms wordt georganiseerd vanuit een andere lidstaat. Die andere lidstaat mag dan niet zijn verantwoordelijk ontlopen. Dit beginsel is in het Haags Programma nog eens zeer nadrukkelijk verwoord en dat vind ik terecht, want het is een belangrijk probleem. Op pagina 13, de tweede pagina van bijlage 1, staat: kernelement zal in de nabije toekomst het voorkomen en bestrijden van terrorisme zijn. Die zin volgt op een aantal opmerkingen over de algemene doelen van het Haags Programma. Ik zie daarvan echter betrekkelijk weinig terug in de rest van het programma. Hier en daar komt het wel terug bij enkele onderwerpen, maar een en ander is in de inleiding van het Haags Programma zo geprononceerd geformuleerd dat men zou verwachten dat dit op veel punten terugkomt, en dan vooral geoperationaliseerd. Als men naar specifieke voorstellen kijkt, ontbreekt het daar echter wel eens aan. Op pagina 30 staat bijvoorbeeld dat terrorismebestrijding hoofddoel is van het veiligheidsbeleid. Het onderwerp veiligheid wordt daarbij dus heel nadrukkelijk in het middelpunt van de belangstelling geplaatst. Er wordt echter alleen op het punt van de informatie-uitwisseling een concrete ambitie geformuleerd. Ik vraag mij af of het juist op dit terrein niet wenselijk zou zijn om te komen tot het vormen van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Een van de dingen die mij opvielen was dat er tot dusverre alleen een gemeenschappelijk onderzoeksteam is geformeerd op het gebied van de mensenhandel. Op zichzelf genomen ligt het voor de hand om dat onderwerp op deze wijze aan te pakken, maar ligt het niet ook voor de hand om met betrekking tot terrorisme hetzelfde te doen? Waarom is dat nog niet gebeurd? Zijn er concrete problemen die daaraan in de weg staan? Zijn er bezwaren tegen om het op die manier te doen? Heeft het te maken met de kwestie van de informatie-

## Van de Beeten

uitwisseling en de neiging van inlichtingendiensten en justitiediensten om op de eigen informatie te blijven zitten ± om het maar eens huiselijk te formuleren? Dat zijn enkele vragen die bij mij rezen bij het lezen van het Haags Programma.

Op pagina 30 staat: de Raad moet tegen eind 2005 een strategie voor de lange termijn ontwikkelingen om de omstandigheden aan te pakken die bijdragen aan radicalisering en rekrutering voor terroristische activiteiten. Ik vond dat een intrigerende zin. Aan de ene kant vond ik hem een beetje cryptisch, maar aan de andere kant werd mijn belangstelling erdoor gewekt, want wat wordt bedoeld met het ontwikkelen van een strategie voor de lange termijn om omstandigheden aan te pakken die bijdragen tot radicalisering? Waartoe strekt zich dat uit? Wat moeten wij verwachten van het uitwerken van deze strategie? Ik merkte daarstraks al op dat het asiel- en migratiebeleid een tamelijk belangrijk onderdeel van het programma is. Ik stelde al de vraag of dat wel juist is, in het licht ook van het belang dat aan terrorismebestrijding wordt toegekend in het Haagse Programma. Ik zie op één punt wellicht toch een verband tussen het beleid op het terrein van asiel en migratie enerzijds en terrorismebestrijding anderzijds, namelijk daar waar op pagina 23 staat dat de Europese Raad nog in 2005 een voorstel moet behandelen voor minimumnormen inzake het terugkeerbeleid, waarbij hij rekening moet houden met aandachtspunten op het terrein van de handhaving van de openbare orde. Ook dat is weer een wat cryptische formulering, maar als ik denk aan openbare orde en terugkeerbeleid, dan vraag ik mij af of dat ook iets te maken heeft met de problematiek van de terrorismebestrijding. Wellicht kan de minister dit nader toelichten.

Het beginsel van beschikbaarheid van informatie is een van de belangrijke elementen in het Haagse Programma. Dat heeft bij mij de vraag opgeroepen of een serieuze uitvoering hiervan niet toch op den duur vereist dat men komt tot vergaande harmonisatie van de regels op het gebied van de justitiële documentatie. Als zich een probleem voordoet zoals dat van de Fransman die zich in Frankrijk had beziggehouden met zedenmisdrijven, die naar België verhuist en daar zijn praktijken

voortzet en men wil met betrekking tot het uitwisselen van informatie over een dergelijke persoon tussen België en Frankrijk werkelijk komen tot een effectieve aanpak, dan kan ik mij niet voorstellen dat dit zou kunnen zonder dat men in Frankrijk en in België de regels op het terrein van justitiële documentatie aanpast aan de Europese normen op dat punt. Ik vraag mij zelfs af of men niet zou moeten komen tot een Europese databank die rechtstreeks toegankelijk zou moeten zijn. Ik wil niet zonder meer zeggen dat dit wenselijk is of zou moeten gebeuren, maar als een dergelijk doel wordt geformuleerd in het Haagse Programma, dan moeten wij ons ook realiseren dat dit consequenties zal hebben en dat wij ons ook moeten afvragen waartoe dat gaat leiden. In dit verband heb ik nog een aanvullende vraag aan de minister. In de discussie over de wenselijkheid van meer informatie-uitwisseling, een beginsel dat nu ook in het Haagse Programma is geformuleerd, viel mij een interview op met de Nederlandse AIVD-chef dat enkele weken geleden in NRC Handelsblad stond. Hij zette daar nadrukkelijk vraagtekens bij en vroeg zich af of het wel verstandig was om dat te doen, het na te streven en of dat uiteindelijk de effectiviteit van het beleid ten goede zou komen. Ik zou het op prijs stellen als de minister daarop zou willen reageren.

Dan kom ik nog bij een ander thema, namelijk dat van het Europese agentschap grensbeheer. Collega Van der Linden heeft er bij de debatten over de Staat van de Unie van de zijde van de CDA-fractie al op gewezen dat er toch wel wat bedenkingen zijn bij de enorme wildgroei aan agentschappen in Europa. Ook hierbij wil ik enige kritische kanttekeningen plaatsen. De CDA-fractie kan zich goed voorstellen dat grensbeheer een terrein is dat zich goed leent voor zoveel mogelijk praktische samenwerking tussen de diensten die bij deze belangrijke taak zijn betrokken. Dat betreft met name de Douane, maar ook allerlei justitiële diensten en politiediensten die betrokken zijn bij de grensbewaking. Wij hebben hier echter te maken met een grensvlak van controle op en toelating van personen en goederen enerzijds en politie en justitie anderzijds. Hoe ziet de minister op den duur de relatie tussen het agentschap en nationale politie- en justitieautoriteiten? Hoe

ziet hij de relatie met Europol en Eurojust? Op welke wijze is ± ook hier gaat het weer om het thema dat al door collega Jurgens is aangesneden ± parlementaire controle te verzekeren op het werk van het agentschap? Heeft daar het Europese Parlement een taak? Hebben nationale parlementen er ook een rol in te spelen en zo ja, op welke wijze zou die verantwoording aan nationale parlementen dan moeten plaatsvinden bij een dergelijk Europees agentschap? Wij hebben in dit land de afgelopen jaren herhaald debatten gehad over zelfstandige bestuursorganen. De meningen daarover zijn in de afgelopen tijd nogal gaan schuiven en het lijkt mij niet onverstandig om daarbij stil te staan als het gaat om Europese agentschappen.

