

Vergaderjaar 1992–1993 Nr. 52*

- 22 140** **Goedkeuring van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, met bijbehorende Slotakten, Protocol en Gemeenschappelijk Verklaring**
- 22 141** **Goedkeuring van de op 27 november 1990 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de toetreding van de Italiaanse Republiek tot de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, met een daarbij behorende slotakte en een gemeenschappelijke verklaring**
- 22 142** **Wijziging van de Vreemdelingenwet, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet met het oog op de uitvoering van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen**
- 22 207** **Goedkeuring van het Protocol betreffende de toetreding van de Italiaanse Republiek tot het Akkoord tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 14 juni 1985; Parijs, 27 november 1990 (Trb. 1991, 26)**

* De vorige stukken inzake deze wetsvoorstellen zijn verschenen onder nr. 342 (22 140) en nr. 339 (22 142), vergaderjaar 1991–1992.

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES¹ EN VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld 22 oktober 1992

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen. Bij de opstelling van dit voorlopig verslag werd waar mogelijk de indeling van de memorie van toelichting gevolgd.

Wetsvoorstel 22 140

ALGEMEEN

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hadden met veel belangstelling kennisgenomen van de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateerden dat in het overleg met de Tweede Kamer het Kabinet reeds op een groot aantal punten is ingegaan en zij spraken hun waardering uit voor het feit dat de bewindslieden tegemoet zijn gekomen aan de wens van de Kamer (zie onder meer de inbreng van de CDA-fractie tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken dd. 7 en 8 april 1992 in de Eerste Kamer) om de parlementaire controle te versterken.

De hier aan het woord zijnde leden achtten het voorliggende wetsvoorstel van buitengewone importantie voor de nationale rechtsorde. Niet alleen beoogt de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenverdrag overdracht van soevereiniteit, immers van (thans nog) nationale bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak, maar ook de overdracht niet aan (inmiddels vertrouwd geworden) EG-organen, doch aan een nieuwe intergouvernementele organisatie.

Vooreerst dient te worden vastgesteld of de uitvoeringsovereenkomst ofwel het ter goedkeuring voorliggende verdrag afwijkt van de Grondwet. Hierop zal nader in dit verslag worden ingegaan.

Vervolgens vroegen deze leden welke landen reeds tot ratificatie zijn overgegaan en wanneer naar schatting de overige landen zullen volgen.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van de tekst van de uitvoeringsovereenkomst van het akkoord van Schengen.

Zij stelden vast dat de behandeling in de Tweede Kamer uitvoerig is geweest. Derhalve wensten zij de vele belangrijke kwesties, die daar reeds aan de orde zijn geweest, niet opnieuw aan te snijden. Niettemin behielden zij zich wel het recht voor bij de openbare behandeling nader op deze materie terug te komen.

Algemene beginselen, opzet en totstandkoming van de Uitvoeringsovereenkomst

Grondwettelijke en juridische aspecten

De leden van de **CDA**-fractie stelden vast dat – indien het verdrag bepalingen zou bevatten welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken zouden noodzaken – dan goedkeuring slechts kan worden verleend met ten minste twee derden der uitgebrachte stemmen (artikel 91, lid 3 GW). Noch de Regering noch de Tweede Kamer heeft zodanige afwijking vastgesteld, naar blijkt uit het feit dat de twee/derde meerderheidseis niet is gesteld. Ook de leden van de CDA-fractie zijn althans vooralsnog van oordeel dat afwijking als bedoeld niet aan de orde is. Nochtans stelden deze leden het op prijs expliciet en gemoti-

¹ Samenstelling:

Eversdijk (CDA), Van Velzen (CDA), (voorzitter), R. Zijlstra (CDA), Baarveld-Schlaman (PvdA), Tummers (PvdA), Van den Bos (D66), Soetenhorst-De Savornin, Lohman (D66), Verbeek (VVD), Van der Werff (VVD), mw. Bolding (Groen Links), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

² Samenstelling:

Fleers (CDA), Glasz (CDA), Wagemakers (CDA), (voorzitter), Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Glastra van Loon (D66), mw. Vrisekoop (D66), Heijne Makkreel (VVD), Talsma (VVD), mw. Bolding (Groen Links), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

veerd van de Regering te vernemen dat geen sprake is van afwijkingen van de Grondwet in de zin van artikel 91 lid 2 GW. Daarbij verzochten zij de Regering tevens te reageren op een artikel in het Nederlands Juristenblad van 11 juni 1992, blz 749 e.v. van de hand van Mr A.W. Heringa. In dit artikel betreft de schrijver de stelling, dat voor de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht een gekwalificeerde meerderheid (van twee/derde) nodig is wegens strijd met artikel 2, lid 2 der Grondwet, welke bepaling «de zeggenschap over het toelatingsbeleid ten aanzien van vreemdelingen met zoveel woorden primair bij de wetgever legt». Mutatis mutandis zou deze redenering ook gelden ten aanzien van het onderwerpelijke verdrag. Een klemmender vraag lijkt gelegen in de status van het Uitvoerend Comité, die bepalend is voor toepasselijkheid van artikel 92 GW.

Vervolgens stelden deze leden dat het Uitvoerend Comité als volkenrechtelijke organisatie moet kwalificeren willen de bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak als bedoeld in het verdrag conform artikel 92 GW aan haar kunnen worden opgedragen. Of het UC zulks doet is onduidelijk.

