

## Remkes

moet nog maar eens goed nadenken over deze substantiële niet-toezegging!

Minister **Remkes**: Ik doe niets af aan wat ik heb gezegd. De heer Engels heeft een belangrijke vraag gesteld.

Het gaat erom de argumenten voor het wetsvoorstel te beoordelen in het licht van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en de inzet van het kabinet. Hoe moeten die argumenten gewogen worden? Zijn de zaken scherper of minder scherp komen te liggen? Vanuit vier verschillende invalshoeken trek ik de volgende conclusie. Wie de zaken opnieuw weegt, ziet dat de argumentatie voor het wetsvoorstel slechts zwaarder is geworden. Daarbij wijs ik op de ontwikkeling van het dualisme en de overige inzet van het kabinet.

Tegen mevrouw Bemelmans zeg ik dat het niet om het geld gaat. Dat is een ondergeschikt element in de discussie. Ik geef antwoord op de vraag die daarover is gesteld. Dat zijn de feiten.

Er is gevraagd naar de commissie-Leemhuis en de voorspellende waarde daarvan voor de evaluatie van de dualisering van de provincies. Die operatie moet nog gestart worden. Ik heb gezegd dat ik het aannemelijk acht dat uit die evaluatie dezelfde signalen komen als uit de evaluatie van de commissie-Leemhuis. Ik zal een aanbeveling voorlezen van pagina 28: "De voorgestelde verheldering van de rollen zal het tijdsbeslag van het formele raadswerk verminderen, waardoor de raad meer op hoofdlijnen kan werken en als volksvertegenwoordiger kan optreden." Dat is een van de centrale vragen die bij dit wetsvoorstel in het licht van de dualisering aan de orde zijn. Dat pleit er dus voor om dit wetsvoorstel te aanvaarden.

De heer Engels heeft mij geen nadere vragen gesteld. Hij heeft een aantal zaken op een rijtje gezet, waar ik het zeer mee eens ben. Ik behoor niet tot de school die denkt dat het voor de bakker is als je een prachtig wetsvoorstel over een structuurwijziging aanneemt. De kwaliteit van de volksvertegenwoordigers is slechts voor een deel een kwestie van structuur. Belangrijker zijn de cultuur en de kwaliteit.

De heer Ten Hoeve heeft gezegd dat wij de status-quo moeten handhaven. Welke status-quo bedoelt hij? Bedoelt hij de status-quo

van vandaag of van voor de dualisering? Er is inmiddels wel het een en ander gebeurd en ik vind dat de heer Ten Hoeve daaraan voorbij gaat.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Daarmee maakt u het probleem ineens veel groter dan het was. Er is een betrekkelijk kleine wijziging opgetreden in de aantallen door de dualisering. U komt nu met een grote verandering ten opzichte van wat er was. Dan zeg ik dat wij dit moeten laten zitten totdat wij meer weten.

Minister **Remkes**: Je kunt het ook anders zeggen. De ontwikkelingen tot nu zijn voor ons een extra argument in de afweging die wij maken. Dat pleit ervoor om dit wetsvoorstel te aanvaarden. Het bezwaar dat u zou kunnen hebben tegen dit wetsvoorstel is in ieder geval met een vrij aanzienlijk aantal statenleden gereduceerd.

Voorzitter. De heer Holdijk komt ook uit bij de status-quo, maar dan die van voor de dualisering. Zijn conclusie is dat dit niet het juiste moment is om dit wetsvoorstel te aanvaarden. Als ik zijn argumenten goed heb begrepen, dan vrees ik dat ieder moment ongeschikt is.

Ik ben het eens met de opmerkingen van de heer Luijten over de aard van het provinciale takenpakket en de relatie tussen bestuur, volksvertegenwoordiger en burger. Die is fundamenteel anders dan op gemeentelijk of op landelijk niveau. Dat zeg ik ook tegen mevrouw Bemelmans. Dat staat wat mij betreft los van de discussie over het kiesstelsel. Het is zeer wel mogelijk om dit voorstel te onderschrijven, terwijl ons nog een stevige discussie te wachten staat over het kiesstelsel. Ik denk dat die twee zaken niet haaks op elkaar hoeven te staan.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: De stemming zal niet volgende week plaatsvinden, want dan is het reces, maar op 15 februari dan wel in de week daarna. Dat zal uiterlijk vrijdag bekend worden, zo hebben wij in het College van senioren afgesproken.

De vergadering wordt van 19.00 uur tot 20.00 uur geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van 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 beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de waarderende woorden die zijn gesproken over het "programma van Den Haag". Ik geef de voorkeur aan deze term boven de term "het Haags programma". Als wij niet oppassen, doen wij onze eigen taal de deur uit. Het "programma van Den Haag" werd in het Engels vertaald met "The Hague program" en vervolgens werd het in het Nederlands terugvertaald met het "Haags programma". Dat zou bij sommigen associaties kunnen oproepen die afdoen aan de inhoud van het programma. Ik heb overigens begrepen dat dit hier niet het geval is, zij het dat ik het met de heer Van de Beeten nog moet hebben over de vraag of het aantal pagina's over een bepaald onderwerp het belang van dat onderwerp aangeeft. De Grondwet is nog altijd een van de kortste wetten die wij hebben en desondanks de belangrijkste wet. Dus hierover moeten wij het verder maar niet hebben.

De heer Jurgens heeft namens de gehele Kamer gesproken over de implementatie van Europese richtlijnen. Ik constateer met enige verwondering dat de regering, die tegemoet wenste te komen aan het standpunt van de Eerste Kamer, toch nog fout begrepen wordt. In zijn brief geeft het kabinet aan dat het terugkomt op eerdere mededelingen over de implementatie van EU-richtlijnen. Het stelt dat delegatiebepalingen, die inhouden dat er kan worden afgeweken van de wet, als zodanig kunnen leiden tot een ongewenste situatie en tot onduidelijkheden in de wetgeving. Overigens zijn dergelijke delegatie-

## Donner

bepalingen naar de mening van het kabinet ook niet nodig.

De heer Jurgens hield een meer principieel betoog over de uitleg van artikel 81 van de Grondwet dat bepaalt dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Daarop wordt op geen enkele manier inbreuk gemaakt, tenzij deze Kamer van mening is dat de Grondwet een materieel wetsbegrip kent. Zowel Bohtlink en Logemann als Van der Pot geven aan dat het niet de bedoeling is van die bepaling in de Grondwet om een materieel wetsbegrip te geven. Ook na de diverse wijzigingen is niet een materieel wetsbegrip ontstaan. De verwarring is ontstaan omdat wij in Indonesië wel een dergelijk materieel wetsbegrip kenden. Wij gaan nu uit van een formeel wetsbegrip.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik denk dat wij met elkaar moeten vaststellen wat het materiële wetsbegrip is. Het materiële wetsbegrip houdt in dat alle verbindende voorschriften die de burgers binden bij de wet moeten worden vastgesteld. Dit materiële wetsbegrip is niet in de Grondwet vastgelegd. Daar hebben wij geen verschil van mening over. Het gaat hier echter om een formeel wetsbegrip. Wat moet ik een wet noemen? Datgene dat door Koning en Staten-Generaal is vastgesteld. Vervolgens zeg ik: als een formele wet gewijzigd wordt, moet dit door een andere formele wet gebeuren. Ik haal het hele materiële wetsbegrip er niet bij.

Minister **Donner**: Op dit punt zijn wij het eens, maar dat is niet aan de orde als de wetgever zelf bepaalt dat bepalingen van de wet wijken voor andersluidende bepalingen van een lagere wetgever. De wetgever kan te allen tijde bepalen in welke situatie bepalingen van de wet voor andersluidende bepalingen wijken, ongeacht of die ook door de wetgever zijn vastgesteld, dan wel door een lagere wetgever dan wel zelfs door een niet-wetgever zijn vastgesteld.

In het Nederlands staatsrecht is er dan nog de vraag in hoeverre wetgevende bevoegdheid gedelegeerd kan worden aan niet-publiekrechtelijke autoriteiten. In eerlijkheid vrees ik dat wij dit op een aantal punten al wel gedaan hebben, onder andere daar waar in wetge-

ving verwezen wordt naar normen van het Normalisatie Instituut, waar de norm eventueel uitdrukkelijk wordt opgenomen, maar ook latere wijzigingen van de norm worden geïntegreerd in toekomstige wetgeving. Die mogelijkheid zit dus al in de wetgeving.

Ook overigens is artikel 81 nooit uitgelegd in die zin dat niet ook bijvoorbeeld bepalingen van noodwetgeving de mogelijkheid bevatten dat bij lagere regelgeving, bij algemene maatregel van bestuur of zelfs bij ministerieel besluit kan worden afgeweken van wettelijke bepalingen. Ook verder kennen wij in de wetgeving dergelijke bepalingen waarin de wetgever uitdrukkelijk aangeeft dat een bepaling geldt, maar eventueel kan terugtreden voor een andersluidende bepaling van een andere autoriteit.

Bij dit alles is uiteraard primair ook de vraag hoe specifiek de wetgever dit doet. In bepalingen zoals die aan de orde waren, ging het inderdaad in generale om een bevoegdheid om afwijkende bepalingen vast te stellen, maar doorgaans gaat het dan om een bevoegdheid die zegt: er mag alleen afwijkende wetgeving worden vastgesteld indien dit strikt dient ter uitvoering van verplichtingen van Europees recht. Op dat punt gaat het derhalve om de erkenning van een binding waarvoor de wetgever sowieso zou moeten wijken die vertaald wordt in algemene maatregelen van bestuur, maar het op zichzelf ook uit juridisch oogpunt niet ten principale onjuist zou zijn dat de wetgever daar voor wijkt.

Ik zal straks ingaan op de vraag of dit wenselijk is, maar het gaat nu om de vraag of artikel 81 in die zin moet worden uitgelegd dat de wetgever niet in een wettelijke bepaling zou kunnen bepalen dat er in bepaalde gevallen eventueel kan worden afgeweken van de regels van die wet, hoe bepaald of onbepaald die bepaling ook is opgenomen. Nogmaals: als het gaat om de uitvoering van verbindende verplichtingen van Europees recht, is dat niet een onbepaalde bepaling, maar een bepaalde, want het zijn bepalingen die wij sowieso moeten uitvoeren.

De heer **Van der Beeten** (CDA): De minister spreekt nu over afwijken van de norm zoals die in de wet in formele zin is neergelegd. Ik kan mij

daar iets bij voorstellen, want men kan ook de bevoegdheid toekennen aan bijvoorbeeld een ander overheidsorgaan, de minister of een gemeente om in afwijking van de norm die in de wet is vastgelegd, al dan niet op basis van ook in die wet neergelegde concrete criteria, daarvan af te wijken. Ik denk dat het hier specifiek gaat om een situatie die wij al meermalen hebben meegemaakt, namelijk het buiten werking stellen van een in een wet in formele zin neergelegde regel. De minister zal waarschijnlijk willen zeggen dat hier sprake is van een afwijking. Bij het begrip "afwijking" denk ik echter eerder aan de situatie dat een regel in een concrete casus niet kan worden toegepast, maar in de overige cases wel. De minister spreekt nu over implementatie en dan komt dit begrip "afwijking" neer op het in alle gevallen voor altijd buiten werking stellen van een in de wet neergelegde norm. Ik denk dat hij daarmee een andere nuance geeft aan het begrip "afwijking".

Minister **Donner**: Je moet natuurlijk alle nuances in het oog houden, maar u werpt nu de vraag op of het wenselijk is en spreekt niet langer over de vraag of artikel 81 zich ertegen verzet. Ik constateer dat deze structuur op meerdere plaatsen in de wetgeving is geïntroduceerd en dat artikel 81 nooit zo is begrepen dat het zich daartegen zou verzetten. Zoals ik in de brief aan de Eerste Kamer heb geschreven, laat dit onverlet dat het uit het oogpunt van ordelijke wetgeving ongewenst is. Een burger moet er in principe van uit kunnen gaan dat een bepaling in de wet te allen tijde van kracht is en dan is het ongewenst dat een AMvB tot gevolg kan hebben dat een wetsbepaling terzijde wordt geschoven. Het is nog ongewenster dat voor de uitvoering van een richtlijn een AMvB met een generale verplichting wordt vastgesteld die afwijkt van de wet. Dat zou immers kunnen betekenen dat er ook van andere wetgeving wordt afgeweken op grond van delegatiebepalingen in de wet.