Eurojust noemde ik net al. Op pagina 38 wordt daarvan in het Haagse Programma gezegd: effectieve bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde en andere ernstige criminaliteit en terrorisme vereist samenwerking bij en coördinatie van onderzoeken en ± hier komt het ± waar mogelijk geconcentreerde vervolgingen door Eurojust in samenwerking met Europol. "Geconcentreerde vervolgingen door Eurojust" staat er in het Haags Programma. Ik weet niet of het een vertaalfout is of een "slip of the pen", maar het lijkt mij dat vervolgingen door Eurojust op dit moment geen wettelijke basis hebben en in het kader van het grondwettelijk verdrag ook niet zullen hebben. In artikel III-174, 2de lid, is sprake van coördinatie van onderzoek en vervolging door Eurojust en niet van een zelfstandige bevoegdheid tot vervolging. Dit is uitvoerig aan de orde geweest in de slotonderhandelingen in de Europese Raad. Zou die bevoegdheid wel bestaan, dan rees direct de vraag hoe die er in de praktijk uitzag, in welke verhouding die zou staan met de bevoegdheid van het nationale openbaar ministerie enz. Mijn fractie vraagt zich ten eerste af hoe zij deze tekst moet opvatten.

Het woord implementatie is vandaag al meerdere malen gevallen. In het Haags Programma wordt veelvuldig opgeroepen tot implementatie van een groot aantal besluiten dat in het kader van het programma van Tampere is genomen, maar nog steeds niet is geïmplementeerd in de nationale

## Van de Beeten

wetgeving. Een van de pijnlijkste kwesties is wel de implementatie van het Europees aanhoudingsbevel. De minister zal zich herinneren dat wij ons in deze Kamer de nodige moeite hebben getroost om dat bevel zo snel mogelijk in de overleveringswet te implementeren. Wellicht kan hij mij zeggen wat de huidige stand van zaken is, want daarvan ben ik niet op de hoogte, maar ik las in de stukken dat tot voor zeer kort Tsjechië en Italië dat Europees aanhoudingsbevel nog niet hadden geïmplementeerd. Dat is buitengewoon pijnlijk. Op zichzelf roept dat natuurlijk wel de vraag op of het bij de uitvoering van het Haags Programma beter zal gaan en of wat nu is voorgesteld om te komen tot een Europees scorebord ten aanzien van het Haags Programma, een effectief middel zal zijn om tijdige uitvoering van de genomen maatregelen daadwerkelijk te bevorderen.



Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De heer Jurgens heeft namens de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad een helder betoog gehouden. Mijn fractie ondersteunt dit betoog. Namens mijn fractie wil ik er nog enkele opmerkingen van meer algemene aard aan toevoegen. Daarna zal ik aandacht besteden aan het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie en het Haags Programma.

Ik roep in herinnering dat ik op 2 maart 2004 in het kader van het debat over de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie ook namens de VVD-fractie het woord heb gevoerd over de implementatie van EU-regelgeving. Ik heb toen gewezen op de, overigens bekende, implementatieachterstand van Nederland. Ook nu nog bestaat er een implementatieachterstand. Die achterstand is echter wél enigszins verminderd. In 2003 signaleerde mijn fractie nog een implementatieachterstand van 59 richtlijnen; in het vierde kwartaal van 2004 is de achterstand teruggelopen van 41 in het derde kwartaal naar 30 nog te implementeren richtlijnen, zoals blijkt uit het recente overzicht van de staatssecretaris voor Europese Zaken. Hulde daarvoor. Er schijnt een oorzakelijk verband te bestaan tussen economische welvaart en implementatie van EU-regelgeving. Hoe meer het een land economisch voor de wind gaat, des te minder of geen implementa-

tieachterstand er is. Volgen wij dit oorzakelijk verband, dan komt Nederland uit het economisch dal. De implementatieachterstand is immers afgenomen!

Nederland is in Europa overigens niet uniek met zijn implementatieachterstand. Dat brengt mijn fractie tot de vraag aan de minister of de veronderstelling juist is dat de implementatietermijn voor EU-richtlijnen kennelijk steeds te krap bemeten is. Als er meer tijd voor beschikbaar zou zijn, zouden de lidstaten waarschijnlijk minder problemen hebben met tijdige implementatie. En dat leidt dan automatisch tot de volgende vraag: waarom worden de termijnen steeds zo krap bemeten? Zou het wellicht een suggestie kunnen zijn om EU-richtlijnen in categorieën met betrekking tot de implementatietermijn in te delen? Bijvoorbeeld als volgt: snelheid vereist, categorie 1, implementatietermijn van 2 jaar; redelijk tempo vereist, de midden-categorie, categorie 2, implementatietermijn van 3 jaar en niet echt haast vereist categorie 3, implementatietermijn van 4 jaar. Is de minister bereid om enige invloed uit te oefenen op haalbare implementatietermijnen?

Waar liggen de problemen in eigen land? Zoals de heer Jurgens al aangaf, blijkt uit onderzoek dat ze niet bij het parlement liggen. Vertraging wordt onder andere veroorzaakt door stammenstrijd op de departementen: welk ministerie moet de omzetting van de richtlijn regelen? Die conclusie trok Esther Versluis in haar enige tijd geleden aan de Universiteit van Utrecht verdedigde proefschrift. In de Staatscourant van 31 augustus 2004 licht zij dit nader toe. Naar aanleiding van het door haar verrichte onderzoek merkt zij op: "De ministeries vertrouwden het elkaar niet toe. (...) De ambtenaren op de verschillende departementen concludeerden stuk voor stuk dat ze de omzetting van de Europese richtlijn het liefst zelf wilden regelen, want dan komt het allemaal wel goed." Mevrouw Versluis geeft tevens als haar mening dat de Europese Commissie meer aandacht moet schenken aan de omzetting van een richtlijn, nadat deze tot stand is gekomen. Dat lijkt mij een goed idee.

Vertraging wordt ook veroorzaakt óf doordat er in het wetsvoorstel ter implementatie van een richtlijn mérr

wordt geregeld dan waartoe de richtlijn noopt, óf doordat er naar perfectie wordt gestreefd de richtlijn zo ideaal mogelijk in de wetgeving op te nemen, óf doordat de implementatie van de richtlijn wordt aangegrepen om de bestaande wet tevens op andere punten aan te passen. Ik gaf daarvan vorig jaar al een enkel voorbeeld. Een recent voorbeeld is het wetsvoorstel Financiële Zekerheids-overeenkomsten. Het wetsvoorstel ter implementatie van de betrokken richtlijn voorziet in de meest uitgebreide versie van de reikwijdte van de richtlijn. Daardoor dreigt het goederenrechtelijk systeem van het Burgerlijk Wetboek te zeer in het gedrang te komen. Dit leidt weer tot allerlei bezwaren en dus tot vertraging.