De Raad van State is van oordeel dat het UC niet kwalificeert. De standpuntbepaling van de Regering dienaangaande is vooralsnog niet overtuigend. «Wij zijn uiteraard met de Raad eens dat het Comité niet voldoet aan de kwalificatie «volkenrechtelijke organisatie» (aldus het Nader Rapport), doch de Regering beriep zich op de analogie van artikel 92 GW. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer sprak de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van «een lichte volkenrechtelijke structuur». Eerst nadat Kamerleden terzake op duidelijkheid aandrongen en de besluiten van het UC – bij gebreke van een volkenrechtelijke organisatie – verdragskarakter leken te gaan krijgen – met alle goedkeuringsconsequenties van dien –, verklaarde de Regering dat het UC (toch) een volkenrechtelijke organisatie was. Een volkenrechtelijke organisatie ontstaat echter niet als gevolg van een verklaring door een bewindsman van één der verdragspartners. Naar de beginselen van het volkerenrecht ontstaat een volkenrechtelijke organisatie (volgens gewoonterecht of) bij verdrag krachtens de uitgesproken wil van alle verdragsluitende partijen. De uitvoeringsovereenkomst rept daarvan niet. Zeer relevant was dan ook de vraag, tijdens de behandeling in de Tweede Kamer door een Kamerlid gesteld, of de verdragspartners het UC als volkenrechtelijke organisatie wilden kwalificeren dan wel welke andere status zij aan het UC wilden toekennen. De betrokken bewindsman antwoordde dat dit hem onbekend was en dat het hier ging om de verantwoordelijkheid van de andere partners. Deze leden menen echter dat een nader en wel inhoudelijk antwoord van betekenis is. Zij verzoeken de Regering dan ook gedocumenteerd aan te geven of alle verdragspartners de wil hebben uitgesproken om het UC de status van volkenrechtelijke organisatie toe te kennen.

Beantwoording van die vraag is van belang voor de al dan niet toepasselijkheid van artikel 92 GW. Daarbij zien de leden van de CDA-fractie niet voorbij aan de «analoge» discussie naar aanleiding van de Transsone windtunnel en de kruisraketten – zie o.a. in het Nader Rapport –, derhalve aan de vraag of en zo ja in hoeverre artikel 92 GW niet à contrario zou moeten worden uitgelegd. Of die discussie wederom aan de orde moet komen, hangt af van de gevraagde beantwoording door de Regering.

Daarna vroegen de hier aan het woord zijnde leden aandacht voor het nieuwe artikel 2 der Goedkeuringswet dat als gevolg van de amendering van de Tweede-Kamerleden Van Traa en De Hoop Scheffer is tot stand gekomen. Zij achten deze aanpassing een fundamentele verbetering met het oog op wenselijke parlementaire controle. Intussen introduceert dit

artikel nieuw staatsrecht en leidt dit – conform de woorden van de Minister van Justitie – tot «betreden van het nieuwe land». De huidige versie van (thans) artikel 2 is in de laatste fase tot stand gekomen. Daardoor kon – zeer begrijpelijk – niet meer worden toegekomen aan beschouwing en behandeling in de mate van detaillering en diepgang als overigens voor de behandeling van het wetsvoorstel heeft kunnen gelden.

Deze leden hadden daarom behoefte aan een fundamentele beschouwing van de Regering terzake. Daarbij ware onder meer aan te geven hoe de «instemming» in ons staatsrechtelijke systeem wordt ingepast en wat naar het oordeel van de Regering moet worden verstaan onder een «ontwerp-besluit». Ligt terzake al een ontwerp voor in een concept huishoudelijk reglement voor het UC?

Met name zouden deze leden gaarne het oordeel van de Regering vernemen over de vraag of instemming van de Staten Generaal met een ontwerp-besluit voor het UC, dat bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk, slechts kan worden verleend met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

De leden van de **PvdA**-fractie stelden de vraag op welke wijze de Minister van Binnenlandse Zaken bij de Overeenkomst van Schengen betrokken is, met name waar het de grondwettelijke vraagstukken betreft.

De leden van de fractie van **Groen Links** vroegen of de bewindslieden de zienswijze delen dat het overdragen van bevoegdheden aan het Uitvoerend Comité in strijd is met de Grondwet. Immers, dit orgaan kan niet beschouwd worden als een volkenrechtelijke organisatie.

Vervolgens stelden deze leden vast dat de Raad van State een vernietigend oordeel heeft geveld over de juridische validiteit van de voorliggende wetsvoorstellen. In de Eerste Kamer worden wetsvoorstellen niet alleen politiek, maar ook op hun juridische houdbaarheid getoetst. Kunnen de bewindslieden derhalve nog eens uitleggen waarom zij zo gemakkelijk voorbijgaan aan de kritiek van de Raad van State?

Unificerende rechtsprekende instantie

De leden van de **CDA**-fractie onderschreven de in de Tweede Kamer en naar hun mening ook bij het Kabinet heersende mening, dat een Uitvoerend Comité van betrokken Ministers – belast met wetgeving, bestuur en rechtspraak, wier besluiten de verdragstaten en in voorkomende gevallen dier burgers rechtstreeks binden – zonder parlementaire controle en een onafhankelijke rechter, een in tweeërlei opzicht ongewenst democratisch manco zou vertonen. Naar hun voorlopig oordeel is op het stuk van de parlementaire controle in hoofdlijnen voorzien, door de amendering die tot artikel 2 Goedkeuringswet heeft geleid. Op het stuk van de rechterlijke toetsing is nog geen genoegzaam resultaat bereikt.