Ik herhaal dat hier ten principale de vraag aan de orde is of de wetgever het zo mag doen en of het gewenst is. Het antwoord op de eerste vraag is dat artikel 81 vooralsnog nooit zo is begrepen dat het niet zou kunnen. Het antwoord op de tweede vraag is dat het, zoals

## Donner

ik in mijn brief schreef, ongewenst is. Daarover zullen wij het dus verder snel eens kunnen worden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik denk toch dat mijn uitleg van het begrip "afwijking" verschilt van dat van de minister, namelijk het categorisch voor altijd buiten werking stellen. Net als de heer Jurgens denk ik dat wij in deze discussie het begrip "attributie" moeten invoeren. Als via een AMvB een norm uit de formele wet categorisch buiten werking wordt gesteld om een richtlijn te kunnen implementeren, legt men volgens mij namelijk een regel van attributie in de wet neer. Ik denk dat daardoor een probleem met artikel 81 kan ontstaan. Ik wil hiervoor een argument geven dat ontleent is aan de Grondwet zelf.

In de Grondwet is in de artikelen 92 en 93 een regeling opgenomen voor de rechtstreekse werking van verdragen. Die regeling zou overbodig zijn als het mogelijk was om in een eenvoudige wet vast te stellen dat wat men bij AMvB wijzigt, ook per verdrag mag worden gewijzigd. Het feit dat de wetgever het nodig heeft gevonden om de mogelijkheid in de Grondwet op te nemen om wetten in formele zin door de rechter buiten toepassing te laten verklaren wegens strijd met een internationaal verdrag, is een aanwijzing te meer dat men heel voorzichtig moet zijn als men het probleem verkleint tot de vraag of het wenselijk is. Ik denk dat de vraag of hier sprake is van attributie wel degelijk ook een probleem is.

Minister **Donner**: U voert de term "categorisch buiten werking stellen" in. Daarmee geeft u een uitleg aan de bepaling waarin wordt gedelegeerd. Ik herhaal dat wij hier spreken over een bepaling waarin wordt gesteld dat per AMvB de uitvoering geregeld mag worden van verplichtingen van Europees recht, die in wezen dwingen tot afwijking van de wetgeving. Dat is heel concreet. De wijze waarop de bepaling wordt geformuleerd, is dan beslissend voor de vraag of er sprake is van een afwijking of van het niet toepassing verklaren van een bepaling van een wet, indien die bepaling in strijd is met zo'n AMvB. Dat is echter allemaal afhankelijk van de wijze waarop het wordt geformuleerd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik zou bijna denken dat de minister evenals ik door de Jezuïeten is opgeleid. Daar leerde je namelijk buitengewoon zorgvuldige redeneringen op te zetten om je doel te bereiken. Laten wij het even scherp stellen. De wetgever heeft een bepaalde wetstekst vastgesteld. Die tekst is dus het hoogste geldende recht, totdat de rechter uitspreekt dat het in strijd is met een hogere norm. De minister zegt: diezelfde wetgever kan tegen een lagere regelgever zeggen dat die lagere regelgever in bepaalde omstandigheden een regel mag stellen die afwijkt van het hoogste recht in het land, namelijk de wet. Wat is dan nog  $\pm$  het argument van de heer Van de Beeten versterkt die argumentatie  $\pm$  de zin van een wet in formele zin als die zo gemakkelijk door een bepaling van die wetgever zelf onderuitgehaald kan worden? Kortom, wat de minister van Justitie hier verdedigt, is een algemene ondermijning van het gezag van de wet in de Grondwet. Ik vind dat niet de taak van de minister van Justitie. Ik ben overigens blij dat hij om andere goede redenen tot dezelfde conclusie komt als ik. Het is echter goed dat er een Eerste Kamer is die zich hierover uitspreekt. Als lagere wetgevers onze beslissingen als medewetgever kunnen ondermijnen, dan doen wij daar niet aan mee. De minister kan wel zeggen dat het altijd zo is gezegd, maar wij zeggen nu: dat willen wij niet zo.

Minister **Donner**: Laten wij wel wezen. De lagere wetgever kan niet afwijken van een bepaalde regel in een wet. Tenzij dezelfde wetgever die de eerste regel heeft vastgesteld, heeft bepaald dat de regel geldt tenzij die en die in die en die situatie iets anders heeft bepaald want dan geldt die bepaling. Daarmee heeft die afwijkende bepaling in wezen kracht van wet.

De heer **Jurgens** (PvdA): De discussie waarom het gaat, is of de wetgever bevoegd is om een dergelijke bepaling te maken. Hij heeft, zoals ik het destijds in moeilijk Duits staatsrecht zei, geen Kompetenz-Kompetenz. De Grondwet zegt: de wetgever is de regering en de Staten-Generaal. De wetgever kan vervolgens niet een ander gaan aanwijzen als wetgever. Dat is het hele punt. Als de minister zegt dat het wel kan, moet hij dat afleiden uit

het systeem van de Grondwet. Ik kan dat echter niet.

Minister **Donner**: Dit betreft een oude discussie: wanneer houdt delegatie op en wordt delegatie zo ruim dat het in wezen een attributie van bevoegdheid wordt? De rechtspraak heeft ten aanzien van artikel 81 geen materieel delegatiebegrip ontwikkeld door vast te stellen dat bepaalde zaken niet gedelegeerd zouden mogen worden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat hoefde ook niet. Stel dat de wetgever heeft gezegd: in de AMvB mogen nadere regels worden gesteld. Als dan per AMvB nadere regels worden gesteld, is die bevoegdheid aan de regering gegeven. Nu staat het echter nadrukkelijk in de wet zelf; dat is het centrale punt. Er is niet gezegd: het moet worden overgedragen aan anderen. Kan de wetgever zelf ten aanzien van de inhoud van een bepaling de bevoegdheid om die te wijzigen aan een ander geven? Wij hebben juist even in de wandelgang een gedachtewisseling gehad over Duns Scotus. De minister gaf een prachtig voorbeeld: kan Onze-Lieve-Heer een steen scheppen die hij zelf niet kan optillen? Ik zeg dan: dat kan Hij dus niet. De Almachtige kan misschien veel, maar de wetgever kan niet meer dan de Grondwet hem toestaat. Ik houd vol dat als wij hier een wet vaststellen, ik er zeker van moet zijn dat die wet er zo blijft uitzien totdat een volgende wet die wet wijzigt. Dat is een heel formeel standpunt, maar dat zijn de rechten van de Kamer.

Minister **Donner**: Dat ben ik met de heer Jurgens eens. Nogmaals, de Kamer kan uiteraard besluiten dat een wet die dat doet, niet wordt aanvaard. Daar hebben wij het nu echter niet over. In dat geval gaat het over de wenselijkheid. Ik deel echter niet het standpunt van de heer Jurgens dat artikel 81 zo moet worden uitgelegd dat het niet zou kunnen. Ik ben bang dat wij die figuur op tal punten in de wetgeving al hebben. Het gaat niet om een algemene delegatie van bevoegdheid maar om een specifiek geval, namelijk de uitvoering van verplichtingen van het Europees recht. Elders in de Grondwet, daar waar het gaat over internationale verplichtingen, hebben wij in wezen al aanvaard dat die zelfs kunnen afwijken van de

## Donner

Grondwet. Als die uitvoering van verplichtingen dwingt tot afwijking van de wet, zou dat dus bij AMvB mogen worden geregeld. Het is dus geen algemene delegatie: de lagere wetgever mag wat anders verzinnen dan de wetgever heeft bedacht. Nee, het gaat om een indirecte delegatie naar de Europese wetgever.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij blijven daarover van mening verschillen. Het probleem verplaatst zich dan op zijn minst naar de vraag of delegatie waarbij aan elke richtlijn, onafhankelijk van de inhoud daarvan, in feite de bevoegdheid verbonden is om de wet te veranderen, niet zodanig breed is dat deze daardoor ontoelaatbaar wordt. Wij hebben het dan over een heel ander vraagstuk, namelijk de breedte van de delegatiegrondslag. Over het eerste punt blijven wij van mening verschillen, maar zolang de consequentie is dat de regering geen voorstellen meer zal doen op dit vlak, of zolang wij de voorstellen, als zij komen, tegenhouden, hoeven wij niet op het scherpst van de snede van Duns Scotus met elkaar in debat te gaan.

Minister **Donner**: Als wij één wet zouden accepteren, waarin staat dat de uitvoering van iedere richtlijn mag afwijken van welke wettelijke bepaling dan ook in dit land, zou dat van een heel andere orde zijn. Nogmaals, de voorstellen die er lagen, gingen over een delegatie op een wel bepaald terrein, namelijk het terrein dat door de wet wordt bestreken. Eventueel zouden op dat terrein richtlijnen kunnen worden aanvaard. Waar de verplichtingen leiden tot afwijking van de vastgestelde regels, zouden die mogen worden vastgesteld bij AMvB. Het eindoordeel over de vraag of dit conceptueel en juridisch wel of niet verenigbaar is met artikel 81 is zelfs niet aan ons beiden gezamenlijk, maar uiteindelijk aan de rechter, bij de toetsing van eventuele AMvB's die op dat terrein worden vastgesteld.

Zoals in de brief is aangegeven, is het kabinet teruggekomen op de eerdere beleidslijnen die vorige kabinetten in brieven hebben aangegeven. Het kabinet acht het een ongewenste ontwikkeling, ook uit een oogpunt van ordelijke wetgeving en de duidelijkheid daarvan, dat bij AMvB wordt afgeweken van de wetgeving zelf. In

geval van tijdnood zal er naar gelang van de omstandigheden en naar bevind van zaken een mouw aan gepast worden, maar de desbetreffende passage in de brief moet u niet zo lezen, dat wij dan alsnog afwijken. Dat wordt niet bedoeld. Het veronderstelt al dat een en ander in de wet zelf is voorzien. Nu wij het er zo over hebben, kan ik mij wel voorstellen dat de wet een bepaling zal bevatten met de volgende strekking: als men over de tijd heen komt, kan er bij AMvB worden afgeweken, maar dan moet gelijktijdig het wetsvoorstel ter regeling van de wijziging van de wet worden ingediend. Dat is een figuur die wij ook bij sommige noodwetgeving kennen. Dan gaat het meer om de vraag hoe wij uit oogpunt van ordelijke wetgeving de duidelijkheid kunnen scheppen om die te handhaven. In de brief van het kabinet wordt niet ingegaan op artikel 81, omdat de discussie daarover een veel bredere strekking heeft. Als daarover standpunten worden ingenomen, kan dit terugslaan op andere wetgeving, waarbij mogelijk is uitgegaan van een andere uitleg van artikel 81. De brief is praktisch ten aanzien van de vraag hoe wij de uitvoering willen regelen. Naar onze mening is het niet nodig om het te doen, omdat het primair een kwestie is van ordelijke implementatie van de wetgeving. Dat is voorwerp van latere brieven met betrekking tot de implementatie van Europese richtlijnen die de staatssecretaris naar de Kamer heeft gestuurd. Het kabinet heeft besloten dat er uit oogpunt van tijdige implementatie binnen één maand na vaststelling van de regeling een implementatieplan moet komen met betrekking tot de wijze waarop de richtlijn in de wetgeving moet worden verwerkt. Dat ligt meer in de sfeer van de aanwijzing en in ieder geval in de sfeer van de praktijk.

Van verschillende zijden is gevraagd hoe het zit met het probleem van de niet-tijdige uitvoering van richtlijnen. Ik moet u zeggen dat dit een probleem is waar wij nu al jaren tegenaan lopen. In sommige perioden gaat het beter en in andere perioden gaat het minder goed. Ten dele ligt het probleem in de vraag wanneer je met de voorbereiding begint. Bepalingen die zouden leiden tot wijziging van de nationale wetgeving worden in het

onderhandelingsproces in Brussel doorgaans vanuit het nationale standpunt bestreden tot het laatste moment. Zij vormen vaak onderdeel van een laatste compromis voor de richtlijn waarover je het alsnog eens kunt worden. Als je op dat moment al bezig bent, de wijzigingen in je eigen wetgeving voor te bereiden en dat aangekondigd hebt aan de Kamer, dan is dat ook in Brussel bekend. In wezen heb je daarmee dan al aangegeven dat je eventueel de wijziging van de wetgeving op dat punt accepteert. Dat is minder geschikt vanuit het oogpunt van je onderhandelingspositie. Bij Justitie ± en dan praat ik over situaties zoals ik ze jarenlang zelf ook heb meegeemaakt ± is bovendien degene die in Brussel onderhandelt vaak eveneens degene die de wetgeving hier moet uitvoeren. Juist in de laatste onderhandelingsmaanden ben je druk bezig met de teksten die in Brussel tot stand moeten komen. Dan heb je niet ook nog tijd om hier de wetgeving voor te bereiden.