Hoe kan de vertraging te lijf worden gegaan? Ik geef een vijftal suggesties aan. De eerste is misschien een gewaagde suggestie, maar misschien zou de Brusselse richtlijnenmachine enigszins getemperd kunnen worden, in die zin dat richtlijnen van de orde van het aantal sporten van een trapleer of de uniforme eisen voor trein- en tramconducteurs achterwege blijven. Minder overbodige c.q. nutteloze richtlijnen betekent meer ruimte voor tijdige implementatie van richtlijnen die er werkelijk toe doen. De minister zou op dit punt in Europa zendingswerk kunnen verrichten.

De tweede suggestie. De vertraging kan zeer zeker te lijf worden gegaan doordat al bij de onderhandelingen over de richtlijn al duidelijk is welk departement te zijner tijd voor implementatie moet zorgdragen. Geen stammenstrijd derhalve en minder of geen vertraging.

De derde suggestie. Vervolgens moet een helder traject met een tijdspad voor de implementatie worden uitgezet. Daarmee kan al begonnen worden tijdens de totstandkoming van de richtlijn. Mijn fractie merkte daarover op 2 maart 2004 het volgende op: "Is het mogelijk om al tijdens het totstandkomingsproces op een aangepast aggregatieniveau voorbereidingen te treffen voor een wetsvoorstel, zodat na het van kracht worden van de richtlijn met een vliegende start het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn kan worden gelanceerd?" Wij stellen die vraag opnieuw.



## Broekers-Knol

De vierde suggestie. Vertraging wordt ook voorkomen door in een vroeg stadium van de onderhandelingen over een richtlijn het parlement erbij te betrekken. Daarvoor breekt ook Ton van den Brink in de Staatscourant van 21 december jongstleden een lans.

De vijfde suggestie. Vooral is nodig een cultuuromslag bij de departementen, zoals Edith Mastenbroek opmerkt in de Staatscourant van 31 augustus 2004. Europa is kennelijk nog steeds niet heel erg belangrijk. Daarin lijkt verandering te gaan komen nu de regering de maatregel heeft genomen om, aan implementatiewetgeving voorrang te verlenen boven nationale wetgeving; ik verwijs naar Kamerstuk 21109, nr. 144. De regering doet deze mededeling met enige trots, maar het is opmerkelijk dat dit niet al steeds vanzelf sprak! Kan de minister informatie geven of er inmiddels, in ieder geval op het ministerie van Justitie, een uniform implementatietraject met tijdsplan voor richtlijnen is vastgesteld? Zo nee, kan de minister aangeven of een dergelijk traject tot stand zal komen en zo ja, wanneer? En wederom: gebruik de implementatie van EU-richtlijnen niet om tevens allerlei andere wetgevingswensen te verwezenlijken.

Ik zei het al, de oorzaak van de implementatieachterstand ligt niet bij het Parlement. In navolging van de Raad van State roept mijn fractie de regering op om, een analyse van de bestaande problemen met betrekking tot de implementatie van EU-regelgeving te geven en een visie te ontwikkelen op de gehele communautaire wetgevingsketen. Mijn fractie vroeg verleden jaar om een dot peper. De dor peper is er nog niet, maar er beginnen hier en daar wel al wat korreltjes te vallen. Dat is bemoedigend. Tot zover, mevrouw de voorzitter, de implementatie van EU-regelgeving. Ik zal nu enkele opmerkingen maken over het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie en over het Haags Programma. Ik zal deze onderwerpen samen behandelen omdat hetgeen in het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie is opgemerkt, zijn uitwerking heeft gekregen in het Haags Programma.

Ik zal drie punten aan de orde stellen: 1. het daadwerkelijk realiseren van het Programma, 2. terreurbestrijding en 3. het gemeen-

schappelijk asielbeleid. Op 5 november 2004 werd door de Europese Raad het Haags Programma vastgesteld: het Programma voor de versterking van vrijheid, veiligheid en recht, 5 jaar na Tampere. Het Programma is de succesvolle uitkomst ± complimenten daarvoor ook aan deze minister ± van het Nederlands voorzitterschap met 25 lidstaten in plaats van voorheen 15 lidstaten. Het Programma getuigt van grote maar tegelijk ook noodzakelijke ambities op het gebied van asiel en migratie en de bestrijding van terrorisme. Ik noem enkele punten: gekwalificeerde meerderheid op het terrein van asiel en migratie met medebeslissingsrecht van het Europees Parlement; gemeenschappelijk asielstelsel in 2010 met een asielkantoor; gemeenschappelijk terugkeerbeleid en betere grenscontroles; terrorismebestrijding gericht op de veiligheid van de Unie als geheel en versterking van politiesamenwerking.

Het Haags Programma is bedoeld om lopende afspraken, o.a. van Tampere, beter uit te voeren en operationeel te maken. Zoals gezegd, het programma is op 5 november 2004 tot stand gekomen. Een kleine drie maanden na de totstandkoming ervan kunnen wij nog geen wonderen verwachten. Niettemin heeft de VVD-fractie enkele vragen.

De belangrijkste vraag die de leden van mijn fractie bezighoudt, is de vraag of de in het programma gestelde doelen bereikt zullen worden. Het zal u niet verbazen, mevrouw de voorzitter, dat het Lissabonproces als een voorbeeld van hoe het niet moet door de hoofden van mijn fractie spookt: grote ambities, geweldige targets, maar het blijkt een tandenloze tijger, een lege dop. Het is als nat geworden vuurwerk: het zou er prachtig uitzien, jammer alleen dat het niet afgaat! En daar kun je de schouders over ophalen onder het motto: volgende keer beter! Maar zó werkt het niet. Er wordt namelijk een dubbel verlies geleden: de targets van Lissabon worden in de verste verte niet gehaald. Dat is verlies één. Daarnaast wordt in de publieke opinie een slag voor Europa verloren. Dat is verlies twee. Die "delivery gap" moeten wij niet hebben met het Haags Programma, omdat wanneer de ambities van dat programma niet gerealiseerd worden, de slag die daardoor aan

Europa wordt toegebracht in de publieke opinie dubbelhard aankomt ná het ook al niet realiseren van de Lissabonagenda. Kan de minister enig inzicht geven hoe verzekerd wordt dat de ambities van het Haags Programma daadwerkelijk gerealiseerd worden?

Mijn fractie heeft begrip voor de formuleringen die hier en daar in het Programma zijn gekozen. De heer Van de Beeten sprak ook hierover. Per slot van rekening moest het Programma met 25 lidstaten worden vastgesteld. Desalniettemin wijzen wij erop dat formuleringen als "heeft het thema op de agenda gezet"; "vond een eerste discussie plaats"; "het is een aantal malen besproken"; "er zijn afspraken gemaakt voor verbetering" en "elementen zijn vastgelegd" weinig zeggend zijn en vragen om concretisering.