Deze leden waardeerden de inspanning van de Regering om de verdragspartners te overtuigen van de noodzaak van (unificerende) toetsing van het Schengenrecht door een Internationaal Hof van Justitie, waarbij met name gedacht wordt aan het Hof van Justitie van de EG. Zij tekenden daarbij aan dat zij daarbij geen individueel klachtrecht beogen. Wel dient de mogelijkheid van préjudiciële toetsing te bestaan conform de regeling terzake in het EG-verdrag.

De hier aan het woord zijnde leden namen er kennis van dat de Regering bij de verdragspartners twee protocollen heeft ingediend, teneinde het Hof van Justitie van de EG terzake van Schengenrecht

bevoegdheden te geven. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is aangedrongen de in de Protocollen opgenomen uitsluitingen achterwege te laten. Ingevolge de motie nr. 7 van de Tweede-Kamerleden Van Traa en De Hoop Scheffer heeft de betrokken bewindsman toegezegd de protocollen terzake te wijzigen, waaraan bij nader inzien door de Regering geen gevolg is gegeven. Daarbij heeft de vrees (op voorhand) van een afwijzing door één of meer verdragspartners een blijkbaar overwegende rol gespeeld.

Het kwam deze leden echter voor dat volgens de huidige (veranderde) situatie van de oorspronkelijke verdragspartners mogelijk slechts Frankrijk zich tegen onderwerping aan het EG-hof zal verzetten. Dat zo zijnde gaven deze leden de Regering in overweging het eerste protocol in gewijzigde vorm, als aanvankelijk aan de Tweede Kamer was toegezegd, aan de verdragspartners te presenteren, tezamen met een tweede facultatief protocol, waarbij verdragspartners zich naar keuze kunnen aansluiten. Voor precedenten terzake van zulk een facultatief protocol valt te verwijzen naar de protocollen met betrekking tot het Internationale Hof van Justitie, het Hof te Straatsburg en het EG-verdrag inzake het verbintenissenrecht, alsmede (zij het in andere vorm) naar het Verdrag van Maastricht met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk. De kans dat Frankrijk het eerste Protocol wel doch slechts het tweede Protocol niet wil aanvaarden lijkt voldoende reëel om bovenstaande aanbeveling te volgen, opdat daarmee ook in het tweede element van het democratisch manco als bovenbedoeld kan worden voorzien.

Wat de studiec commissie terzake betreft, zouden deze leden gaarne vernemen:

- wie de leden dezer commissie zijn;
- wanneer de opdracht is verleend;
- binnen welke termijn rapportage wordt verwacht.

De leden van de **PvdA**-fractie stelden de vraag hoe in de andere Schengen-landen over het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap als rechtelijke instantie gedacht wordt. Welke aandacht heeft dit onderwerp bij de parlementaire behandelingen gekregen?

Ook de leden van de fractie van **D66** hadden het ontbreken van een unificerende rechtsprekende instantie als een elementair gemis in de voorliggende Overeenkomst ervaren. Ook zij vroegen zich af of het Hof van Justitie van de EG terzake bevoegd kan worden (prejudicieel oordeel).

In dit kader vroegen deze leden zich o.a. af op welke wijze begrippen als openbare orde, veiligheid van de staat e.d., zoals gebezigd in artikel 93, geïnterpreteerd worden.

Ook de leden van de **VVD**-fractie vroegen of er al meer duidelijkheid bestaat over het (o.a. Nederlandse) verzoek een studie te laten verrichten naar mogelijkheid en wenselijkheid van bevoegdheden van het Hof van Justitie van de EG inzake Schengen.

Vervolgens vroegen de leden van de fractie van **Groen Links** eveneens de bewindslieden aan te geven hoe het probleem opgelost kan worden dat er geen beroepsinstantie is voor personen die worden getroffen door voor hen negatief uitvallende besluiten in het kader van de Overeenkomst van Schengen. Immers, noch het Hof van Justitie van de EG noch het Internationaal Gerechtshof gelden als beroepsinstantie.

In aansluiting op de hiervoor reeds gestelde vragen vestigden ook de leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** er de aandacht op dat het

uiteindelijke resultaat van de druk van de kant van de Tweede Kamer om de mogelijkheid van toetsing door een Hof te realiseren de instelling van een studiec commissie is gewenst.

Kan over die commissie nadere informatie worden gegeven? Hoe is deze samengesteld? Hoever is de commissie met haar opdracht?

Kan de Regering aangeven wat naar haar mening de eventuele meerwaarde is van een toetsingsrecht van het Hof van Justitie van de EG boven de bestaande nationaal-rechtelijke procedures. Om welke meerwaarde gaat het bijvoorbeeld bij de behandeling van een asielaanvraag of een beroep tegen een dreigende uitzetting wanneer de Regering (Nader Rapport pag. 42) stelt dat deze procedures in alle Schengenlanden voldoende rechtszekerheid garanderen?

Afbakening van taken in Europees verband

Bij de leden van verschillende fracties bestond onduidelijkheid zowel over de afbakening tussen het Verdrag van Maastricht en het Akkoord van Schengen als over de verwarrende veelheid aan initiatieven tot samenwerking in Europees verband op politieel en gerechtelijk terrein.