Er is dus een groot aantal praktische problemen. Er was vorig jaar zonder meer een periode waarin de achterstanden in Nederland weer opliepen, mede vanwege een cumulatie van regelingen. Toch is er recentelijk een mededeling van de Europese Commissie naar het Europees Parlement gegaan of naar de Raad, dat weet ik eigenlijk niet, met betrekking tot de rapportage over de uitvoering van richtlijnen op het terrein van de interne markt. Nederland komt als op twee na best land uit de rapportage voor wat betreft de achterstanden. Zo gezien is Nederland dus nog een land met relatief beperkte problemen. Dat is niet alleen te danken aan het feit dat Nederland het veel beter is gaan doen, maar hangt er ook mee samen dat andere landen het aanzienlijk slechter zijn gaan doen in dezelfde periode. Je moet je zegeningen wel juist weten te tellen.

Het is opgevallen dat artikel 18, lid 1 van de Telecomwet alsnog in werking was getreden. Ik heb het laten nagaan en heb daaruit begrepen dat een wijziging van artikel 18 in werking is getreden, zoals die bij een latere wijziging van de Telecomwet tot stand is gebracht. Lid 2 zou daarbij geschrapt zijn. Juist de huidige bepaling voldoet aan de discussie op dit punt. Ik sluit niet uit dat er in het verleden bepalingen in wetgeving zijn geslopen van het

## Donner

gewraakte karakter. Dat is ook de reden waarom ik zeker namens de regering niet zou constateren dat de Grondwet zich daartegen zou verzetten, omdat dan inderdaad een onduidelijke situatie ontstaat. Het is wel zo dat in ieder geval van de zijde van het kabinet ook bij de nieuwe voorstellen met betrekking tot de gaswetgeving zoals die bij de Tweede Kamer zijn ingediend, niet deze vorm is gebruikt.

Aan de orde gesteld is ook de vraag of de delegatie in die voorstellen niet te ruim is. Dat is een heel andere vraag dan de vraag van artikel 81, wat kan wel en wat kan niet bij wet geregeld worden. Voor zover ik weet, is in de voorstellen van het kabinet heel duidelijk omschreven op welke terreinen de uitvoering van de richtlijnen moet liggen en waar het om moet gaan, wil deze eventueel onder die delegatie kunnen vallen. In de Tweede Kamer wordt op dit moment gepleit voor een systeem waarin er snel na het totstandkomen van een richtlijn op een dergelijk terrein een implementatiebrief naar de Tweede Kamer moet worden gestuurd die daar dan besproken wordt. Als de uitkomst daarvan bevredigend is, zou de voorhangprocedure bekort kunnen worden, maar er zou nog wel een voorhangprocedure gehandhaafd blijven. Deze discussies vinden op dit moment in de Tweede Kamer plaats.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben blij dat deze discussies in de Tweede Kamer plaatsvinden. Ik onderken bij de minister ook de bereidheid om daaraan mee te werken. Ik dank hem daarvoor. In artikel 18.1 van de Telecommunicatiewet ± helaas is het geen lid; er is een andere keuze gemaakt ± en lid 1 daarvan staat dat bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur regels kunnen worden gesteld om te kunnen onderzoeken of bepaalde ontwikkelingen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van deze wet. Dat is een mooie tekst. De tweede zin luidt: deze regels kunnen afwijken van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Minister **Donner**: Dat is een experimenteerbepaling en geen delegatiebepaling. De discussie in de Eerste Kamer ging over artikel 18.2. Dat artikel is in de latere wetgeving vervangen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Die is niet in werking getreden. Artikel 18.1 ging, dacht ik, destijds over algemene maatregelen van bestuur. Artikel 18.2 ging over ministeriële regelingen. Artikel 18.2 is inderdaad niet ingevoerd. Nu zegt de minister dat sindsdien een nieuw artikel 18.1 is ingevoerd als experimenteerbepaling. De regels die ik voorlegde, zijn krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Zij kunnen afwijken van het bij of krachtens deze wet bepaalde. Dat betekent dat de regel van de algemene maatregel van bestuur kan afwijken van hetgeen bij wet is bepaald. Daarover spreken wij nu toch?

Minister **Donner**: Ik heb de wetgeving niet concreet voor ogen, maar als ik mij goed herinner, ging artikel 18.1 over een experimenteersituatie en niet over de uitvoeringsproblematiek. Laten wij ons samen over buigen over hoe de wetgeschiedenis is gelopen en wat precies waar is.

Mevrouw Broekers heeft een aantal voorstellen gedaan om de implementatie anders te laten verlopen. Nederland zet voortdurend in op de beperking van de Brusselse ambities op het terrein van Europese regelgeving. Nederland voert daarbij het zelfde beleid als het nationaal voert ten aanzien van deregulering. Er zijn in dat verband voorstellen genoemd over trapleren en dergelijke. De nationale wetgeving bevat daar wel regels over, maar ik herhaal dat dergelijke regelgeving wordt opgesteld als het bedrijfsleven op allerlei belemmeringen voor het vrije verkeer binnen de Europese Unie stuit. Dat vormt de aanleiding voor dit soort regelgeving. Deze voorbeelden maken ook duidelijk dat je altijd enigszins moet oppassen met beleid dat er rücksichtslos vanuit gaat dat Europese wetgeving voorrang heeft op nationale wetgeving. Ik kan mij voorstellen dat wij ons permitteren om bij de uitvoering van een richtlijn op het terrein van trapleer de termijn iets te overschrijden als wij daardoor wel degelijk onze wetgeving op bijvoorbeeld het terrein van mededinging kunnen realiseren. Deze vraag is dus ook van relatief gewicht. Zoals ik heb gezegd, denk ik dat de praktijk op de departementen voortdurend aan verbetering onderhevig is en verbeterd kan worden en dat er al belangrijke

stappen zijn gezet. Ik ben geen voorstander van het voorstel om in de inwerkingtredingsbepaling andere termijnen dan 18 maanden op te nemen. In het kabinet is herhaaldelijk besproken of met andere termijnen moet worden gewerkt. Bij richtlijnen zie je telkens weer dat het uiterst urgent is, zodra zij worden vastgesteld. Er moeten dan maatregelen worden genomen. Volgens de bepalingen moet er anderhalf jaar later nationale wetgeving zijn op basis waarvan de verplichtingen kunnen worden uitgevoerd. Bepalen dat de kortste termijn twee jaar is en dat er verder termijnen van tweeënehalf en drie jaar zijn, zou betekenen dat de besluitvorming in de Europese Unie niet wezenlijk urgent is. Nogmaals, wij hebben richtlijnen die uitgaan van implementatietermijnen van zes maanden.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter, ik begrijp wel wat de minister zegt, maar wij lopen telkens weer op tegen die achterstanden bij de implementatie. Het maakt gewoon een slechte indruk als er achterstanden zijn, het is ook niet goed voor het vertrouwen van de burger in Europa. En het geldt niet alleen voor ons land, maar natuurlijk evenzeer voor andere landen. Het zou om dit te doorbreken misschien goed zijn om de termijnen iets op te rekken. De minister geeft een antwoord dat mij ertoe brengt om hem op te roepen, het rechtsom of linksom nog eens in Europa te proberen, want het probleem waarmee Nederland geconfronteerd wordt, doet zich overal voor. Het slechtste wat wij kunnen bereiken, is dat de burger het vertrouwen in Europa verliest, mede doordat de implementatie van richtlijnen op zich laat wachten. Dat komt immers ook in de kranten.

Minister **Donner**: Maar afgezet tegen de bulk van de wetten die in de Europese Unie worden vastgesteld, is het aantal waarin er concreet naar richtlijnen verwezen wordt, toch nog altijd beperkt. Bovendien is er op basis van jurisprudentie van het Europese Hof een heel mechanisme ontwikkeld om te zorgen voor een prikkel voor lidstaten om richtlijnen tijdig te implementeren. In dit verband is anderhalf jaar de langste termijn voor de uitvoering van richtlijnen; wij werken met termijnen van zes, twaalf of achttien maanden. Als je dit telkens ter discussie stelt,

## Donner

vrees ik dat de onderhandelingen nog langer zullen duren. Ik meen dat wij met de brief aan de Kamer tegemoetkomen aan de praktische bezwaren van de Kamer en dat wij daarin erkennen dat achterstanden ongewenst zijn. En het is de bedoeling dat ook de minister voor BVK nog met de Kamer in discussie zal gaan over de principiële vraag hoe artikel 81 moet worden uitgelegd en of het wenselijk is om de Grondwet te wijzigen voor de implementatie van richtlijnen.

Er is een aantal opmerkingen gemaakt over het Haags programma, althans over het programma van Den Haag. De heer Kox vroeg zich af waarom het allemaal nodig zou zijn en of het niet anders wordt als straks het constitutionele verdrag wordt goedgekeurd. Er is hier onlangs nog uitvoerig over het referendum over dit verdrag gesproken. Vragen in de sfeer van wat de regering gaat doen als daarbij het antwoord "nee" is, zijn daarbij besproken en die zou ik nu dan ook niet opnieuw aan de orde willen stellen. Vooralsnog ga ik ervan uit dat het antwoord niet "nee" zal zijn.

Verder denk ik dat er ten onrechte een beeld van verlies van soevereiniteit of overdracht van soevereiniteit is ontstaan. Het is ook opvallend dat dit begrip plotseling weer uit de meest onverwachte hoeken opduikt, uit kringen waar het op andere terreinen helemaal geen rol speelt.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter, onverwacht kan het niet zijn, want mijn partij houdt zich zeker al sinds 1992 bezig met de betekenis van Europa voor Nederland. Ons standpunt op dit vlak is geëvolueerd, maar niet wezenlijk veranderd.

Minister **Donner**: Ook uw partij pleit voor tal van verdragen, maar dan op het terrein van bijvoorbeeld milieubescherming, waarbij we met nog veel grotere bakken de soevereiniteit overboord zetten en binden, via verdragsbepalingen en nadere invulling van organen. Het is maar net op welk terrein men het hebben wil. Nogmaals, we zijn in deze wereld zo dicht op elkaar komen te leven, en al helemaal in Europa, dat we zonder deze mechanismen niet behoorlijk samen kunnen leven binnen Europa, omdat we anders door de voortdurend toenemende irritaties over en weer al snel zouden vervallen in situaties

waar we maar liever niet aan denken. We hebben in de Balkan gezien hoe snel dat kan gaan.

De heer **Kox** (SP): Daarom heb ik ook gezegd dat er natuurlijk op Europees terrein samengewerkt moet worden, en dat de soevereiniteit natuurlijk wordt overgedragen. Vervolgens heb ik opgesomd wat we de afgelopen vijf jaar allemaal hebben gedaan. Het beeld is dus niet dat je helemaal voor of helemaal tegen bent, nee, ik constateer dat het nodig is en dat we al heel veel hebben gedaan. Ik vraag of het niet wijs is om eerst eens te kijken naar al datgene wat we hebben afgesproken, en deels hebben doorgevoerd, om te zien of dat goed is gegaan, vooraleer aan de volgende fase kan worden begonnen. Dit programma van Den Haag is namelijk nadrukkelijk de volgende fase, wat nogal wat consequenties heeft. Overigens, het met bakken overdragen van soevereiniteit bij milieuwetgeving geldt misschien voor sommige partijen, maar niet voor de mijne.

Minister **Donner**: Aan de ILO! Daarmee miskent u in wezen wat het probleem op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken is. Het is geen luxe, waarbij je eerst rustig kunt gaan inventariseren hoever we zijn. Op het terrein van de georganiseerde criminaliteit en wets-handhaving word je vandaag de dag geconfronteerd met het gegeven dat in ons maatschappelijk bestel, bij de huidige stand van de techniek, nationale grenzen en derhalve nationale jurisdicties een virtueel gegeven zijn, dat nu juist in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en in het belang van de rechtshandhaving zo snel mogelijk moet worden gekomen tot mechanismen om dat effectiever tegen te kunnen gaan.

De heer **Kox** (SP): Dan herinner ik de minister van Justitie eraan dat ik heb geciteerd uit de Staat van de Unie, waarin staat dat de criminaliteit is toegenomen. Door het opheffen van de binnengrenzen is de criminaliteit in de Unie toegenomen, staat daar. Dat betekent dus dat we misschien iets hebben gedaan dat niet zo verstandig is, en dat we daar beter naar kunnen kijken, in plaats van de volgende stap te zetten om dat probleem te pareren.