Hoe is de stand van zaken met betrekking tot de coördinatie van terrorismebestrijding? Is er aanwijsbare vooruitgang? Hoe verloopt de samenwerking op Europees niveau van de inlichtingendiensten? In een interview in de NRC van 31 december 2004 zegt de heer Sybrand van Hulst, hoofd van de AIVD, dat er een aantal barrières ligt, waardoor samenwerking tussen de inlichtingendiensten van de landen van de Europese Unie wordt tegengehouden of onbetrouwbaar wordt gemaakt. Voorziet het Haags Programma erin om problemen zoals door de heer Van Hulst worden genoemd op te lossen? De burgers in de Europese Unie moeten in veiligheid kunnen leven: freedom from fear, één van de door Roosevelt genoemde vier vrijheden. Dat betekent méér bevoegdheden om terrorisme te kunnen bestrijden, maar dat betekent nog niet dat de rechtsstaat daarmee ten onder gaat. In landen die reeds langer met terreur te maken hebben, zoals het Verenigd Koninkrijk en Spanje, is de rechtsstaat overeind gebleven, ondanks de dikwijls ingrijpende anti-terreurmaatregelen. Wij moeten dan ook niet te huiverig staan tegenover maatregelen om een effectieve terreurbestrijding te realiseren, zoals gegevensuitwisseling. Maar er moet wel een goede balans gevonden worden met de grondrechten van de burger, zo staat te lezen in het Programma. Hoe wordt die balans gevonden? En wie houdt de controle?

Tot slot, mevrouw de voorzitter. Een belangrijk onderdeel van het

## Broekers-Knol

Haags Programma is het streven om in 2010 met een gemeenschappelijk asielstelsel en een gemeenschappelijk terugkeerbeleid te komen.

Gisteren konden wij in de krant lezen dat Spanje een aantal van 800.000 illegale immigranten gaat legaliseren. Dat riekt niet erg naar samenwerking en overleg, laat staan naar een gemeenschappelijke visie.

Integendeel. En het is zeker geen hoopvolle eerste stap op de in Haags Programma uitgestippelde weg. Ziet de minister of althans zijn collega voor Vreemdelingenzaken en Integratie desondanks toch voldoende perspectief om in enkele jaren tot een gemeenschappelijk asielstelsel te komen? Verwacht de minister dat nog meer landen met verrassingen à la Spanje zullen komen? De NRC van gisterenavond noemde al Italië en België. Zo ja, wat betekent dit dan voor het Haags Programma? En overigens mevrouw de voorzitter, die 800.000 legaal geworden illegale immigranten worden vervolgens niet beperkt in de arbeidsmigratie zoals dat bijvoorbeeld wél het geval is met de in mei jongstleden tot de Europese Unie toegetreden Polen.

Mevrouw de voorzitter. Ik wacht met belangstelling de antwoorden van de bewindslieden af.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Ik zal mij concentreren op het onderwerp het Haags Programma. Het andere onderwerp waarover de heer Jurgens uitvoerig en tot groot genoegen van mijn fractie het woord heeft gevoerd, zal ik verder niet meer aanroeren.

Na de voorbereiding van dit debat en na lezing van het Haags Programma en alle daarover verschenen commentaren, vind ik het toch wat jammer dat wij hebben besloten om de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid niet in ons midden uit te nodigen. Ik weet dat de minister van Justitie ook namens de regering spreekt en daarbij doorgaans zijn mannetje staat, maar het was misschien toch wel wat eleganter geweest als wij dit programma dat ook zo'n belangrijke component heeft waar het gaat om asiel-, migratie- en terugkeerbeleid, in het bijzijn van minister Verdonk hadden besproken. Overigens zullen er nog gelegenheden volgen, zoals

het beleidsdebat integratie dat wij dit voorjaar hebben geagendeerd. Ik omarm ook de suggestie van de heer Van de Beeten om het werkprogramma van de Europese Commissie dat ergens in de loop van dit jaar zal uitkomen naar aanleiding van het Haags Programma, hier, al dan niet in de plenaire zaal, aan de orde te stellen.

Ik maak vervolgens enkele opmerkingen over het asiel- en migratiebeleid. Het Haags Programma spreekt wat dat betreft een stevige ambitie uit; binnen vijf jaar zal er sprake zijn van een gemeenschappelijk asielbeleid. Wat de fractie van GroenLinks betreft is dat ook een goede ambitie, omkleed met een aantal belangrijke randvoorwaarden. De procedure zou niet alleen uniform maar ook rechtvaardig en effectief moeten zijn. Daarnaast moet de procedure de mogelijkheid omvatten om een beroep te doen op de onafhankelijke rechter en om dit beroep in het land waar asiel gevraagd is, af te wachten. De fractie van GroenLinks is tegenstander van partnerschappen met landen buiten de Europese Unie die het Verdrag van Genève niet hebben getekend en die het ook niet consequent naleven.

De paragraaf over het integratiebeleid in het Haags Programma vind ik wat vaag. Het beleid dat tot nu toe door Europa is gevoerd op het terrein van integratie lijkt zich te concentreren op antidiscriminatiebeleid. Daar is niets mis mee, maar het is toch wat aan de passieve kant. Ik zou menen dat als er gekozen wordt voor een communautarisering van het integratiebeleid, wat mijns inziens nog wel een discussie waard is, dat beleid wat robuuster zou kunnen worden gevoerd. Je zou er bijvoorbeeld aan kunnen toevoegen dat migranten politieke rechten zouden moeten krijgen, bijvoorbeeld lokaal stemrecht en het recht op toegang tot betaalbaar, althans gesubsidieerd onderwijs in een van de talen van de Unie.

Het beleid op het gebied van grenscontroles en visa is kort uitgewerkt in het Haags Programma. Ik heb de indruk dat wij aan de vooravond staan van een biometrische revolutie en dat de biometrie bij de verstrekking van visa en bij de grenscontrole in het algemeen de komende jaren een hoge vlucht zal nemen. Hoe hoog zal die vlucht worden? Heeft de regering een idee waar dit allemaal naartoe zal gaan?

Komt er bijvoorbeeld een bevolkingsregister van 450 miljoen EU-burgers met hun vingerafdrukken of hun irissen? Welke eisen zijn er te stellen aan betrouwbaarheid, opslag en verwerking van dergelijke gegevens? Realiseren wij ons ook dat steeds meer bedrijven gebruikmaken van biometrische gegevens en dat burgers op die manier ook steeds meer sporen zullen achterlaten? Het lijkt mij dat wij deze vragen nog eens aan de orde moeten stellen op het moment dat er concrete maatregelen worden voorgesteld in de JBZ-Raad.