Zo stelden de leden van de **CDA**-fractie vast dat het Verdrag van Maastricht (Titel VI) enerzijds ruimer van opzet is dan het Schengenakkoord en anderzijds veel vager omdat daarin nog geen specificaties zijn opgenomen. Dat betekent dat verwacht mag worden dat er gedurende een langere tijd binnen de EG sprake zal zijn van «twee snelheden». Indien het Verdrag van Maastricht geratificeerd wordt dan rijst de vraag of op grond van artikel 8a lid 1 van het Verdrag van Maastricht het onderscheid tussen «Maastricht- en Schengen-burgers» aanvaardbaar is. Daarnaast gaan binnen Europa nog twee andere categorieën burgers ontstaan, namelijk burgers die zonder een visum toegang hebben tot de EG en burgers die een visum nodig hebben. Dit betekent dat het werk aan de buitengrenzen van Schengen eerder gecompliceerder dan eenvoudiger wordt. Vanuit het gezichtspunt van de opbouw van de rechtsstaat Europa is het zeer de vraag hoe wenselijk zo'n situatie is. De oplossing zou hierin gelegen kunnen zijn dat met name in de zogenaamde Europa-akkoorden ook Schengen-regelingen opgenomen (of alsnog) worden. Ziet de Regering hiertoe mogelijkheden?

De leden van de **PvdA**-fractie zouden gaarne vernemen of op basis van het Verdrag van Maastricht de toetsing door het Hof van Justitie van de EG zonder problemen verwezenlijkt kan worden. Kan dat ook indien niet alle lidstaten van de Europese Gemeenschap aan een Overeenkomst als die van Schengen deelnemen?

Voorts vroegen deze leden welke regelingen door het Uitvoerend Comité moesten worden opgesteld, maar in feite nu reeds door de ad hoc werkgroep immigratie van de EG worden opgesteld.

Vallen deze regelingen niet buiten het bereik van het – als gevolg van amendering door de Tweede Kamer – nieuwe artikel 2 der Goedkeuringswet, waarbij de Staten-Generaal betrokken worden bij de besluitvorming binnen het Uitvoerend Comité?

De leden van de fractie van **D66** vroegen zich af in hoeverre deze Overeenkomst, nu de totstandkoming zo lang geduurd heeft, niet achterhaald is. Immers per 1 januari 1993 zullen de grenzen tussen de EG-landen open zijn. In dit algemene punt zagen deze leden ook begrepen de vraag op welke wijze de Overeenkomst van Schengen zich verhoudt met het Verdrag van Dublin.

De leden van de **VVD**-fractie stelden de vraag in hoeverre het inwerking treden van «Schengen» te beschouwen is als:

- vingeroefening c.q. model voor verdere EG-integratie;
- pure doublure van hetgeen in EG-verband te gebeuren staat;
- zelfstandige operatie, die binnen de EG tot een Europa van verscheidene samenwerkingsintensiteit leidt, zoals dat bijvoorbeeld in het Beneluxkader eveneens enigermate het geval is.

Tevens vestigden deze leden er de aandacht op dat de EG zich eveneens intensief bezig houdt met de problematiek betreffende de afschaffing van grenscontroles. Zo kwamen op 18 september jl. de ministers van Justitie uit de EG-lidstaten bijeen en op 22 september jl. hun collegae bewindslieden verantwoordelijk voor de Interne Markt.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** stelden de vraag in hoeverre de Regering de stelling onderschrijft, dat goedkeuring van de Schengenovereenkomst in feite noodzaakt tot harmonisering en communautarisering van het vreemdelingenbeleid en – langere termijn – ook harmonisering van de stelsels van sociale zekerheid. Zal harmonisering van (delen van) het strafrecht noodzakelijk worden? Wat moet er gebeuren wanneer harmonisering uitblijft?

Secretariaat

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat voor de uitvoering van het Schengenakkoord een secretariaat nodig is. Is nu definitief geregeld dat het Benelux-secretariaat dat op zich neemt?

Financiële aspecten van de uitvoering van de Uitvoeringsovereenkomst

De leden van de fractie van **D66** zouden gaarne geïnformeerd worden over de fysieke (en daarmee financiële) gevolgen voor de luchthaven Schiphol in geval van wegvallen van grenscontrole voor «EEG-vliegverkeer».

Personenverkeer (Titel II)

De leden van de **CDA**-fractie stelden vast dat in artikel 2, lid 1 wordt bepaald «de binnengrenzen mogen op iedere plaats, zonder dat personencontrole wordt uitgeoefend, worden overschreden». Tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer op 18 juni 1992 is van de zijde van het Kabinet gesteld dat bij Schiphol een steekproefsgewijze personencontrole zal plaatsvinden (zie Handelingen TK., vergaderjaar 1991–1992 nr. 32, blz. 5638). Geldt deze controle ook voor passagiers uit de zogenaamde Schengenlanden die met een intravlucht op Schiphol aankomen? Worden vergelijkbare voorzieningen getroffen op regionale luchthavens in Nederland die intravluchten ontvangen?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, betekent het dan dat de prioriteiten in het Schengenakkoord aan het verschuiven zijn? Het Schengenakkoord heeft een aantal prioriteiten, te weten het vrije personenverkeer; harmonisatie van asielzoekersbeleid en versterking van de samenwerking tussen de politie in de verschillende landen.

Indien de inperking wordt gemaakt op artikel 2 van het Verdrag dan zal dit toch vooral gebeuren met het oogmerk op de verbetering van het functioneren van de politie.

De Regering stelde eveneens dat er uitdrukkelijk moet worden gecontroleerd of de Schengenlanden aan de voorwaarden voldoen met betrekking tot de handhaving van de buitengrenzen en de controle daarop (Handelingen TK, vergaderjaar 1991–1992, nr. 32, blz. 5639).

Kan de Regering nader aangeven hoe zulke controles gaan plaatsvinden, door wie en op welke punten?

Welke gevolgen heeft dat voor het Nederlandse beleid terzake? Betekent het bijvoorbeeld dat Nederland de toegang tot de zeehavens alsmede de bescherming van de kustlijn moet versterken?