Minister **Donner**: Nee, er staat dat dat gebeurde door de open grenzen, en niet door het opheffen van de controles aan de binnengrenzen. Die controles aan de binnengrenzen zijn indertijd ± dat staat in de toelichting op het Verdrag van Schengen ± gemotiveerd vanuit de constatering dat het in een moderne samenleving, bij de intensiteit van het grensoverschrijdend maatschappelijk verkeer, niet meer mogelijk is om de controles te handhaven die verondersteld zijn in een zuiver nationaal systeem van handhaving. Die discussie hebben we hier eerder gevoerd, ook naar aanleiding van eerdere discussies in de JBZ-Raad. Mijn standpunt is dat we op dat terrein mogelijk nog verder moeten gaan, vanwege de grensoverschrijdende problematiek. Dat is geen kwestie van een keuze in het opheffen van grenzen, nee, het is een gevolg van een maatschappelijk en economisch systeem dat is ontstaan met technische mogelijkheden, waarin grenzen steeds minder een beperkende betekenis hebben. Die maken dat met dat maatschappelijk verkeer ook de criminaliteit en de problemen van rechtshandhaving grensoverschrijdend zijn geworden. Waar we op dit terrein mee bezig zijn, is het herwinnen van wat we verloren hebben door die maatschappelijke ontwikkeling. Dat is geen gevolg geweest van een bewuste keuze voor het opheffen van controles, als meer het resultaat van het gegeven dat de controles op dat terrein niet meer dat boden wat ze eertijds boden. Daarom is het geen kwestie achterover te gaan zitten om te zien of het werkt, nee, we zullen op het terrein van terrorismebestrijding en de georganiseerde criminaliteit de noodzaak moeten laten zien van harder te lopen. Ik noem verder de mensenhandel. Daarnaast wijs ik op de problematiek dat met de huidige moderne luchtverkeerswegen groepen personen in een vliegtuig hiernaartoe komen, overvallen plegen en weer weg zijn voordat men zelfs door heeft voor welke problemen ze hebben gezorgd. Dat is de werkelijkheid in Europa op dit punt. Dat is ook hetgeen wij op het gehele terrein van JBZ proberen onder controle te krijgen. Dat is bij uitstek ook in het belang van de burgers. Het is een van de belangrijkste redenen waarom het constitutioneel verdrag geratificeerd zou moeten worden.

## Donner

Het zal de besluitvorming op deze terreinen ook daadwerkelijk vereenvoudigen, omdat niet meer in alle gevallen unanimitéit gewenst is. Dus juist vanuit de logica pleit alles ervoor om genoemd verdrag te ratificeren. Tal van problemen die hier genoemd zijn met betrekking tot democratische controle en toezicht op wetgeving worden in het kader van het constitutioneel verdrag opgelost omdat ze dan onder de normale procedures van wetgeving van de Europese Unie vallen.

De heren Jurgens en Van de Beeten hebben gevraagd of het toezicht van nationale parlementen voldoende is. Ik heb van de heer Kox een beschrijving kunnen beluisteren van de wijze waarop het toezicht wordt ingevuld. Ik kan die overigens niet beoordelen. Dus de vraag of het voldoende is, is meer een vraag die ik aan de Kamer zelf zal moeten voorleggen. Overigens heb ik in antwoord op de vraag of het toezicht in het kader van JBZ niet beter geregeld kan worden, de Tweede Kamer een aantal voorstellen gedaan om te komen tot een andere wijze van discussiëren over voorstellen die daar aan de orde zijn. Op het moment dat voorstellen worden gedaan krijgt elke Kamer een zogenaamd fiche met een beschrijving van wat het voorstel inhoudt en met een aanduiding op welke terreinen het mogelijk zal leiden tot wijziging van de wetgeving. In de besprekingen in de JBZ-Raad komen op een gegeven moment dergelijke onderwerpen aan de orde. Als er een keuze is om een onderwerp grondiger te bespreken, is er wat mij betreft de bereidheid om daarvoor de benodigde tijd uit te trekken. Als het gaat om bijvoorbeeld de richtlijn inzake telecommunicatieverkeer heb ik de Tweede Kamer toegezegd een nadere brief te schrijven. Uiteraard zal dit steeds zijn onder het beslag dat de desbetreffende stukken ten dele vertrouwelijk zullen zijn. Dat hangt samen met de besluitvorming binnen de Raad met betrekking tot de geheimhouding van stukken. Het Nederlandse standpunt is dat het wenselijk is om daarin verandering aan te brengen, maar dat kan ik niet eenzijdig en dat kan ik al helemaal niet voor één onderdeel. Door mij en andere ministers die op dit terrein bezig zijn, is al een- en andermaal de bereidheid aangegeven om als er behoefte aan bestaat, tot een andere

wijze van discussie over bepaalde onderwerpen te komen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Terecht voert de minister hier het kwalitatieve criterium aan. Het gaat inderdaad niet om de kwantiteit, maar om het feit dat je over de wezenlijke zaken op het juiste moment kunt meepraten. Van de voorganger van de minister heb ik letterlijk gehoord, ook in deze Kamer, dat hij op weg naar een vergadering in Luxemburg, op het vliegveld de teksten waarover hij moest oordelen in de JBZ-Raad, meekreeg van zijn ambtenaren, met de aantekening dat de desbetreffende onderwerpen als A-standpunt in Coreper van de Raad waren afgetekend. Het klinkt natuurlijk buitengewoon voortvarend om zo te werken, maar als je in Nederland op zo'n manier wetgeving zou maken, zou je op ernstige problemen stuiten. Het gaat mij dus om een wezenlijker aanpak dan die welke de minister nu schetst; die betreft meer verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie. Mijn vraag is of ten aanzien van zo'n wezenlijk punt als justitie niet zorgvuldiger moet worden omgegaan en überhaupt niet een andere werkwijze zou moeten worden gekozen.

Minister **Donner**: Dan miskent u dat de procedures die wij voor nationale wetgeving hebben ontwikkeld, niet van toepassing zijn op een onderhandelingsproces, waarin 25 lidstaten van verschillende zijden onderhandelen. Dat zal per definitie een ander karakter hebben. Dat zal ook niet gaan over concrete teksten, want die worden in de raad besproken. Dat zal moeten gaan over wat de gedachten zijn, waar zitten grenzen in het debat, wat zijn de uitgangspunten die daarbij gehanteerd kunnen worden en welk nationaal standpunt wordt wel aanvaardbaar geacht door de regering en welk niet. In dat proces krijg je per definitie op het laatste moment teksten. Je krijgt ze niet alleen pas op het vliegveld, nee, er circuleren in de raadsvergadering nieuwe tekstvoorstellen, waarover je op dat moment moet beslissen. Juist als een lidstaat op dat moment niet kan beslissen, maar eerst thuis moet overleggen, plaatst hij zich daarmee buiten de discussie en buiten de onderhandelingen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Toch is dat de enig mogelijke wijze. De minister zal ervaren hebben dat je ook in de ministerraad tot het laatste moment moet beraadslagen over de tekst die de raad vaststelt. Bij ons is er vervolgens een hele periode waarin de ministerraad de tekst voorlegt aan de Raad van State en deze naar de Tweede en de Eerste Kamer gaat, in alle openbaarheid. Die fase is er niet. Zo gauw de ministerraad besloten heeft, is de zaak afgelopen, zeker als het een zaak is waarbij het Europees Parlement betrokken is en instemmingsrecht heeft. Ingeval van de JBZ-Raad heeft het Europees Parlement geen zeggenschap, dus besluit de Europese ministerraad zelfstandig, zonder dat wij op een zinnige manier over die wetgeving hebben kunnen meepraten. Ik waardeer het dat de minister zo goed mogelijk wil voldoen aan die instemmingbehoefte, maar het blijft toch een heel moeilijke zaak dat er een kaderbesluit wordt gemaakt over het arrestatiebevel, een zeer ingrijpende zaak, op een manier waarop je nooit een nationaal wetsvoorstel gemaakt zou hebben.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De heer Jurgens en ik maken al een tijd mee hoe dat gaat bij de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad, en de heer Jurgens alweer langer dan ik. Wij krijgen de allereerste tekstvoorstellen van de Commissie, weliswaar met de aantekening geheimhouding, om te beoordelen en daarop in te spelen. Wij kunnen de minister of de staatssecretaris erop aanspreken en wij kunnen er een inbreng bij leveren. Dat kan niet bij wetsvoorstellen die nog door het kabinet worden besproken en worden beoordeeld in ambtelijke kring, etc. Ik realiseer mij dat wat aan ons en aan de collega's van de Tweede Kamer wordt aangeboden, niet openbaar is. De samenleving kan daar niet over meespreken, hoewel vaak wel bekend is bij belanghebbende organisaties of personen dat het onderwerp speelt, zodat men daar zijn mening over kan geven, ook bij ons. Wij hebben hier ook de regel ingevoerd dat de eindtekst zes weken openbaar moet zijn, voordat wij er "ja" tegen zeggen, omdat wij anderen eventueel nog hun mening willen laten geven. Als men deze twee procedures feitelijk vergelijkt en ziet welke mogelijkheden Eerste en Tweede

## Donner

Kamer hebben om lopende de onderhandelingen in de raad invloed uit te oefenen op wat de minister daar doet, gegeven het feit dat het een onderhandelingsproces is tussen 15 of 25 lidstaten, is dat in Nederland niet zo slecht geregeld.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Van de Beeten heeft gelijk. Ik denk dat wij er in Nederland dankzij dat instemmingsrecht het beste van maken. Mijn bezwaar is dat er in de voorliggende fase, omdat je zo'n wet maakt in overleg met al die staten, zeer wezenlijke, de burgers direct rakende beslissingen worden gevat binnen die ministerraad, terwijl wij onvoldoende mogelijkheden hebben om daarvoor zorgvuldig te overleggen. Zelfs de minister krijgt niet de kans om zorgvuldig te overleggen. Het ligt dus aan het EU-verdrag en niet aan de minister.

Minister **Donner**: Dat het proces van wetgeving binnen de Europese Unie anders is dan in Nederland, dat is buiten discussie. Dat zij daar geen Raad van State hebben, weet ik ook. Daarom gaat het proces in de Europese Unie vaak anders. Zo zal een voorstel beginnen met een witboek of een groenboek waarin de teksten en ideeën staan. Daarover wordt het publiek debat met de Europese Commissie georganiseerd. Vervolgens komt er een doorgaans ook publiek voorstel. Volgens artikel 39 van het EU-verdrag gaan alle wetgevingsvoorstellen naar het Europees Parlement. Over die voorstellen wordt dus debat gevoerd. De procedure is anders ingericht. Onze procedures zijn ingericht op het voortbrengen van teksten die voor de rechter geschikt zijn. Het is ook inherent aan het karakter van een richtlijn of een kaderbesluit. Daarbij moet niet zozeer de tekst toegepast worden in het verkeer tussen burgers. Dat moet gebeuren in de vertalingslag. Voor die wetgeving gaat de Nederlandse regering naar de Raad van State. Iedere staat volgt daarbij de eigen procedures. De argumentatie dat de controle onvoldoende is, is onterecht. Het scheidt een beeld dat ook in het debat over het constitutioneel verdrag schadelijk en niet juist is. Men doet het anders, maar niet minder.

Ik wijs erop dat met de vaststelling van het constitutioneel verdrag de besluitvorming op het terrein van de

JBZ-Raad binnen de gewone, voor andere wetgeving geldende procedures wordt gebracht. Dat is nu reeds het geval bij besluiten op het terrein van de ontwikkeling van asiel- en migratiebeleid, door de invoering van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Daardoor worden deze besluiten in het normale regime ingevoerd. De uitvoering op dat terrein van het Haagse Programma zal dus ook via die procedures verlopen.

De heer Van de Beeten vraagt of het goed is om in het algemeen het actieplan van de Commissie in één week door alle nationale parlementen te laten behandelen. Dit is primair een vraag aan de parlementen. Ik kan in Brussel immers niet onderhandelen over de agenda van de Eerste of Tweede Kamer. Als de ministers daarbij moeten onderhandelen als vertegenwoordigers van de nationale parlementen vrees ik dat die week er nooit zal komen. Als dit idee toch verstandig wordt geacht, moet het op het moment zelf gebeuren. Ook dan ontstaat een situatie waarin alle ministers met een boekje met wensen van hun nationale parlement komen. Vervolgens moet dat in de Raad onder een noemer gebracht worden. Het gaat hier om onderhandelings-situaties. Daarbij is de controle van een ander karakter dan in nationale systemen van besluitvorming. Dat is inherent aan die systemen.