Het volgende onderwerp in hoofdstuk 2 is wat meer op het terrein van deze minister. Het betreft de uitwisseling van informatie. Paragraaf 2.1 heeft een aantal vragen doen rijzen. Kennelijk moeten wij die uitwisseling van informatie zien in het belang van de wetshandhaving. Is deze paragraaf beperkt tot criminaliteitsbestrijding of is wetshandhaving een ruimer begrip? In deze paragraaf staat dat de bronnen bij de uitwisseling van informatie moeten worden beschermd en dat de vertrouwelijkheid van gegevens moet worden gewaarborgd. Daar plaatsen wij een vraagteken bij. Wij nemen aan dat er in ieder geval rechterlijke controle mogelijk is op de uitgewisselde informatie en dat het lijdend voorwerp van die informatie inzage krijgt in de gegevens die over hem worden uitgewisseld. Meer in het algemeen ontbreekt in deze paragraaf een visie op dataprotectie. Komt er een Europees toezichtorgaan? Wordt dit een taak van de Europese Rekenkamer?

Wat ook ontbreekt, is een visie op de dubbele strafbaarheid. Is dat een ouderwets issue? Tot voor kort hechtten wij nog sterk aan het vereiste van dubbele strafbaarheid in de samenwerking bij criminaliteitsbestrijding, maar ik kom dit thema hier noch elders in het Haags Programma tegen. Ik vrees dat het vereiste van dubbele strafbaarheid geen issue meer is, gezien wat er op Europees niveau gaande is rond het bewijsverkrijgingsbevel. Dat zou ik jammer vinden. Ik verneem graag van de minister of ik dit naar ik hoop verkeerd zie.

Begrijpelijkerwijs heeft terrorismebestrijding hoge prioriteit gekregen in het Haags Programma. Ik aarzel om die prioriteit een fixatie te noemen, zoals collega Jurgens doet, omdat dit wel erg negatief klinkt. Als

je paragraaf 2.2 leest, krijg je wel de indruk dat vrijwel alles moet wijken in het belang van die terrorismebestrijding. Mevrouw Broekers gaf mijns inziens een verkeerd voorbeeld over het Verenigd Koninkrijk, maar daar kunnen wij het nog wel een keer over hebben. Zoals zij zei, hoeft de rechtsstaat niet ten onder te gaan in het belang van terrorismebestrijding. Ik lees dat te weinig in het Haags Programma.

Ik heb hierover een aantal vragen. Het programma zegt dat bevoegdheden van inlichtingendiensten moeten worden aangewend ten behoeve van de gehele Unie of van alle lidstaten. Dat heeft het karakter van een bezwering of van fluiten in het donker. Wij weten allemaal hoe vreselijk moeilijk die uitwisseling van informatie tot stand komt, omdat inlichtingendiensten de natuurlijke neiging hebben om alles wat zij weten, vooral onder zich te houden en niet te delen met concurrerende inlichtingendiensten. De vraag rijst hoe deze gedeelde bevoegdheid gewaarborgd wordt. Hoe vindt in andere lidstaten dan Nederland democratische controle op het functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten plaats? Is het niet een eerste vereiste dat er een democratische controle op dat functioneren is voordat wij enthousiast aan het uitwisselen en collegiaal ondersteunen slaan? Is er in alle lidstaten rechterlijke controle op het gebruik van gegevens van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in met name strafzaken?

Aan het doel van terrorismebestrijding lijkt veel ondergeschikt gemaakt te worden. Ik doel ook op het kaderbesluit elektronische verkeersgegevens dat boven de markt hangt. Ik kan nu al namens mijn fractie zeggen dat wij er de grootst mogelijke moeite mee hebben als providers van elektronisch verkeer gedwongen worden om een jaar of langer alle verkeersgegevens te bewaren. Dat komt neer op het verzamelen van zo veel data het niet langer proportioneel is aan het ermee beoogde doel. Ik ben door de stukken tot nu toe in ieder geval niet van die proportionaliteit overtuigd geraakt. Ik sluit verder aan bij opmerkingen van collega Jurgens over de controle op Europol. Als wij heel hard roepen dat er meer en beter gewerkt moet worden door Europol, zal deze Kamer blijven roepen dat ook de controle op die

organisatie nog steeds verbeterd moet worden.

Mijn laatste opmerkingen hebben betrekking op hoofdstuk 3. In paragraaf 3.3. gaat het over de onderlinge aanpassing van wetgeving. Dat is uiteraard een belangrijk thema. In het verleden heeft de Kamer zich nogal eens sterk gemaakt tegen de invoering van minimumstraffen. Wat wij nog wel eens hebben laten passeren zijn minimale maximumstraffen. De Kamer heeft echter altijd in meerderheid bezwaar gemaakt tegen het opleggen door Brussel van minimumstraffen. Ik begreep dat de heer Frattini onlangs een lans heeft gebroken voor de invoering van minimumstraffen bij bepaalde delicten. Is het niet een gemiste kans dat in het Haags Programma over dat element niet een duidelijke uitspraak wordt gedaan? Of is ook dat, net zoals het vereiste van de dubbele strafbaarheid, inmiddels een gepasseerd station?

Het Haags Programma stelt over het Hof van Justitie nogal zonnig dat de problematiek van de werkachterstanden aandacht behoeft. Het probleem wordt netjes doorgesluisd naar de Europese Commissie, die gevraagd wordt om er na raadpleging van het Hof een voorstel over te doen. Ik vraag de minister of hij zelf ideeën heeft over de problematiek van de werkachterstanden bij het Hof van Justitie. Zeker met een Unie van 25 lidstaten en een toenemend aantal regels wordt het een toenemend probleem dat heel lastig in de hand te krijgen is.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik hoop dat ik het binnen mijn spreektijd kan doen. In de Assemblée van de Raad van Europa vroeg een Italiaanse spreker op een gegeven moment aan de voorzitter, de heer Van der Linden, om twee seconden meer. Dat werd door de vertalers automatisch in alle andere talen vertaald in twee minuten meer. Hij had overigens ruim vijf minuten extra nodig.

Ik dank Erik Jurgens voor zijn optreden als senator in algemene dienst. Dat bevalt goed. Ik was blij verrast om te horen wat ik allemaal vond. Ik ben erg benieuwd hoe de minister op mijn argumenten, door Erik Jurgens verwoord, zal reageren. Ook mijn tweede termijn vertrouw ik op dit punt graag aan hem toe. Dat

maakt dat ik mijn tijd kan besteden aan het Haags Programma en wat daarover in de Staat van de Unie staat. Eerder is besloten om over dat onderdeel nu pas te praten. Toen was het niet het juiste moment. De vraag is of dat nu wel het juiste moment is. Immers, veel van wat er te gebeuren staat, hangt af van de vraag of de Nederlandse bevolking "ja" of "nee" zegt in het komend referendum over het Europees constitutioneel verdrag.

Artikel 2 van het grondwettelijk verdrag zegt dat "de Unie haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zonder binnengrenzen biedt". Bij goedkeuring van dat verdrag zal in die ruimte dus overgeschakeld worden van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid in de besluitvorming, met een aantal beperkingen, onder andere op strafrechtelijk en familierechtelijk gebied. Dit belangrijke terrein wordt dan voornamelijk communautair in plaats van intergouvernementeel. Is de regering van plan de burgers duidelijk uit te leggen wat alle implicaties van die omschakeling zijn, graag nog voor het referendum gehouden wordt? Denkt de regering dat dit veel enthousiasme zal wekken bij de bevolking over het nog verder uit handen geven van onze nationale soevereiniteit op dit terrein?