De leden van de **VVD**-fractie stelden vast dat de permanente aanwezigheid van marechaussee en/of politie op posten aan de nationale grenzen (inclusief vliegvelden en havens) twee gevolgen heeft:

- het in concreto tegengaan van criminaliteit van allerlei aard;
- het door aanwezigheid tegengaan van potentiële criminaliteit.

In hoeverre weet de Regering die heilzame werking t.z.t. evenzeer gewaarborgd langs de buitengrenzen van het «Schengen» territorium? Komen er aan die buitengrenzen dan gemengde politionele teams van alle deelnemende landen?

De hier aan het woord zijnde leden waren van mening dat het aanbeveling zou verdienen na het opheffen van de regelmatige en algemene controle aan de grenzen van Nederland, toch de mogelijkheid open te houden tot het houden van incidentele steekproefsgewijze controle aan die grenzen. Daartoe zouden de gebouwen en andere faciliteiten aan die grenzen althans gedeeltelijk gehandhaafd dienen te blijven en zou een voorziening in de personeels- en tijdplanning van de marechaussee moeten worden opengehouden. De leden waren van de effectiviteit hiervan overtuigd en wezen ook op enkele persberichten over zodanige controles³.

De Regering stelt dat in plaats van de grenscontroles controles aan de binnenlandse zijde van die grenzen mogelijk blijven en overwogen worden. De hier aan het woord zijnde leden betwijfelden de effectiviteit hiervan en zagen ook problemen van juridische aard tegen ongerichte, algemene controles zonder dat een concrete verdenking tegen concrete personen aanwezig is.

Gaarne vernamen deze leden hierover een uitvoerig commentaar van de bewindspersonen over bovenstaande punten en persberichten, waarbij zij ook nog wezen op een in de Tweede Kamer aangenomen motie (22 140, nummer 23).

Marechaussee

In aansluiting op de hiervoor gestelde vragen bracht het lid van de **GPV**-fractie in herinnering dat de Tweede Kamer herhaaldelijk heeft aangedrongen op versterking van de Koninklijke Marechaussee o.a. met het oog op enige vorm van toezicht aan de binnengrenzen. Ook dit lid zou gaarne vernemen op welke manier uitvoering is gegeven aan de hiervoor reeds vermelde motie van de Tweede Kamer (22 140, nummer 23).

Uniformiteit naar buiten

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat in het overleg tussen de Regering en de Tweede Kamer ook is stilgestaan bij de gevolgen van het beleid van de Bondsrepubliek inzake toegang van Polen. Nu doet zich echter weer een nieuw verschijnsel voor namelijk de overeenkomst van de Bondsrepubliek met Roemenië inzake het terugzenden van Roemeense onderdanen. Formeel kan de Bondsrepubliek dit doen zolang het Schengenakkoord nog niet in werking is getreden.

Nochtans constateerden de leden van de **CDA**-fractie dat het moment niet ver is dat zulks het geval is. Heeft de Bondsrepubliek de Neder-

³ De Telegraaf van 3 augustus 1992 «Brabant wil aanpak misdaadexplosie», Trouw van 19 september 1992 «Ontwikkelingen hebben de open grenzen van Schengen achterhaald» en De Stem van 5 oktober 1992 «Politiepost Hazeldonk bewijst meteen nut».

landse Regering in deze geraadpleegd of geïnformeerd over de ophanden zijnde overeenkomst met Roemenië? Indien de Bondsrepubliek de overeenkomst met Roemenië ook een werking zou willen laten hebben als het Schengenakkoord van kracht is, welke stappen moeten daarvoor worden ondernomen? Zou de Nederlandse Regering hieraan medewerking verlenen? Houdt artikel 10, lid 2 de mogelijkheid open dat bijvoorbeeld de Bondsrepubliek gedurende een beperkte periode nadat het akkoord van Schengen in werking is getreden een bilaterale overeenkomst behoudt met een niet-Schengen land op het gebied van asiel- en visumbeleid? Beslist hierover het Uitvoerend Comité?

De leden van de **PvdA**-fractie stelden de vraag welke de «Oostgrens» van het Schengengebied zal worden na het tot stand komen van een overeenkomst tussen Duitsland en Polen met betrekking tot het personenverkeer: de grens Duitsland-Polen of Polen-GOS?

Vervolgens stelden de leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** vast dat naast het recht van de Europese Gemeenschappen en de hier aan de orde zijnde Uitvoeringsovereenkomst nog andere verdragen van toepassing zijn op het vreemdelingen- en vluchtelingenrecht en op het strafrecht. Te denken valt aan het Polen-verdrag, de Dublin-overeenkomst, het nog niet gepubliceerde Grensoverschrijdingsverdrag en het Verdrag van Maastricht. Hoe verhouden deze verdragen zich tot elkaar?

Visa

De leden van het **CDA** merkten op dat het Schengenakkoord een harmonisatie van visum- en asielbeleid veronderstelt. Een van de instrumenten daartoe is het opstellen van een gemeenschappelijke lijst voor zogenaamde veilige landen. Kan de Regering mededelen hoever de Schengenpartners hiermee thans gevorderd zijn? Welke effecten zijn er voor het Nederlands asielzoekersbeleid indien Schengenpartners geen gemeenschappelijke lijst zouden hebben? Een voorbeeld ter verduidelijking. Stel een asielzoeker komt in Frankrijk binnen. Hij komt uit een land dat in Frankrijk wel en in Nederland niet tot een veilig land wordt gerekend. Betrokkene vlucht vervolgens naar Nederland. Conform artikel 30 is Frankrijk verantwoordelijk. Kan de betrokkene zich tot de Nederlandse rechter wenden met de eis dat hij Nederland niet uitgezet kan worden omdat de toepassing van artikel 30 ipso facto «uitwijzing» betekent, immers terugzending naar zijn eigen land dat conform Nederlands beleid als een niet veilig land wordt beschouwd? Is de Nederlandse rechter in dit geval ontvankelijk?