De heer Van de Beeten meet het belang van onderwerpen in het Haags Programma af aan de omvang van de tekst. Dat is een onjuist uitgangspunt. Voor sommige onderdelen zijn meer woorden gebruikt dan voor andere onderdelen. Ik meen echter dat voor ieder onderwerp de juiste hoeveelheid woorden is gebruikt. Bij de terreinen van justitie, politie en terreurbestrijding hoefden minder woorden gebruikt te worden. De essentie daarbij ligt immers vooral in de gedefinieerde doelstellingen. De belangrijkste verandering ten opzichte van het Programma van Tampere is dat er een gemeenschappelijke focus bestaat bij de discussie. Op die terreinen is die ook van vrij fundamentele aard. De doelstelling dat de lidstaten voortaan bedreiging van de openbare orde en de nationale veiligheid van andere lidstaten beschouwen als bedreiging van de eigen openbare orde en nationale veiligheid houdt bij

implicatie in dat de bevoegdheden die ieder van die lidstaten op dat terrein heeft mede gebruikt mogen en kunnen worden ten behoeve van bescherming van andere lidstaten. Op dit moment staat ter discussie of bevoegdheden die gegeven zijn ter bescherming van de nationale veiligheid in Nederland gebruikt mogen worden als wij weten dat het gaat om een bomaanslag in een ander land. Dat geeft het fundamentele karakter van dit soort doelstellingen aan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik onderken het belang daarvan. Men zou bijna zeggen dat het een revolutionaire verschuiving van staatsrechtelijke aard is. Als men het zo definieert, dan is de vraag of die doelstelling uit het Haagse Programma niet ook in het grondwettelijk verdrag had moeten worden geformuleerd. Ziet de minister een bepaling in het grondwettelijk verdrag die daar een grondslag voor biedt? Hij beschrijft nu een majeur juridisch verschijnsel.

Minister **Donner**: Dat is het belang van het actieprogramma. In het Haagse Programma is het als volgt geformuleerd. Willen wij de veiligheid adequaat kunnen beschermen, dan moeten wij dit kunnen realiseren. Vervolgens is voor ieder van die doelstellingen aangegeven wat de randvoorwaarden zijn. Een duidelijke randvoorwaarde voor informatie-uitwisseling is bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bescherming van gegevens en ook de kwaliteit van gegevens. Er is een Europese gegevensautoriteit; de heer Hustinx is benoemd in die functie. Ik kan meedelen dat hij zeer tevreden was over de teksten die in het programma van Den Haag waren opgenomen op het punt van de bescherming, maar dit even terzijde. De essentie van het actieplan dat de Commissie zal opstellen, is hoe deze doelstellingen in een aantal richtlijnen of andersoortige regelingen worden vertaald. Ik meen dat het verdrag daar een basis voor biedt, maar dat kan ik pas gezaghebbend beargumenteren als ik concreet kan aangeven wat de voorstellen zijn. Dat zal niet in één pennenstreek gerealiseerd kunnen worden.

Terecht vroeg mevrouw Broekers-Knol naar de uitvoering. Dat is een punt van zorg, juist op JBZ-terrein. Ik



## Donner

verheel niet dat wij op dat terrein iedere keer tegen hetzelfde oplopen. De heer Van de Beeten wees op het Europese arrestatiebevel. Alle lidstaten hebben zich tot het uiterste ingespannen om dat binnen een bepaalde termijn te realiseren en dan is er één lidstaat die dat niet tijdig realiseert. Zolang er een aparte pijler is voor de JBZ, blijft dat een probleem. Dan kunnen ook de andere mechanismen die ontwikkeld zijn niet gebruikt worden op dat terrein. Daarom wordt in het programma van Den Haag staccato gewezen op het punt van de mechanismen die ontwikkeld kunnen worden. De vraag is hoe de aandacht gevestigd kan worden op de problematiek van het niet tijdig uitvoeren. Dat zal een zwakke stee blijven, zeker als je met 25 lidstaten tegelijkertijd werkt. Daar is niets wezenlijks aan te veranderen. Dat kan alleen door de aanvaarding van het constitutioneel verdrag, omdat ik dan op een aantal terreinen met rechtstreeks werkende bepalingen zal kunnen gaan werken. Daarom is ook voorzien in een regelmatige rapportage over de voortgang van de uitvoering.

De heer Jurgens heeft gevraagd of ik steun wilde geven aan de omvorming van het bureau racisme en xenofobie in een mensenrechtenbureau. Die passage in het programma heeft betrekking op een besluit dat de Europese Raad al in 2003 heeft genomen. De bedoeling van het bureau was juist dat de Europese Unie met het nieuwe verdrag sterker zou gaan functioneren op het terrein van de grondrechten, te waken voor overlappingen en voor doublures tussen Straatsburg en de Europese Unie. Daar komt bij dat het zeker op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken van belang is om, soms al veel eerder dan bij eventuele klachten in Straatsburg, gewezen te worden op mogelijke problemen uit een oogpunt van bescherming van de mensenrechten om het vertrouwen te scheppen dat nodig is om nauw te kunnen samenwerken op het terrein van politie en justitie. In die zin heeft een dergelijk bureau wel degelijk een belangrijke functie zonder dat er sprake is van een doublure met de werkzaamheden in Straatsburg.

De heer Van de Beeten wees terecht op een onjuiste formulering in het programma als het gaat om de geconcentreerde vervolging door

Eurojust. Het is inderdaad niet de bedoeling dat Eurojust zelf gaat vervolgen. Bedoeld is een zo gecoördineerd mogelijke uitoefening door Eurojust van vervolging in de diverse lidstaten.

Vragen over democratisch toezicht op Europol zullen een antwoord moeten krijgen in het kader van het grondwettelijk verdrag. Het is immers de bedoeling dat er een Europese wet wordt opgesteld met betrekking tot Europol, die in de plaats komt van het huidige Europol-verdrag. Dat biedt op het punt van de inwerkingtreding meer garanties en daarmee ook een aanknopingspunt voor het democratisch toezicht op Europol door het Europees Parlement.

De heer Van de Beeten vroeg nog naar de inzet van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Nederland is als een van de eerste daarmee begonnen. De reden dat dit instrument elders nog niet wordt gebruikt, is dat omliggende landen nog niet de noodzakelijke wetgeving hebben.

Voorzitter. Aan de ene kant heb ik het verwijt gehoord dat er te weinig aandacht is besteed aan de terrorismebestrijding en aan de andere kant hoorde ik dat er sprake is van een fixatie op terrorismebestrijding. In het programma is er relatief weinig aan besteed omdat al in april 2004 het Europese actieplan met betrekking tot de bestrijding van terrorisme was vastgesteld waarin een groot aantal concrete maatregelen is opgenomen. Dat programma is in december 2004 geactualiseerd. De indruk op basis van de agenda van de JBZ-Raad dat een onevenredig groot deel van de vergadering is gewijd aan dit onderwerp is onjuist. In wezen heeft de raad tijdens het Nederlandse voorzitterschap vrijwel uitsluitend in de decembervergadering gesproken over terrorismebestrijding. De andere keren stond het meer pro forma en uit een oogpunt van voortgangsbewaking op de agenda.

Het behoeft geen betoog dat samenwerking op het terrein van de terrorismebestrijding dringend gewenst is. Er is immers sprake van internationale connecties tussen verschillende groepen in de diverse lidstaten. De aanslagen worden in de ene lidstaat gepland door personen die in een andere lidstaat wonen. Anders dan vaak het beeld is, wordt er al goed samengewerkt op dit

terrein. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap zijn daarin nog weer eens aanzienlijke verbeteringen aangebracht. Samenwerking vergt institutionalisering in besluiten en een groot aantal instrumenten. De suggestie dat hiermee de rechtsstaat in het geding is, is ten enenmale onjuist. Het gaat om bevoegdheden die bij wet worden geregeld en die dus door de rechter kunnen worden gecontroleerd. De rechtsstaat staat meer onder druk als wij geen adequaat antwoord kunnen vinden op de huidige bedreigingen dan wanneer wij het recht niet zouden weten aan te passen aan de behoeften die de staat in deze tijd heeft. Derhalve denk ik dat het een gevaarlijk en onjuist beeld is om te zeggen dat als wij het strafrecht moeten wijzigen, daarmee de rechtsstaat in het geding is. Nee, die is in het geding als wij het strafrecht laten zoals het is en het terrorisme gaan bestrijden buiten de wet om. Dat is het reële gevaar. De voorstellen over bepaalde administratieve maatregelen waar de heer Jurgens naar verwees, berusten niet op het gegeven dat er geen verdenking zou zijn, maar op het gegeven dat er feiten aantoonbaar zijn die evenwel geen bewijs opleveren van een strafbaar feit. Dit kennen wij op tal van plaatsen in de wet. Zonder dat er een strafbaar feit is, kunnen er maatregelen worden getroffen. Een van de meest bekende is dat wij een vreemdeling de toegang tot Nederland kunnen weigeren ook als er geen sprake is van een strafbaar feit. Wij kunnen dit dat doen ter bescherming van de openbare orde. Dus in die zin gaat over eenzelfde orde van maatregelen.

Mevrouw De Wolff vroeg naar de dubbele strafbaarheid en de minimum strafbaarheid. De dubbele strafbaarheid is inderdaad geen algemeen thema in het programma. Het is naar mijn mening geen achterhaald onderwerp. Het is wel degelijk wezenlijk, maar wij hebben op terreinen van het Europees arrestatiebeleid voor een aantal ernstige misdrijven de conclusie getrokken dat op dat punt het vereiste van dubbele strafbaarheid eventueel niet in die bekende oude vorm hoeft te worden gehandhaafd, omdat het dan gaat om misdrijven die in ieder van de lidstaten strafbaar zijn gesteld. Dit duplicateert zich in een aantal andere besluiten waar het in wezen nog steeds om precies

## Donner

dezelfde misdrijven gaat. Dat is ook logisch, als het voor één regeling kan, kan het ook voor andere. Dit betekent niet dat dit aspect verlaten zou zijn.

Minimum straffen zijn op dit moment geen onderwerp van gesprek in het kader van de Europese Unie. De minimale maximumstraffen komen soms aan de orde, onder andere in het kader van drugsdelicten, maar er wordt dan niet gesproken over de invoering van minimum straffen.

Er is een aantal vragen gesteld over asiel en immigratie. Het zal duidelijk zijn dat een diepgaande discussie over dit onderwerp moet worden gevoerd met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

De heer Jurgens heeft vragen gesteld over het grensagentschap en de verhouding met politie en justitie in de lidstaten en Europol. Het grensagentschap heeft in de eerste plaats een coördinerende taak bij de ondersteuning van de grensbewaking door de lidstaten. De nationale grenspolitiediensten zijn daar uiteraard nauw bij betrokken. Het grensagentschap zal een coördinerende functie hebben bij de organisatie van eventuele gezamenlijke acties, bij opleidingen, technische bijstand, e.d. De nationale grenspolitiedienst zal dan een beroep kunnen doen op het agentschap. De taken hebben vooral een administratief karakter en niet in die zin een operationeel karakter.

De heer Cox heeft gevraagd of met de beleidsvoornemens op het terrein van asiel en immigratie niet zou moeten worden gewacht tot duidelijk is hoe een en ander verloopt. De basis van de besluitvorming is nu gelegd. Als je die stap hebt gezet, is er op dat moment ook de noodzaak om verdergaande stappen te kunnen nemen om het systeem te kunnen laten functioneren. Wel is om die reden voor 2007 een tussentijdse evaluatie in het programma voorzien om vast te stellen hoe wij verder moeten gaan.

Hij stelde ook nog een vraag over "asielshoppen". Hij vroeg wat er op tegen is dat een asielzoeker gebruik maakt van de mogelijkheden van de wetgeving. Dat moge zo zijn. Het doet niets af aan het feit dat overheden hun regelgeving gelijk mogen trekken om dit "asielshoppen" tegen te gaan. Dat was ook de bedoeling van het Verdrag van

Dublin. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt in de Dublin-verordening over de vraag welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Het "asielshoppen" is verder ook onwenselijk, omdat het een eerlijke verdeling van asielzoekers over de lidstaten onmogelijk maakt.