Natuurlijk zal de regering erop wijzen dat Europese samenwerking op deze terreinen geboden is. Dat is ook zo. Maar laten wij ons wel realiseren ± en dat ook aan onze burgers vertellen ± dat er in de afgelopen vijf jaar, na de top van Tampere, al heel veel is gebeurd op dit punt. Om maar eens wat te noemen: wij zijn een eind op weg met het wederzijds erkennen van strafrechtelijke beslissingen en vonnissen en er wordt gewerkt aan een Europese harmonisatie van straffen. Er zijn stappen gezet voor een geïntegreerde samenwerking van Europol en Eurojust en er is een begin gemaakt met onderlinge operationele samenwerking van de politiediensten van de lidstaten. Er zijn minimumnormen vastgesteld voor het asielbeleid en voor legale immigratie en er zijn afspraken gemaakt over een Europese lastenverdeling via het Vluchtelingenfonds. Schengen heeft voor een groot deel de onderlinge grenzen weggenomen en een intensieve samenwerking tussen de

aangesloten landen teweeggebracht. Er wordt meer samengewerkt op het terrein van de illegale immigratie. Er is een Europees agentschap beheer buitengrenzen en er worden stappen gezet op het punt van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid van niet welkome immigranten. Er is een verbinding gelegd tussen immigratie en integratie en er wordt gewerkt aan een op elkaar afgestemd integratiebeleid in de Europese Unie. Dat is nogal wat en de vraag is of wij nu nog wel fullspeed door moeten gaan met nog meer te doen op dit terrein. Is het niet beter om er eerst eens voor te zorgen dat alles wat wij afgesproken hebben gebeurt, dat het goed gebeurt en dat dit democratisch wordt gecontroleerd, vooraleer verder te gaan met nog verdere verplaatsing van regelgeving en bevoegdheden van Den Haag naar Brussel? Voor mijn fractie is dat een reden om de burgers te adviseren "nee" te zeggen tegen het grondwettelijk verdrag, vooral ook omdat het de zaken juist wel fullspeed vooruit zal doen gaan.

Als het grondwettelijk verdrag in alle lidstaten wordt goedgekeurd ± God verhoede het en de burgers van Europa daarbij ± krijgen wij Europese wetten en kaderwetten die onze nationale wetgeving bepalen op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht. Initiatieven daarvoor zullen komen van de Europese Commissie; de wetten en kaderwetten worden vastgesteld bij gekwalificeerde meerderheid door de Europese Raad en het Europees Parlement. Wij, als nationale parlementen, moeten er dan op gaan toezien dat de Europese Commissie zich niet al te enthousiast bemoeit met onze regelgeving. Of ons dat gaat lukken, is de vraag. Het Brusselse woud is nu al schier ondoordringbaar voor eenvoudige nationale volksvertegenwoordigers. Ziet de regering dat probleem ook of moeten wij daar maar aan wennen?

De heer Jurgens heeft ook gesproken over het toezicht op de JBZ-Raad. Ik zit in die commissie van onze senaat. Ik moet eerlijk gezegd altijd een beetje lachen als ik die enorme stapel krijg. Blijkbaar verwacht iemand dat ik daar drie dagen later een mening over heb. Ik zal een geheim verklappen: die heb ik niet. Ik heb die stukken vaak niet eens gelezen en ik durf er wat onder te verdedden dat dit geldt voor meer collega's. Een aantal collega's zal dat allemaal lezen en ook nog begrijpen

wat er staat, maar ik denk dat wij als commissie "ja" zeggen als onze ambtenaren hebben gezegd dat het wel goed is. Wij hebben één geluk: als de stukken niet in het Nederlands zijn vertaald, kunnen wij als gevolg van de motie-Jurgens heel enthousiast zeggen dat wij ertegen zijn. Eigenlijk is het bespottelijk wat wij doen. Dat kan ik nu wel zeggen. Wij zijn toch onder elkaar; de publieke tribune is vrijwel leeg.

Hoewel de regering onderkent dat het zaak is elke soevereiniteitsoverdracht op dit belangrijke gebied met uiterste zorgvuldigheid te bezien, vooral ook omdat het volgens de Staat van de Unie gaat "om zaken die aan de basis raken van de moderne staatsvorming", lijkt het soms toch alsof de regering staat te trappelen om over te schakelen naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Waarop is dat grote vertrouwen in de Europese Unie gebaseerd? Hoe groot is het risico dat Brussel of de grote Europese landen, die zich verbergen achter Brussel, ons nog meer dan nu de wet voorschrijven? Willen wij dat risico wel nemen? De regering merkt geruststellend op dat ratificering nog even op zich laat wachten, maar houdt zij er ook rekening mee dat de ratificering niet doorgaat omdat de bevolking straks "nee" zegt tegen het verdrag? Als een meerderheid tegen ratificatie is, wat betekent dit dan voor de Europese samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken?

De regering heeft als Europees voorzitter, vooruitlopend op de ratificatie, hard gewerkt om haar "Haagse programma" door de Europese Raad goedgekeurd te krijgen. Dat is op 5 november gelukt en ik feliciteer haar daarmee. Officieel heeft dat programma ten doel om de EU nog veiliger te maken, maar ik meen dat er wel erg veel aandacht is besteed aan terrorismebestrijding en erg weinig aan "gewone" grensoverschrijdende criminaliteit. Dreigt met deze focus op het terrorisme geen scheefgroei? Het aantal slachtoffers van "gewone" internationale criminaliteit is immers vele mager hoger dan het aantal slachtoffers van terrorisme. Men moet mij goed begrijpen: elk slachtoffer van terrorisme is er een te veel. Internationale drugshandel, mensenhandel en mensensmokkel, internationale witwaspraktijken, belastingfraudes, corruptie verbon-

den met de Europese maffia, internationale moordopdrachten en afpersingen vormen een veel grotere aanslag op de veiligheid in de EU dan het terrorisme. Wij moeten realistisch blijven en ons bezighouden met de echte problemen. Ik zal de laatste zijn om te ontkennen dat terrorisme een echt probleem is, maar dit probleem mag die andere niet verdringen.

Er worden maatregelen voorgesteld om terroristen de toegang tot en het verblijven in de EU moeilijker te maken. Dat is een uitstekende zaak, maar tegelijkertijd moet ik in de Staat van de Unie lezen dat de open Europese grenzen een toename van de gewone criminaliteit tot gevolg hebben gehad. De regering stelt dat de import van de criminaliteit uit omliggende landen aanzienlijk is. Hoe denkt zij daartegen ± zelfstandig en in Europees verband ± snel en effectief maatregelen te nemen? Hoe kan het dat de internationale criminaliteit meer ruimte heeft gekregen binnen de EU, terwijl veiligheid al zolang topprioriteit voor de Unie was? Was dat vooral een papieren prioriteit?