Begeleidende maatregelen

Artikel 26

De leden van de fractie van **D66** waren van mening dat de in artikel 26 opgenomen verplichtingen (voor o.a. vliegtuigmaatschappijen) als een publieke aangelegenheid beschouwd moeten worden; de verantwoordelijkheid terzake kan zeker niet bij een particuliere onderneming gelegd worden. De vraag rijst hoe ver de controleverplichting gaat, bijvoorbeeld in geval van de mogelijkheid van valse papieren.

Voorts zouden deze leden graag geïnformeerd worden over de preciese sanctieregeling. Is deze civielrechtelijk en/of strafrechtelijk? Graag vernemen de aan het woord zijnde leden waarom niet gekozen is voor een regeling dat douane-beambten meereizen en deze controle van inreisdocumenten op de plaats van vertrek uitvoeren.

Ook het lid van de **GPV**-fractie vroeg aandacht voor de verplichting voor een vervoerder de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat de reiziger geldige documenten bij zich heeft om het land van bestemming te kunnen binnengaan. Nu behoort het echter onmiskenbaar tot de competentie van de Staat asielverzoeken in behandeling te nemen en te beoordelen.

Hoe denkt de Regering te voorkomen dat beambten van luchtvaartmaatschappijen gaan functioneren als beoordelaars van asielverzoeken? Tot hoever dient het controleren van een reiziger te gaan? Zal het in feite niet zo zijn dat vervoersmaatschappijen en hun personeelsleden optreden als vertegenwoordigers van de nationale staten? Is hier geen sprake van strijd met artikel 2 GW nu er geen wettelijke basis is om luchtvaartpersoneel een eerste toelatingselectie op te dragen? Is het juist om van een asielzoeker te vergen dat hij of zij zeer persoonlijke aangelegenheden toevertrouwt aan particuliere personen?

Politie en justitiële samenwerking (Titel III)

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat in artikel 39, lid 4 wordt bepaald dat er nadere afspraken kunnen worden gemaakt inzake samenwerking tussen de politiediensten in de grensregio's. Betreft de samenwerking zaken die bijvoorbeeld in de artikelen 40 en 41 van het Verdrag zijn opgenomen of vallen daaronder ook zaken die direkt hierna aan de orde komen?

In hoeverre vallen deze aanvullende afspraken over samenwerking ook onder de werking van het Uitvoerend Comité (zie artikel 8 van het Verdrag)?

Vervolgens meenden deze leden dat er een verband bestaat tussen het Schengenakkoord, het streven naar de opbouw van een rechtsstaat Europa en de aanpak van de grensoverstijgende criminaliteit. Maatregelen die in het ene kader genomen worden, moeten ook worden gezien op hun merites en betekenis in de andere kaders. In de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is uitvoerig stilgestaan bij de gevolgen voor het Nederlandse drugsbeleid.

Ofschoon de leden van de **CDA**-fractie de reactie van de Regering in deze konden delen, rees niettemin de vraag of het in de praktijk ook zo zal werken. Terecht stelt de Regering dat het drugstoerisme er al is onafhankelijk van Schengen. Indien echter de controle aan de binnengrenzen wegvalt, neemt de noodzaak voor samenwerking en gerichte politie-activiteiten in de grensstreken toe. Bestaan er voornemens om de politie-activiteiten op dit gebied te intensiveren? Wordt overwogen om de politiecapaciteit in «grensregio's, waar zulk een risico bestaat, extra te versterken? Wordt er extra aandacht besteed aan de mogelijkheid dat in het kader van toenemend drugsverkeer er ook negatieve bijverschijnselen zullen komen zoals frauduleuze BV's, witwaspraktijken, toenemende criminaliteit e.d.? Is een plan van aanpak in deze voorzien?

Past in dit kader ook dat er steekproefsgewijze controle van persoonsgegevens plaatsvindt in bepaalde streken waar sprake is van toenemende overlast?

Betekent een en ander ook niet dat Nederland zal moeten voldoen aan een aantal minimum voorwaarden respectievelijk inspanningen voor het scheppen van voorwaarden om opsporing te vereenvoudigen en om een effectieve aanpak van de georganiseerde criminaliteit te vergemakkelijken? Deze leden dachten daarbij aan zaken als de identificatieplicht, harmonisatie van boeten en gevangenisstraffen, wetgeving met betrekking tot inbeslagname van vermogens uit drugshandel; aanpak van koppelbazen en steunfraude (ook in de grensregio's) door middel van informatie-uitwisseling eveneens met Duitse en Belgische instanties?

De leden van de fractie van **D66** zouden gaarne vernemen op welke wijze Nederland uitvoering geeft aan de in het Verdrag opgenomen beleidsruimte met betrekking tot grensoverschrijdende observatie en achtervolging ten behoeve van opsporing.

Voor het overige vroegen de hier aan het woord zijnde leden zich af of het gestelde in artikel 71 van het Verdrag in relatie tot de slotakte gevolgen met zich meebrengt voor het tot nu toe gevoerde drugsbeleid in Nederland.