Mevrouw De Wolff vroeg naar de positie van het Europese Hof. Het Haags Programma is een erkenning van het gegeven dat de positie van het Hof een potentieel probleem is. Een ander belangrijk aspect is dat eventuele regelingen uit moeten gaan van het procesrecht van het Hof. Met het oog hierop is gekozen voor de constructie dat de Commissie, gehoord het Hof, voorstellen zal doen.

Normaal komt dit onderwerp primair bij verdragsonderhandelingen aan de orde. Het is nu in het Programma opgenomen, omdat wanneer de Unie zich begeeft op het terrein van het migratie-, het asiel- en het strafrecht, de Unie daarmee terreinen betreedt waarbij vrijwel ieder besluit en optreden van de overheid voorwerp is van rechterlijke controle. Als het via Europese richtlijnen wordt geregeld, kunnen potentiële vragen over de verenigbaarheid met het Europese recht zich snel vermenigvuldigen. Dat betekent dat de positie van het Hof urgent is en dat bezien moet worden hoe het probleem van het Hof ondervangen kan worden. Dat is de reden, dat het Hof genoemd is. Het is dus allerm minst een miskennis van het probleem.

Mevrouw De Wolff keurt overeenkomsten af met derde landen die de mensenrechten niet respecteren. Het zal duidelijk zijn dat de regering respect voor de mensenrechten van het grootste belang acht. Dat geldt ook voor de andere lidstaten. Met het oog hierop is in het Haags Programma de nadruk gelegd op ratificatie van het Vluchtelingenverdrag door derde landen, de ondersteuning van de capaciteitsopbouw en de eerbiediging van mensenrechten bij de terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerden.

Mevrouw De Wolff heeft verder gevraagd naar de implicaties van biometrie voor de nationale gegevensbestanden en de randvoorwaarden voor de invoering daarvan. Voor het antwoord op deze technische vraag verwijs ik naar de ministers Verdonk en Remkes.

Mevrouw Broekers heeft een vraag gesteld over het Spaanse plan om op grote schaal illegale migranten te legaliseren. Meer in het bijzonder vroeg zij hoe dit voornemen zich verhoudt tot het gemeenschappelijke terugkeerbeleid. Voor deze vraag verwijs ik haar graag naar wat minister Verdonk hierover in het afgelopen weekend heeft gezegd. Zij zei dat grootschalige legalisering, waarbij soms honderdduizenden personen betrokken zijn, een aanzuigende werking kan hebben op migranten van buiten de Unie. Verder heeft zij erop gewezen dat het gevolgen kan hebben voor andere lidstaten als deze gelegaliseerde migranten zich na verloop van tijd in een andere lidstaat willen vestigen. Dit plan is dan ook niet in overeenstemming met de ideeën van de regering over het gemeenschappelijke terugkeerbeleid.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik vroeg niet zozeer naar het gemeenschappelijke terugkeerbeleid als wel naar de gevolgen van deze grootschalige legalisatie voor het voornemen om in 2010 te komen tot een gemeenschappelijk asielstelsel. Als lidstaten op deze manier opereren, wat zijn daarvan dan de gevolgen?

Minister **Donner**: In het Haags Programma wordt juist voor het eerst geconstateerd dat het gewenst is om tot een dergelijk beleid te komen. Er wordt dus uitgegaan van de huidige praktijk. De causaliteit moet dus niet worden omgedraaid. De constatering is dat de huidige praktijk ongewenst is. Daarmee wordt in het midden gelaten in hoeverre immigratie tot op zekere hoogte kan worden gereguleerd om de arbeidsbevolking in een lidstaat aan te vullen. In een aantal landen, waaronder Italië, gebruikt men dit soort regularisaties ook om de bevolking te bestrijden en het arbeidspotentieel op niveau te houden. Dit punt wordt in het Haags Programma aangegeven omdat het nodig is dat ook op dat terrein een gezamenlijk beleid wordt gevoerd. Wij komen er nooit als wij blijven uitgaan van de huidige praktijk en zeggen: die praktijk staat een gemeenschappelijk asiel- en terugkeerbeleid in de weg.

Daarmee heb ik volgens mij alle gestelde vragen beantwoord. Ten

## Donner

slotte wil ik erop wijzen dat het Programma van Den Haag niet een programma van Nederland is maar een programma van alle 25 lidstaten. Bovendien heeft niet één maar hebben drie bewindslieden er hard aan getrokken gedurende de tijd die ervoor nodig was. Ook de verschillende departementen hebben er hard aan getrokken. In dat licht kan er met een zekere tevredenheid worden teruggekeken op de periode van het voorzitterschap. Dat geldt niet alleen voor dit programma maar ook voor de drugsstrategie en het actieprogramma voor de terrorismebestrijding; er is een aantal belangrijke documenten totstandgekomen.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik begin met het onderwerp dat ook aanleiding was voor een interruptie-debatje, de vraag of implementatie kan plaatsvinden via een opdracht van de wetgever aan een lagere regelgever om eventueel in afwijking van de wet bepalingen te maken. Wij zullen erover van mening blijven verschillen of dat grondwettelijk is toegestaan. Ik denk dat artikel 81 van de Grondwet moet worden gelezen zoals mijn fractie meent dat het zou moeten worden gelezen. Anders heeft het artikel geen zinnige inhoud meer. Je mag een bepaling nooit zo lezen dat deze ophoudt een zinnige inhoud te hebben. De angel uit onze discussie wordt echter weggenomen ± daardoor kunnen wij deze verplaatsen naar een academisch niveau ± doordat de minister de redengeving weliswaar niet deelt maar wel tot dezelfde conclusie komt: op deze manier moeten richtlijnen niet worden geïmplementeerd. Zijn reden is dat er anders onoverzichtelijke regelgeving ontstaat. Dat is een letterlijk citaat uit de toelichting bij artikel 34 van de Aanwijzingen van de regelgeving. Het spijt mij dat ik dit uit de brief van de minister van 27 juni 2004 niet reeds aanstonds had gelezen. Een zekere ambtelijke opaakheid speelde daarbij mee. De zin staat er wel, maar vervolgens gaat het door met "er zijn omstandigheden dat het wel kan" en "soms moet er naar bevind van zaken worden gehandeld". Dan lijkt het toch alsof de zaak weer op losse schroeven wordt gezet. Ik wil toch nog eens vragen wat wordt bedoeld met "naar bevind van

zaken". Overigens kan ik mij vinden in de mening van de minister dat het tot onoverzichtelijke regelgeving leidt. Ik suggereer hem om dat dan ook op te nemen in de toelichting bij artikel 34, voor alle ambtenaren die wetten maken. Daar staat namelijk nadrukkelijk als uitzondering dat een lagere regeling een hogere wel kan wijzigen in het geval van aanpassingen die ter uitvoering van internationale of communautaire regelgeving vereist zijn. Aan de ambtenaren wordt uitdrukkelijk de ruimte gegeven om datgene te doen waarvan de minister nu zegt dat zij het niet moeten doen. Het lijkt mij verstandig om in elk geval de toelichting op artikel 34 te wijzigen en de uitzonderingen eruit te halen.

De minister heeft toegezegd te zullen laten uitzoeken wat er precies is gebeurd met artikel 18.1 van de Telecommunicatiewet. Bij mij bestond de indruk dat het gewoon was ingevoerd, maar als ik de minister goed begrijp, zegt hij dat later, dus na 1998 de huidige tekst in de wet is gekomen. Dat is mij dan ontgaan, maar dat is misschien des te meer reden om hem te vragen de zaak in een brief aan de Kamer te verhelderen. Anders zou bij ons de indruk blijven bestaan dat een toezegging aan de Kamer niet was nagekomen.

Alles bij elkaar bestaat er bij de Kamer gezond wantrouwen ten aanzien van de brief van de minister. Ik denk dat wij altijd eerst het kwade moeten denken en achteraf kunnen constateren dat wij het toch met elkaar eens zijn, althans over het resultaat. Over artikel 81 GW zullen wij in maart of in april een nader gesprek hebben met de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, wanneer wij komen te spreken over een mogelijke Grondwetswijziging, om deze zaken nu eindelijk eens op een behoorlijke wijze in de Grondwet te regelen. Als artikel 81 betekent wat de minister denkt dat het betekent, hebben de mensen gelijk die zeggen dat het noodzakelijk is om de Grondwet te revitaliseren.

Dan kom ik nu toe aan de JBZ-Raad. Ook daarover weet de minister als gewoonlijk verstandige taal uit te slaan. Het is mij natuurlijk volkomen duidelijk dat wij in een internationale procedure niet dezelfde weg kunnen gaan als bij een nationale procedure van wetgeving. Het punt is alleen, dat wij

er ontzettend veel moeite voor doen om ervoor te zorgen dat rechtsstatelijke en grondrechtelijke problemen fatsoenlijk in nationale wetgeving zijn geregeld. Wij nemen daarvoor ook de tijd. Door de wijze van werken binnen de Europese Unie worden zaken van grote importantie op een versnelde wijze binnengebracht, en wij kunnen daaraan hijggend al of niet instemming geven. Ik denk dat de conclusie opnieuw is dat beide Kamers hun werkwijze sterker moeten aanpassen. Wij moeten inderdaad niet de fixatie hebben op de eindtekst, want deze is in internationale onderhandelingen verder meestal niet zo gemakkelijk meer te veranderen. De intense inzet zou in een veel vroeger stadium moeten plaatsvinden, als het groenboek, het witboek of het ontwerp van de Commissie ± de fiche dus ± verschijnt. Aan die wijze van werken hebben de beide Kamers zich nog steeds niet aangepast. Wij hebben nog steeds de neiging om naar de eindtekst te kijken, want wij zijn gewend die hier te behandelen als het een wetsvoorstel betreft. Misschien zouden wij toch in overleg tussen de regering en de beide Kamers een vorm moeten zien te vinden waarbij de normale wijze van controle van deze zaken verschuift naar de voorfase. Daar zeggen wij wat wij te zeggen hebben en dan kunnen wij altijd nog het instemmingsrecht op het laatste moment gebruiken, als blijkt dat niet gedaan is wat wij wilden. Wij hebben dan echter op een tijdig moment ingegrepen. Ik kan vannacht ook beter slapen als ik beseft dat de heer Cox het gevoel heeft dat hij in de JBZ-Raad een zinnige functie uitoefent, als hij in de vroege fase kan meepraten. De minister zal antwoorden dat dit fysiek al mogelijk is. Dat beaam ik. Het ligt ook niet aan de minister of aan de regering, maar aan onze werkwijze in beide Kamers.

Wat het Haags Programma betreft hebben sommige collega's kwesties besproken als asiel en migratie. Mijn eigen fractie zou dat inderdaad willen bespreken met minister Verdonk. Mijn collega Middel zou dat dan doen. Ik heb niets over grensagentschappen gezegd. Misschien heeft de heer Van de Beeten het gezegd. Ik zou het ook niet durven, want ik weet er te weinig van.

Dan kom ik nog op het punt van het bureau te Wenen. Wij weten

## Jurgens

allen dat de Oostenrijkers per se een agentschap van de Europese Unie moesten hebben. Dat is een gerechtvaardigde kwestie van de verdeling van posten. Ik vrees dat zoiets, als het eenmaal bestaat, zichzelf dik gaat maken en probeert te concurreren met wat al in Straatsburg aanwezig is en tot op zekere hoogte ook in Luxemburg. Het Hof in Luxemburg ziet immers ook toe op de fundamentele grondrechten die in Europa heersen. Ik zie ook niet hoe de minister het zou kunnen voorkomen. Daarom vraag ik hem heel concreet hoe hij mij de garanties kan geven dat met name de JBZ-Raad bij de uitwerking van het Haags Programma erop zal toezien dat het bureau inderdaad aanvullend zal opereren op de wijze die hij beschreef en niet het werk zal gaan doen dat al voortreffelijk wordt verricht door de Raad van Europa.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de verhelderende, informatieve en af en toe intrigerende antwoorden die wij van hem hebben ontvangen. Ik ben blij dat ik hem weer reden heb kunnen geven om mij bestraffend toe te spreken. Dat deed hij toen hij zei dat ik de betekenis van een tekst niet aan de lengte ervan moet afmeten. Dat spitste hij toe op de passages uit het Programma van Den Haag ± dat hij overigens zelf ook vrij consequent "Haags Programma" noemde ± over de verplichting van de lidstaten om zich het belang aan te trekken van de veiligheid van andere lidstaten en daartoe ook de eigen nationale bevoegdheden in te zetten. Dat is een intrigerende opmerking, omdat dit inderdaad belangrijke staatsrechtelijke implicaties lijkt te hebben. Het komt mij voor als een soort bijstandsverplichting, zoals deze ook te vinden is in artikel 5 van het NATO-verdrag of artikel 4 van het WEU-verdrag. Dat is een aspect dat wij dan ook maar moeten behandelen bij de ratificatie van het grondwettelijk verdrag. Het lijkt mij een zeer interessant punt, omdat het natuurlijk consequenties heeft voor én de opdracht van de Nederlandse overheid die uit de Nederlandse Grondwet voortvloeit én voor de vraag of in het grondwettelijk verdrag voor een dergelijke vergaande bijstandsverplichting ook een heldere tekst is aan te treffen. Ik

begreep van de minister dat hij die passage niet zo à la minute kon aanwijzen, maar het is een interessant punt. Vermoedelijk zullen wij daarover niet met hem, maar met zijn collega van Buitenlandse Zaken en met de staatssecretaris van Europese Zaken van gedachten wisselen. Wellicht kan hij zijn collega's alvast voorbereiden op de vraag.