Volgens de regering ligt naast terrorismebestrijding de hoogste prioriteit bij het harmoniseren van het asiel- en migratiebeleid, vooruitlopend op een Europees asielstelsel dat vanaf 2010 in werking moet treden. Hoe groot is de kans dat een dergelijke harmonisatie de tot nu toe geldende normen inzake een humaan vluchtelingenbeleid in Nederland bedreigt? Volgens de regering moet een gemeenschappelijk asielstelsel "asielshoppen" tegengaan. Kan zij uitleggen wat zij daarmee bedoelt? Is zij met mij van mening dat deze term eigenlijk niet zo passend is? Wat is erop tegen dat iemand die op de vlucht is alle wettelijke mogelijkheden in de EU-landen gebruikt om ergens asiel te krijgen?

In het Haagse programma staan een aantal basisbeginselen waaraan het integratiebeleid in de EU-lidstaten zou moeten voldoen. Is de regering van mening dat Nederland aan al die eisen voldoet? Zo nee, wat staat ons dan in de nabije toekomst te wachten op dit punt?

De regering maakt in haar Staat van de Unie duidelijk niet erg gecharmeerd te zijn van het ontstaan en groeien van de G5, het merkwaardige en ondoorzichtige samenwer-

## Kox

kingsverband van de vijf grote Europese lidstaten in de Unie. Hoe goed wij ons best ook doen, van die eliteclub krijgen wij nooit een lidmaatschapskaart. Wat moet volgens de regering worden ondernomen tegen deze ontoegankelijke EU-club of accepteert zij het als een voldongen feit, zoals wij al zoveel geslikt hebben als het over de EU gaat?

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik wil graag beginnen met collega Jurgens te bedanken voor zijn mooie betoog over de wettelijke waarborgen rondom de implementatie van EU-richtlijnen. Ik ga niet meteen mijn collega Kox bedanken. Als betrekkelijk nieuw Kamerlid heb ik mij voorzitter laten maken van de bijzondere Kamercommissie voor de JBZ-Raad en nu moet ik van hem begrijpen dat het een flauwekulcommissie is. Dat doet pijn en ik ben daar nog niet van hersteld. Ik zeg nu even voorzichtig dat ik voorshands niet de neiging heb om dit oordeel over te nemen. Ik zeg dit ook, omdat ik denk dat de leden van de commissie het op dit punt misschien iets meer met mij eens zijn.

Ik zal enige opmerkingen maken over de hoofdlijnen van het Haags Programma. In 1999 zijn in Tampere Europese ambities geformuleerd voor de ontwikkeling van een algemeen programma binnen een gemeenschappelijk kader op het gebied van binnenlandse zaken en justitie. Sinds 2004 is dit streven naar een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in een volgende fase gekomen. Het belang en de urgentie van een op Europees niveau geïntegreerde bestrijding van terrorisme en criminaliteit en een afgestemde aanpak van een integratie- en asielbeleid zijn sinds 1999 aanmerkelijk toegenomen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de aanvankelijke ambities voor een Europese rechtsvorming en rechtshandhaving deels zijn blijven steken in intergouvernementele processen.

In de Staat van de Unie wordt op blz. 24 de indruk gewekt dat er sinds 1999 niettemin veel is bereikt. Wederzijdse erkenning van rechtsbeslissingen, harmonisatie van straffen, geïntegreerde politieke en justitiële samenwerking via Interpol en Eurojust, minimumnormen voor

asielbeleid en integratie, gezamenlijke bestrijding van illegale immigratie, gezamenlijke aanpak van visa en reisdocumenten en een gemeenschappelijk terugkeerbeleid.

Wie scherper toeziet, moet vaststellen dat op elk van de genoemde onderdelen van deze op zich indrukwekkende lijst tot dusver niet veel meer dan eerste bewegingen zijn gemaakt. Mevrouw Broekers heeft deze waarneming onderbouwd met een aantal citaten. Werkelijke resultaten lijken nauwelijks te zijn geboekt.

De fractie van D66 onderkent dat dit een groeiterrein is met een vanwege de specifieke Europese dimensie, zeer eigenstandig karakter. Intergouvernementele besluitvorming heeft zo zijn eigen dynamiek en de beoogde overdracht van soevereiniteit op het historisch en inhoudelijk bijzondere JBZ-terrein is gecompliceerd, omdat dit gebied direct raakt aan de kerntaak van elke afzonderlijke staat. Maar de toegenomen dreiging van terrorisme, criminaliteit en een in de praktijk moeilijk beheersbare immigratie versterken ongetwijfeld de gevoelens van onveiligheid bij de Europese burgers. Deze ontwikkeling vraagt naar onze mening op zijn minst een gevoel van urgentie en in feite ook een adequate reactie.

Hoe hoogstaand ook, het streven naar een op duurzame rechtsbetrekkingen en op rechten en vrijheden van burgers gebaseerde Europese rechtsvorming en rechtshandhaving alleen is niet voldoende. Voorkomen moet worden dat wij op Europees niveau blijven steken in bestuurlijke processen van harmonisatie van wetgeving en ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid. In die zin delen wij het streven in het voor de komende periode opgestelde Haags Programma om het vermogen van de Unie en haar lidstaten te versterken door een grotere beheersing van migratiestromen, gericht werk te maken van de bestrijding van de georganiseerde grensoverschrijdende misdaad en vooral het aanvaarden van de dreiging van het terrorisme. Middelen als een betere controle van de open buitengrenzen van de Unie, de versterking van Interpol en Eurojust, de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en gerechtelijke stukken en een geschillenbeslechting met grensoverschrijdend effect kunnen daar zeker aan

bijdragen. Mijn fractie complimenteert de regering uiteraard met het tijdens het Nederlandse voorzitterschap bereikte resultaat.

Zoals gezegd, onderkent mijn fractie de weerbaarheid van deze problematiek en de vele en veelsoortige belemmeringen die aan een snelle en volledige benutting van het beoogde instrumentarium in de wet staan. Zeker onderkennen wij ook dat de beginselen en waarborgen van de democratische rechtsstaat niet mogen worden opgeofferd aan de genoemde doelstelling.

Toch is mijn fractie van mening dat er meer vooruitgang moet worden geboekt in termen van slagvaardigheid en doeltreffendheid. Om vooruitgang te boeken, moet sneller tot uitvoering worden gekomen. Binnen mijn fractie bestaat enige bezorgdheid of door een veelheid van papier en vergaderingen het zicht op een krachtadig antwoord op de bedreigingen van de Europese rechtsstaat niet te veel verloren gaat en of de tijd ons daardoor niet inhaalt. Graag nodig ik de minister uit op onze bezorgdheid te reageren.

Het Haags Programma spreekt terecht over een wederzijds vertrouwen dat kan worden gevoed door de geleidelijke ontwikkeling van een Europese rechtscultuur en een Europees justitieel stelsel dat aan hoge kwaliteitsnormen voldoet. Maar ook dit streven is sterk ingebed in een reeks van op zich goede voornemens en ontbeert de mate van slagvaardigheid die bij het huidige maatschappelijke klimaat aansluiting kan vinden. Een hoger tempo van uitvoering draagt onzes inziens bij aan wederzijds vertrouwen en minder afstand, en daarmee aan meer herkenbaarheid en zichtbaarheid tussen Europa en de burger. Ik sluit mij aan bij alle opmerkingen over parlementaire betrokkenheid.