In aansluiting op hetgeen reeds hiervoor inzake de afbakening van taken in Europees verband werd opgemerkt, stelden de leden van de **CDA**-fractie vast dat het Europa van de Twaalf een groot aantal organen kent dat zich bezighoudt met onderdelen van de rechtsstaat. Het volgende overzicht is daarvoor illustratief.

a. Sinds het midden van de jaren '70 bestaat het zogenaamde Trevi-overleg (intergouvernementeel) tussen de lidstaten;

aanvankelijk alleen over terreurbestrijding, thans ook over grensoverschrijdende criminaliteit en opleiding en uitrusting van de politie.

Sinds enige tijd is er een aparte werkgroep «Trevi '92, die zich bezighoudt met de gevolgen voor politie (en gedeeltelijk Justitie) van het wegvallen van de grenzen op 1 januari 1993. De EG-Commissie woont het overleg van laatstgenoemde werkgroep bij.

b. In het kader van de E(uropese) P(olitieke) S(amenwerking) (dus intergouvernementeel) bestaat een werkgroep juridische samenwerking. Deze bespreekt onderwerpen van gezamenlijk belang (bijvoorbeeld de stand van de ratificatie van verdragen; de wijze waarop verdragen in de nationale wetgeving worden geïmplementeerd) en bereidt af en toe verdragen voor. Naast de samenwerking in het kader van de Raad van Europa betreft het hier activiteiten van bescheiden omvang. De EG-Commissie is aanwezig.

c. In het kader van de Europese Gemeenschappen (dus communautair) vindt overleg plaats ter voorbereiding van richtlijnen en verordeningen op terreinen waar de EG bevoegd is (bijvoorbeeld vennootschapsrecht, auteursrecht).

d. Sinds najaar 1986 vindt in het kader van de ad-hoc-groep immigratie overleg plaats over de gevolgen van de Europese Akte voor het personenverkeer en het immigratiebeleid. De EG-Commissie woont de vergaderingen bij, het secretariaat wordt gevoerd door het Secretariaat van de Raad.

e. Tijdens de Europese Raad van Rhodos (december 1988) werd besloten tot instelling van een groep coördinatoren vrij personenverkeer om het overleg dat in diverse gremia wordt gevoerd ter voorbereiding van de verwerkelijking van de interne markt (ad-hoc-groep immigratie, Trevi, juridische samenwerking, groep wederzijdse bijstand van de douane) te stimuleren en te coördineren. De groep bereidde het document van Palma voor, dat door de Europese Raad van Madrid werd aanvaard. De EG-Commissie woont de vergaderingen bij. Het Raadssecretariaat voert het secretariaat.

f. Tijdens de Europese Raad van Straatsburg (december 1989) werd besloten tot instelling van Celad (Comité Européen pour la lutte anti-drogue). Het comité presenteerde een Europees drugsbestrijdingsplan aan de Europese Raad van Rome (december 1990). De

EG-Commissie woont de vergaderingen bij. Het Raadssecretariaat voert het secretariaat.

Daarnaast kent Schengen zijn eigen organen en instanties.

Deze situatie gaf de hier aan het woord zijnde leden aanleiding de Regering te verzoeken de noodzaak van al deze organisaties aan te geven. Is een vereenvoudiging mogelijk en uitvoerbaar?

In aansluiting op hetgeen zo juist door de leden van de **CDA**-fractie werd gesignaleerd, stelden ook de leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** vast dat er in Europa een verwarrende veelheid bestaat aan initiatieven tot samenwerking op politieel en gerechtelijk terrein. Een document van het Europese Parlement somt een lange rij van groepen, comités etc. op: de Trevi-groepen, Pompidou, de Groep Coördinatoren, CELAD-ECCD, GAM-MAG, het Comité Deskundigen, De Club van 5, de AG's, de Ad Hoc Groepen, IKPO-Europol, de Raad van Europa, de Gafi-G7, CCC, Mar-Infogroep, STAR, UCLAF, Dublin enz.

Draagt naar het oordeel van de Regering de Schengen-overeenkomst bij tot verbetering van deze situatie?

Concreet toegespitst stelden zij nog enkele vragen in verband met Europol.

Welke functie vervult Europol nu? Zal deze functie door Schengen veranderen? Hoe zal de verhouding zijn tot het SIS?

Is al bekend waar het hoofdkwartier van Europol gevestigd zal worden? Welke taken inzake criminaliteitsbestrijding zal Europol uitvoeren? Hoe staat het met de personeelsopbouw van Europol? Welke consequenties heeft het verschil in reikwijdte van Europol en Schengen? Hoe zal Europol zich verhouden tot Interpol?

Wederzijdse rechtshulp in strafzaken

De leden van de **CDA**-fractie stelden de vraag waarom in artikel 50, lid 5 een Duitse term wordt opgenomen, terwijl in Nederland de rechtstaal Nederlands is.

Schengen-informatie systeem, andere informatie-uitwisselingen van de persoonlijke levenssfeer (Titel IV en VI)

De leden van de **CDA**-fractie brachten in herinnering dat tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer het lid De Hoop Scheffer namens de CDA-fractie heeft verklaard dat: «het volledig functioneren van het SIS en niet in sommige landen, half of nog helemaal niet, als *conditio sine qua non* ».....« voor het inwerkingtreden van Schengen» wordt beschouwd (Handelingen TK, vergaderjaar 1991-1992, nr. 32, blz. 5623).

Dienaangaande bepaalt de tweede alinea van de Slotakte:

«De Overeenkomst wordt niet in werking gesteld dan nadat aan de voorwaarden van toepassing voor de Overeenkomst is voldaan en de controles van de buitengrenzen effectief zijn».