Dan kom ik op het punt van de implementatie. Ik ben evenals collega Jurgens tevreden met het standpunt van de minister dat het onwenselijk is om deze wijze van implementatie te volgen. Ik noteer nog wel dat toen de motie-Jurgens in 2000 werd aanvaard ± ik heb haar destijds medeondertekend, als ik mij goed herinner ± met name het buiten werking stellen van bepalingen uit wetten in formele zin aan de orde was. Het ging dus niet erom, bij AMvB een norm vast te leggen die afwijkt van een wettelijke bepaling die overigens gewoon haar gelding blijft behouden. Ik hecht er toch aan om dat onderscheid te maken. Het is immers een wezenlijk verschil op de schaal die wij straks ook in het interruptiedebatje de revue hebben laten passeren. Ik geloof ook dat de heer Jurgens zich eraan herinnert dat het met name om dat buiten werking stellen ging. Daar zullen wij de aandacht op vestigen als het kabinetstandpunt er straks ligt. Daarnaast blijft de onwenselijkheid om via te brede delegatie daadwerkelijk de positie van het parlement uit te hollen, maar ook daarover zijn wij het geloof ik wel eens. De heer Jurgens haalde nog Duns Scotus aan en de vraag of God een steen kan scheppen die hij niet kan optillen. Hij en ik zijn van dezelfde confessie en dat is een andere dan die van de minister, maar ik ben het op dit punt niet met hem eens. Ik zou daarbij de opmerking willen maken: quod licet jovi, non licet bovi. Wat God kan, kan de wetgever nog niet op dit punt. Daarin verschillen hij en ik van mening.

Ik heb nog een enkele opmerking met betrekking tot de antwoorden van de minister op een aantal onderdelen. Met mijn suggestie om in de Raad voor te stellen dat het actieplan van de Europese Commissie gelijktijdig in de nationale parlementen wordt besproken, impliceer ik niet dat wij met de minister daarover in discussie willen gaan teneinde het plan te wijzigen, al

zou dat op zichzelf altijd tot de mogelijkheden moeten behoren. Wij beogen ook niet de minister te vragen, zich met de agenda van parlementen te bemoeien. Zoals echter de miljoenennota die wordt aangeboden door de minister van Financiën aanleiding geeft tot een debat met de minister van Financiën, zou ik mij heel goed kunnen voorstellen dat een dergelijk niet onbelangrijk stuk op eenzelfde wijze wordt behandeld. De ministers zouden kunnen voorstellen aan hun parlementen om het op deze manier te doen. Tegelijkertijd zou onze Kamervoorzitter de andere parlementsvoorzitters kunnen vragen om dezelfde lijn te volgen. Ik acht dit nog steeds een goed idee.

Een punt dat volgens mij is blijven liggen is mijn vraag over pagina 30 van de conclusies. De Raad moet eind 2005 een strategie voor de lange termijn ontwikkelen om de omstandigheden aan te pakken die bijdragen aan radicalisering en recruitering voor terroristische activiteiten. Ik meen daar geen antwoord van de minister op gehoord te hebben. Dat geldt ook voor de kwestie van het beginsel van beschikbaarheid en de vraag of niet toch op termijn de regels met betrekking tot justitiële documentatie vergaand geharmoniseerd zullen moeten worden om dat beginsel vorm te geven. Ik stel het op prijs als de minister daar nog antwoord op geeft. Voor het overige sluit ik aan bij zijn conclusies dat hij en zijn collega's van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het Nederlands voorzitterschap belangrijke stappen hebben gezet op het terrein van de JBZ. In de eerste termijn heb ik al mijn lof uitgesproken voor de inzet van de bewindslieden en de door hen bereikte resultaten.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De minister heeft ons uitvoerig antwoord gegeven. Wij hebben een interessante discussie meegemaakt. Daar zal ik verder niet op ingaan. Ik wil nog twee punten naar voren brengen. De minister heeft gezegd dat onderhandelende ambtenaren niet tevens kunnen implementeren. Daar komt zijn opmerking kort samengevat op neer. Ik begrijp dat volkomen. Natuurlijk kan dat niet. Toch vraag ik mij af of

## Broekers-Knol

niet kan worden vastgesteld bij welk departement de implementatie ligt en of er geen traject kan worden vastgesteld, om het implementatieproces sneller te laten verlopen. Onderzoeken hebben niet voor niets aangetoond dat de implementatieachterstanden door zaken als stammenstrijd en dergelijke worden veroorzaakt. Ik hoor hier graag iets meer over van de minister. In maart jongstleden heeft mijn fractie al naar voren gebracht dat ervoor moet worden gezorgd dat er in het wetsvoorstel ter implementatie van een richtlijn niet méér wordt geregeld dan nodig, dat die implementatie niet superperfect wordt geregeld. Natuurlijk moet de implementatie perfect worden geregeld, maar er hoeft geen super ideaal model worden bedacht. De wet hoeft evenmin te worden aangepast op punten waarvan het handig is dat deze ook nog even aan de orde komen, want dat leidt allemaal tot vertraging. Ik hoor van de minister graag nog iets over deze door mijn fractie voorgestane omgang met de zelfbeperking.

Ik dacht niet dat de minister niet van de kant van de VVD-fractie het verwijt had gekregen dat de rechtsstaat in het gedrang komt door de terrorismebestrijding. Zij heeft niet gezegd dat er te veel of te weinig aandacht aan de rechtsstaat wordt besteed. De mening van de VVD-fractie is dat er een balans moet worden gevonden tussen terrorismebestrijding enerzijds en de grondrechten van de burger anderzijds, zoals ook in het Haags Programma naar voren wordt gebracht. De VVD-fractie heeft voorts gevraagd hoe die balans wordt gevonden en wie daar controle op uitoefent. Daar hoor ik graag nog iets over van de minister.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De minister zegt ons dat niet het aantal pagina's iets zegt over de kwaliteit van wat er wordt gesteld. Daarin heeft hij natuurlijk gelijk. Net zomin zegt de lengte van het antwoord iets over de kwaliteit ervan. In dit geval kan ik tegen de minister zeggen dat zijn antwoord keurig in orde was, al duurde het lang. De kwaliteit was in ieder geval goed. Soms denk ik wel eens dat het te mooi is om waar te zijn. Ik geloof het allemaal wel, maar vraag mij wel eens af of hij ook

geloof wat hij allemaal zegt. De heer Jurgens komt dan met Jezuiten voor de dag, maar soms is het misschien wel goed om de tekst nog eens na te lezen om na te gaan hoe je je uit een bepaalde situatie redt. Ik moet zeggen dat de minister soms erg overtuigend kan zeggen dat iets ergens op een bepaalde manier staat. Ik denk dan altijd dat het wel zo zal zijn, als hij het zegt. Maar dan ga ik eens in een boek kijken en zie ik dat het er net anders staat. Ik wil dan niet naar de interruptiemicrofoon komen uit angst dat het lijkt op zeuren. Daarom wil ik de minister van Justitie de bescheiden raad geven dat hij niet te snel zegt dat iets is zoals hij zegt, als hij het niet helemaal zeker weet. Voor de rest was ik erg tevreden over zijn antwoord.

Ik was ook erg tevreden over wat mijn hooggeleerde collega's in hun eerste termijn onder andere over de problematiek rond de implementatie zeiden. Ik kan geen winnaar van het debat aanwijzen, maar kies voor de zekerheid voor de variant om het via de Grondwet te gaan regelen. Ook daarbij geldt dat ik het met de minister eens ben als hij zegt dat het ongewenst is en dat hij geen gekke dingen zal doen. Ik durf er zelfs niet aan te twijfelen, maar toch is het niet de basis van de rechtsstaat dat wij erop moeten vertrouwen dat de minister geen gekke dingen zal gaan doen. Dat doen ministers nooit, maar wij hebben juist allerlei rechtsregels nodig voor het geval het toch zou gebeuren. Natuurlijk heeft de minister er gelijk in dat de Tweede Kamer uiteindelijk alles kan vaststellen wat zij wil, of dat nu met iets in strijd is of niet, en dat de Eerste Kamer alles kan afwijzen wat zij wil. Ik ben het ermee eens dat dit de bottom-line moet zijn, maar sommige dingen kun je toch maar beter goed regelen.

Wat het Haagse programma betreft, ik ben het met de minister eens dat dit een vertaalfout is. Als je Google raadpleegt, wat ik altijd doe om na te gaan of er nog iets nieuws is bij een onderwerp, dan verschijnen er ook Haagse programma's waarbij je denkt: daar hebben ze het toch niet over gehad, dit is iets heel anders. Maar ik wijs de minister er wel op dat de rest van de vertaling ook problematisch is. Dit zegt al iets van de Europese regelgeving. De heer Van de Beeten heeft al een voorbeeld genoemd en ik voeg eraan

toe dat er in het Haags programma sprake is van de ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht, terwijl het in de Staat van de Unie ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid genoemd wordt. Op de website van het Nederlands Juridisch Dagblad zie je weer andere vertalingen, dus het luistert toch nogal nauw en het geeft aan dat wij met een precieze kwestie te maken hebben.

De minister wil niet speculeren op een "nee" bij het komende referendum, maar tegelijkertijd speculeert hij wel op een "ja", want hij stelt dat de regering nu al bezig is om te werken met als uitgangspunt dat er totaal nieuw fundament onder de JBZ-problematiek zal worden gelegd. Ik vind het niet verstandig dat er geen exit-strategie is voor het geval er gaat gebeuren wat ik hoop, namelijk dat de bevolking van Nederland of die van een ander land het grondwettelijke verdrag afwijst. De minister maakt deze keuze wel, dat vind ik toch een wat "Bushiaanse" politiek, en dat is zeker op dit punt niet zo goed.

Ik heb gezegd dat ik maar een eenvoudig volksvertegenwoordiger ben. Ik ben lang niet zo knap als alle anderen die de JBZ-stukken wel helemaal kunnen doorgronden in de weinig tijd die ons gegeven is en die hun vrouw of hun man ervan kunnen overtuigen dat daar het weekend aan gependend mag worden. Maar ik denk eerlijk gezegd dat wij dit gemiddeld toch niet zo goed doen als het eigenlijk zou moeten. Wij moeten onszelf hierbij niets wijsmaken. Het is misschien wel het beste wat er in de Europese Unie mogelijk is, maar toch is het niet goed. Er staat te veel in al die stukken waarvan ik denk dat wij dat eigenlijk beter zouden moeten kunnen controleren. De minister heeft gelijk, het parlement moet hier vooral zelf naar kijken, dus ik denk dat wij moeten nagaan hoe wij onze toezichthoudende en begeleidende taak op dit punt serieuzer kunnen nemen. Het ergste is dat een parlement zichzelf wijsmaakt dat het iets doet, terwijl het daar in werkelijkheid niet mee bezig is. Wij zitten hier toch ook om dit voor onze bevolking te controleren en in alle bescheidenheid denk ik dat er toch iets niet helemaal goed gaat.



Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Jurgens zei naar aanleiding van de brief dat het stuk niet was gelezen zoals het geschreven was. Dat gevoel had ik ook al toen hij zijn betoog in eerste termijn mede ophing aan een uitleg van de term "in beginsel", die ik herken als een uitleg zoals die beneden de rivieren geldt. Boven de rivieren betekent "in beginsel" nu juist: we doen het niet. Zo verschillen we bij tal van taalkundige punten van mening.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ken de anti-Paapse achtergrond van een deel van uw achterban! Als er in de letterlijke tekst staat dat het in beginsel niet is toegestaan om een lagere regeling in een hogere regeling te wijzigen, is of de term "in beginsel" overbodig, naar zuidelijk begrip, of het heeft de betekenis die ik noemde. De minister moet zeggen waarom hij die term er wel in heeft gezet. Naar Amsterdams spraakgebruik ± ik geef toe, Amsterdam is in belangrijke mate bevolkt door emigratie uit het zuiden ± betekent "in beginsel": "het is in het algemeen waar, maar er zijn uitzonderingen mogelijk". Ik vind niet dat dat een typisch Limburgse of Brabantse uitleg van die tekst is. Misschien kan ons van de gereformeerde uitleg kond worden gedaan!

Minister **Donner**: Laten we niet praten over de confessie van de term "in beginsel". Ik zal kijken of aanwijzing 34 nadere aanpassing behoeft. Blijft het punt, los van de uitleg van artikel 81, dat er omstandigheden kunnen zijn ± korte implementatietermijnen die naar wordt voorzien stelselmatig niet zullen worden gehaald ± waarin een wijziging bij AMvB mogelijk is, maar waarbij gelijktijdig correctie langs de weg van het parlement verplicht is. Ook dan zullen ze pas gelden als ze eerst door de wetgever aanvaard zijn. Ik geef hier alleen maar aan dat er verschillende situaties denkbaar zijn.

Ik meen dat wij in ons constitutioneel bestel uit een oogpunt van wendbaarheid van de Staat hebben gekozen voor een regeling die de wetgever in dit opzicht vrij almachtig maakt met betrekking tot wat er wel of niet kan worden geregeld, dus ook de beperkingen die in de wet zelf geregeld kunnen worden. De heer

Kox prefereert een regeling bij Grondwet. Maar dan zouden we bij Grondwet gaan regelen wat naar mijn mening nu al onder artikel 81 kan. In die zin zou die wijziging niet nodig zijn, zeker als het resultaat hetzelfde is. Maar dat komt wel aan de orde bij de Grondwetswijziging.

De heer **Kox** (SP): Het enige verschil is dat u eraan toevoegt wat er naar uw mening al onder valt. Ondanks het feit dat u waarschijnlijk nog een lange carrière als minister van Justitie voor de boeg hebt, zal er ooit een moment komen dat er weer een andere minister van Justitie zit, en wat die vindt, dat weten we nog niet. Daarom is afgesproken dat we dat soort zaken vastleggen in de Grondwet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ter vermijding van misverstanden, de heer Jurgens werd op het moment dat dit gewisseld werd tussen de minister en de heer Kox wat afgeleid, maar wat de heer Jurgens en ik van mening zijn is dat er in de Grondwet een aparte procedure voor een versnelde wijziging van de wet zou moeten worden opgenomen respectievelijk dat in de Grondwet een mandaterings- c.q. delegatieregeling zou moeten worden opgenomen. Dat is dus iets anders dan wat de minister de heer Kox toeschreef. Ik wil dat onderscheid toch wil even duidelijk gemaakt hebben.

Minister **Donner**: Ik schreef de heer Kox toe dat hij heeft gezegd dit punt graag bij Grondwet geregeld te willen zien. Welnu, of het is bij Grondwet geregeld dat het niet kan. Als ik op dat punt de Grondwet wil wijzigen, dan begrijp ik dat dit in lijn is met de manier waarop de heer Van de Beeten het wil, namelijk dat het wel zou kunnen. Dan is het gemakkelijker om mijn uitleg van artikel 81 te volgen, aangezien wij het dan niet meer behoeven te veranderen omdat het dan al mogelijk is. Ook als wij het grondwettelijk regelen, verandert dit ten principale het probleem niet. Vanuit een oogpunt van ordelijke wetgeving meen ik dat wanneer de wet gewijzigd moet worden, de tekst zelf gewijzigd zou moeten worden, zodat het voor iedereen die het leest duidelijk is welke teksten gelden en wat hun reikwijdte is in de zin van algemene maatregelen van bestuur.

Afgelopen week heeft in de Tweede Kamer de heer Van Dijk een rapport uitgebracht waarin hij ideeën schetst over hoe sneller tot wijziging van de wet zou kunnen worden gekomen binnen het grondwettelijk kader zoals wij dat nu kennen en zoals het hier wordt uitgelegd, teneinde tot versnelling van dat proces te komen. Punt is alleen dat de problemen zich niet voordoen bij die gevallen die wij kunnen voorzien en die al in de wet zijn geregeld. Ze doen zich per definitie voor bij die richtlijnen die bijzonder moeilijk zijn.

In antwoord op de vraag om eerder aan te geven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering kan ik zeggen dat een en ander al vermeld is op het fiche dat bij de indiening van het wetsvoorstel wordt aangegeven. Er staat welk departement bevoegd is en wie bij welke wetgeving aan de orde komt. Ik noem als voorbeeld de dienstenrichtlijn. Dat is een richtlijn die als die wordt aanvaard, de Nederlandse wetgeving op een enorm breed terrein zal raken, mogelijk ook op het terrein van de advocatenwetgeving en de notariswetgeving. Dat raakt dus verschillende departementen.

De heer Jurgens vroeg mij wat de waarborgen zijn met betrekking tot het agentschap in Wenen. De Europese Raad heeft in de besluitvorming de kaders en de taken van dat bureau aangegeven. Verder zal de Commissie het bureau alsnog moeten regelen in een concreet voorstel. Daarin zal het punt van de waarborging ook aan de orde komen. Op dit moment kan ik er evenwel nog niets concreets over zeggen, omdat er nog geen teksten liggen.

De heer Van de Beeten heeft mij nog een vraag gesteld over de gehanteerde teksten over de radicalisering. Die moeten niet gelezen worden in de zin dat het alleen om repressie gaat. Het is aan het voorzitterschap om met voorstellen te komen over de opsporing.

Mevrouw De Wolff heeft in haar eerste termijn aangegeven dat zij de tekst op het punt van de integratie nogal vaag vindt. Ik kan haar zeggen dat dit zijn oorzaak er in vindt dat pas tijdens het Nederlands voorzitterschap überhaupt het gehele vraagstuk van integratie voor het eerst op de agenda van de Europese Unie is geplaatst. Het is in dat licht een belangrijke stap vooruit dat de

## Donner

tekst op deze wijze in het Haags Programma is opgenomen.

Een andere vraag was of het beginsel van beschikbaarheid gevolgen heeft voor ondermeer de regelgeving op het terrein van de justitiële documentatie. Dat hangt af van de wijze waarop daar vorm aan wordt gegeven. Wij kennen nu al uitwisseling van dat soort informatie via de procedures voor rechtshulp, die voldoen aan de beschikbaarheid. Het hangt helemaal af van de wijze waarop de uitwisseling wordt georganiseerd. Als deze rechtstreekse toegang inhoudt van alle justitiële instanties in andere lidstaten tot de bestanden in een lidstaat, wordt meer harmonisatie vereist dan wanneer een systeem wordt ingevoerd waarin iedere lidstaat de bestanden in een andere lidstaat kan bevragen of er informatie over een persoon in gelegen is, zoals op dit moment wordt overwogen. Daarna zullen de rechtshulp-procedures van toepassing zijn om de informatie uit te wisselen die achter dat gegeven schuilgaat.

Op dit terrein spelen verdergaande vragen. Wij hebben het nu over passieve uitwisseling van informatie, op verzoek, maar het kan ook gaan om actieve uitwisseling van informatie als een burger zich verplaatst. Kortom, achter het beginsel van beschikbaarheid gaat een groot aantal vragen schuil. De essentie van de doelstelling is dat het niet zo moet zijn dat justitie door grensoverschrijding minder effectief kan optreden bij personen dan wanneer die grensoverschrijding niet heeft plaatsgevonden.

Ik had mevrouw Broekers al gewezen op de problematiek van de uitvoering. De suggestie van stammenstrijd bagatelliseert de vragen die in wezen aan de orde zijn. In eerste termijn wees zij op het wetsvoorstel over de financiële zekerheidsvereenkomst en gaf een voorbeeld van onnodige vertraging, omdat er wat anders wordt geregeld dan de richtlijn voorschrijft. Op dat punt ben ik het niet met haar eens. Ik meen dat dit voorstel volledige implementatie geeft aan de richtlijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter, ik heb niet gezegd dat het wetsvoorstel wat anders voorschrijft dan de richtlijn. Ik zeg alleen dat het wetsvoorstel gaat naar de uiterste grenzen van de reikwijdte van de richtlijn. Iets anders heb ik niet

gezegd. Ik heb alleen gezegd dat het goederenrechtelijk systeem van het Burgerlijk Wetboek te zeer in het gedrang dreigt te komen, waardoor discussie ontstaat die tot vertraging leidt. Dat is iets anders dan wat u zei.

Minister **Donner**: Ook in die formulering probeer je uitvoering te geven aan de richtlijn zoals zij er ligt. Naar mijn mening levert die inpassing aan de uitleg die gegeven moet worden van de richtlijn, problemen op in het Nederlandse recht. Dat levert die discussie op. De kwestie is niet dat je bij een andere uitleg die problemen vermijdt, want dan loop je het risico dat je vervolgens de wetgeving weer moet aanpassen.

Mevrouw Broekers vroeg ook hoe bij terreurbestrijding het evenwicht te houden tussen wat nodig is en waar beperkingen moeten gelden. In eerlijkheid denk ik dat dit een wezenlijke vraag is waar ik niet in het algemeen antwoord op kan geven.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter, ook dat heb ik niet gezegd. Ik heb gevraagd om een goede balans bij de maatregelen die nodig zijn voor de terreurbestrijding. Ik heb met zoveel woorden gezegd dat wij niet zo huiverig moeten zijn voor allerlei maatregelen die nodig zijn, en dat wij niet zo bang hoeven te zijn dat de rechtsstaat meteen wordt aangetast. Ik denk dat de VVD wat dat betreft meer in uw lijn heeft gesproken dan menige andere fractie vanmiddag. Wat ik heb gezegd, is dat er een balans moet zijn tussen enerzijds terreurbestrijding en anderzijds de grondrechten van de burger. Daar verwijst het programma van Den Haag zelf naar.

Minister **Donner**: Op die vraag probeer ik in te gaan. U vroeg vervolgens wie die balans bewaakt en hoe deze tot stand komt. Ik zal de laatste zijn om te stellen dat de VVD niet sprak in de lijn die ik bepleit. Ik probeerde aan te geven dat deze balans bij elke maatregel opnieuw aan de orde is. Het gaat daarbij niet om een balans tussen de grondrechten. Die zijn gewaarborgd in het EVRM. De voorstellen zullen, ook als zij op Europees niveau door de Raad worden vastgesteld, geen inbreuk maken op de regels van het EVRM. Juist het EVRM bevat bij de wezenlijke bepalingen de erkenning van de noodzaak dat bij sommige

gewichtige belangen er meer beperkingen gesteld kunnen worden mits die bij wet worden gesteld. Die discussie zal iedere keer bij een concreet voorstel gevoerd moeten worden. Daar valt in zijn algemeenheid geen lijn bij aan te geven. Wat is een balans? De beeldspraak spreekt van een evenwicht. Elke keer moet bekeken worden wat in beide schalen ligt. Bij de voorstellen moet overigens bezien worden of er een keer meer ten principale in de Kamers over gesproken moet worden.

De heer Kox geeft aan dat de Kamers beter kunnen controleren als zij meer tijd hebben. In wezen gaat het echter om een andere vorm van controle. Als ieder van de 25 parlementen alle tijd ervoor uittrekt om de teksten zorgvuldig te lezen, zijn er uiteindelijk 25 verschillende standpunten in Brussel te horen. Die zijn niet met elkaar te verenigen omdat er geen mechanisme is om tussen de 25 achterliggende instanties tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Derhalve zit het hem niet in de zorgvuldigheid waarmee teksten worden bekeken. Het proces moet meer op de achterliggende ideeën, concepten en uitgangspunten worden bediscussieerd. Dat heb ik ook geprobeerd aan te geven in antwoord op de vragen van de heer Jurgens. Eerder heb ik de Tweede Kamer voorstellen gedaan en heb ik ideeën geopperd over hoe het anders kan.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister zeer hartelijk voor zijn bijdrage in tweede termijn. Wij zijn aan het eind gekomen van een even zinvol als boeiend debat.

Sluiting 22.07 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

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

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:  
1 februari 2005

Wijziging van de Kadasterwet, de Invoeringswet Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster, enige