Tot slot een opmerking over de openbaarheid van de behandeling van conceptregelgeving in de JBZ-Raad. In het voetspoor van de permanente commissie van deskundigen in het internationaal strafrecht, de commissie-Meijers, wil ik de minister nog eens nadrukkelijk deelgenoot maken van de bezorgdheid die op dit punt leeft binnen mijn fractie, maar, gezien de motie-Jurgens, ook daarbuiten. Het feit dat op gezette tijden op conceptregelingen betrekking hebbende

## Engels

documenten niet of niet volledig openbaar zijn en uitsluitend vertrouwelijk aan beide Kamers worden toegezonden, bemoeilijkt inderdaad de mogelijkheden voor publiek debat en controle op de beraadslaging en besluitvorming in de JBZ-Raad. Ik wijs in dit verband op de richtlijn inzake Europese transparantie van 2001, maar ook op de Nederlandse standaarden ten aanzien van geheime stukken en besloten vergaderingen. Mijn fractie begrijpt niet goed waarom de openbaarheid van stukken nadrukkelijk gekoppeld zou moeten zijn aan het bindende karakter van te nemen besluiten. Evenmin begrijpen wij waarom publieke betrokkenheid bij dit onderdeel van Europees beleid slechts beperkt zou moeten blijven tot door de Europese Commissie nader te ontwerpen plannen van aanpak. Ziet de minister ondanks de intergouvernementele cultuur in de Raad, mogelijkheden voor een grotere openbaarheid van stukken die betrekking hebben op de agenda van de Raad?

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging over dit onderwerp wordt na de dinerpauze hervat.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten (27214).**

De beraadslaging wordt hervat.



Minister **Remkes**: Voorzitter. Verschillende van de geachte afgevaardigden hebben gerefereerd aan de lange draagtijd van het wetsvoorstel. Naarmate wij langer ligt, is de kans groot dat deze beter op smaak komt. Die redenering viel nog niet bij alle woordvoerders te beluisteren; bij sommigen overigens ook wel. Ik ben in ieder geval blij dat de Eerste Kamer dit wetsvoorstel nu in behandeling heeft genomen. Vooral ook omdat de discussie al verscheidene jaren speelt.

Ik neem nadrukkelijk afstand van het beeld dat de heer Platvoet hier heeft opgeroepen. Hij sprak over een "losse flodder van twee heren". Dat is totaal niet aan de orde. Mevrouw Meindertsma heeft gerefereerd aan de discussie over de stadsprovincies. Toen was de vermindering van het aantal statenleden al aan de orde. Daarna heeft de Raad voor het openbaar bestuur zich in een paar adviezen uitgesproken voor het verkleinen van de omvang van provinciale staten. Ook in kringen van provincies zelf is steun voor een kleiner, slagvaardiger en zichtbaarder provinciebestuur. Het voortreffelijke IPO-rapport van de commissie-Bleker getuigt daar ook van.

Dit weekend heb ik mij nog eens in een paar aspecten van het dossier verdiept. Toevallig was gisteren mijn periodieke overleg met de CdK's. Daarbij heb ik gevraagd wat zij ervan vinden dat ik deze redenering overneem: ben ik gek? Herkennen de CdK's zich ook nu nog in het beeld dat ten grondslag ligt aan de voorstellen die nu aan de orde zijn? De reactie was: de minister is niet gek en wij herkennen ons daar nog steeds in. Dat was voor mij natuurlijk een hele geruststelling.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister gebruikt nu eenzelfde redenering als bij het debat over dualisering: hij roept het IPO aan, hij roept commissarissen der Koningin aan en hij roept andere woordvoerders uit de provinciale wereld aan. Hij heeft het echter niet over wat de volksvertegenwoordigers in de provinciale staten er zelf van vinden. De meningen liggen daar heel erg verdeeld. De minister praat over de hoofden heen van degenen die het echt aangaat.

Minister **Remkes**: Als ik het mij goed herinner, was destijds een stevig deel van de provincies voor de voorstellen zoals die nu op tafel liggen. De houding van een aantal andere provincies was: kan het een tikje minder? Dat heeft overigens destijds geleid tot een amendement in de Tweede Kamer. Ook daar is dus goed naar dat geluid geluisterd.

Zojuist wees ik op het voordeel van het een paar jaar laten liggen: het rijpingsproces. Er is echter ook een evident nadeel, dat in dit debat ook doorklinkt. Allerlei nieuwe ontwikkelingen zijn aan de orde, die ± de heer Engels heeft daarover het

meest indringend gesproken ± een nieuw licht werpen op de voorstellen. De dualisering is daarvan een zeer duidelijk voorbeeld. Soms is de verleiding erg groot om de vraag aan de orde te stellen of er niet eerst een grootse beschouwing moet worden gegeven over de toekomst van het middenbestuur. Dan zou op basis daarvan, maar ook als afgeleide daarvan, over dit soort voorstellen kunnen worden gesproken. Bij sommige woordvoerders klom die vraag door. Welnu, dat was natuurlijk heel goed mogelijk geweest, maar is de naoorlogse geschiedenis eigenlijk niet een voorbeeld van permanente discussies over het middenbestuur? Als ik terugkijk, hebben die discussies één gezamenlijk kenmerk, namelijk dat zij tot niets hebben geleid. Daarom heeft dit kabinet besloten om een paar zaken heel praktisch aan te pakken. Het wetsvoorstel WGR-plus is daarvan een voorbeeld. Het voorstel dat vandaag voorligt, behoort daar wat mij betreft ook toe. Dit brengt noodzakelijkerwijs met zich dat wij soms wat meer keuzes "op te tast" maken, en ook op basis van gezond verstand.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, bij de behandeling van het wetsvoorstel WGR-plus, maar ook bij de behandeling van de begroting van BZK, heb ik aangegeven dat het kabinet niet wegdraait van het voeren van de wat meer principiële discussie over de toekomst van het middenbestuur. Die discussie is ook nodig in het licht van Europa en van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Ik zeg graag toe dat nog in deze kabinetsperiode ook de Eerste Kamer van een en ander in kennis zal worden gesteld, zodat ook hier het debat volwaardig kan plaatsvinden.

De heer **Engels** (D66): Ik zal de laatste zijn om te beweren dat er na dertig jaar discussiëren over de reorganisatie van het binnenlands bestuur indrukwekkende resultaten zijn geboekt. De minister heeft daar een punt, maar ik zeg niet dat er helemaal niets zou zijn bereikt. Ik heb ook een belangrijk rapport genoemd van de commissie-Geelhoed, waarover echter nauwelijks discussie is gevoerd. De discussie daarover is zeker niet vanwege de regering gestimuleerd, terwijl de desbetreffende studie nu juist heel indringend de vraag naar het voeren van een