Betekent dit nu dat in het geheel geen informatie wordt verstrekt, dus ook niet aan verdragspartners, die al wel aan de voorwaarden voldoen zolang niet alle verdragspartners daaraan voldoen?

Begrepen deze leden tenslotte uit de laatste alinea op blz. 6 van de Memorie van Toelichting goed dat Nederland pas tot bekrachtiging overgaat «nadat vast staat dat alle voorwaarden voor de toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst» – dus ook het hebben van controle-autoriteit en een nationale privacy-wetgeving – «zijn vervuld» in alle verdragslanden?

De hier aan het woord zijnde leden vernamen gaarne hoever de betrokken landen met een en ander zijn gevorderd en hoeveel tijd naar schatting nog zal zijn gemoeid met voltooiing van dit proces.

Vervolgens vroegen zij of de betekenis van de artikelen 92 en 101 van de Overeenkomst is dat Europol geen directe toegang heeft tot het Schengen Informatie Systeem. Kan Europol via nationale autoriteiten indirect toegang krijgen tot het SIS? Kan Europol ook rechtstreeks of via de nationale autoriteiten relevante gegevens aan het SIS leveren?

In aansluiting hierop stelden de leden van de **PvdA**-fractie de vraag op grond van welke gronden er voor de Regering voldoende zekerheid bestaat ten aanzien van de wetgeving op het gebied van privacy in de diverse Schengen-staten teneinde het SIS

- a. voor alle Schengen-staten in werking te laten treden;
- b. gesloten te houden voor landen die deze zekerheid niet kunnen bieden.

Zijn er landen waarvan te verwachten valt dat zij onvoldoende waarborg kunnen bieden om te komen tot een effectieve uitvoering van de Overeenkomst van Schengen?

De leden van de **D66**-fractie vroegen met betrekking tot het SIS waar de informatie opgeslagen wordt en op welke wijze het systeem bevraagd kan worden. Ook bij deze leden rees de vraag of inmiddels de privacy-wetgeving van de verdragspartijen voldoende is aangepast. In dit verband bestaat wellicht noodzaak tot het maken van een voorbehoud.

Wetsvoorstel 22 141

De leden van de **VVD**-fractie vroegen zich af of de situatie in Italië, met name de jarenlange parlementaire aarzeling om tot een krachtig optreden tegen de maffia te besluiten, de parlementaire schandalen in Milaan en het totaal niet nakomen van de melkquoteringsregeling, niet aanleiding zouden moeten vormen de toetreding van Italië voorlopig aan te houden. Er zijn inmiddels in Italië enige verbeteringen te signaleren, maar het leek deze leden gewenst af te wachten of dit tot een vastere en meer blijvende beleidswijziging leidt.

Deze leden zouden gaarne een uitvoerig commentaar van de bewindspersonen hierover vernemen, uitvoeriger en duidelijker dan de wat ontwijkende antwoorden op vragen in soortgelijke zin in de Tweede Kamer gesteld (22 141, nummers 4, 5, 6 en 7).

Wetsvoorstel 22 142

De leden van de **CDA**-fractie vestigden er de aandacht op dat de vervoerder door wiens tussenkomst een vreemdeling aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht, in een nieuw tweede lid van artikel 6 (Vreemdelingenwet) een nadere verplichting wordt opgelegd. Hij wordt verplicht «de nodige maatregelen te nemen» en «het redelijkerwijs te vorderen toezicht te houden». Op vragen waaruit bedoelde maatregelen en bedoeld toezicht zouden bestaan, is (kort gezegd) namens de Regering geantwoord, dat de vervoerder de reisdocumenten (tevens op echtheid) moet controleren en bij gebreke van (geldige) reisdocumenten van asielzoekers het vluchtrelaas moet toetsen. Aan deze nieuwe verplichtingen van de vervoerder zijn zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke gevolgen verbonden.

Naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris de nieuwe verplichtingen althans met het oog op de mogelijke justitiële consequenties, gerelativeerd. Zo zou het slechts gaan om massale

groepen en risicovolle vluchten. De indruk werd gegeven dat nakoming dezer verplichtingen niet op een goudschaaltje zou worden gewogen.

De hier aan het woord zijnde leden vonden het vooreerst niet passend van een employé van de vervoerder te verwachten dat deze beoordeelt of een vreemdeling voor asiel in aanmerking komt. De employé is niet gekwalificeerd voor behandeling van een asielerzoek in de zin van het verdragsrecht en de wet.

Voorts achtten zij de inhoud en begrenzing van de nieuwe verplichtingen nog te weinig concreet en dus te vaag om daaraan in de praktijk aansprakelijkheid te verbinden. Wil van de civielrechtelijke en strafrechtelijke consequenties tenminste serieuze preventie uitgaan, dan zullen bedoelde verplichtingen duidelijker moeten worden omlijnd. Wellicht zijn in overleg met de vervoerders handzame richtlijnen te ontwikkelen die de inhoud van de verplichtingen concreet en duidelijk maken.

Deze leden vroegen tenslotte of de vervoerders (en zo ja op wiens kosten) zullen worden uitgerust met apparatuur om falsificaties te herkennen.

Vervolgens vroegen de leden van de **PvdA**-fractie wat moet worden verstaan in artikel 1, sub B onder «het redelijk te vorderen toezicht» van vervoerders.

Tevens verzochten deze leden de bewindslieden concreet aan te geven op welke wijze zij inhoud denken te geven aan artikel 1, sub D van het voorliggende wetsvoorstel.

De voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Van Velzen

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Wagemakers

De griffier van het verslag,
Sprey