

Vergaderjaar 1992–1993 Nr. 52b

- 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 Slotakte, Protocol en Gemeenschappelijke 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)**
- ¹ Samenstelling:
Europese Samenwerkingsorganisaties:
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), Veling (GPV).
- Justitie:*
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), Veling (GPV).
- NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES EN VOOR JUSTITIE¹**
Vastgesteld 1 december 1992
- De memorie van antwoord gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende vragen en opmerkingen.

ALGEMEEN

De leden van de **CDA**-fractie namen ervan kennis dat nog geen der Schengenlanden tot bekrachtiging is overgegaan. In krantenberichten (bijvoorbeeld de Volkskrant van 7 november 1992) wordt de Spaanse staatssecretaris voor Europese Zaken geciteerd, volgens wie de uitvoeringsovereenkomst pas halverwege 1993 en dan nog slechts gedeeltelijk in werking treedt. Deze leden zouden gaarne vernemen of de regering die taxatie onderschrijft, waarop zij is gebaseerd en voor welk gedeelte inwerkingtreding alsdan zou plaatshebben.

In aansluiting hierop wensten ook de leden van de **VVD**-fractie te vernemen welke gevolgen het feit, dat nog geen der Schengenlanden tot ratificatie is overgegaan, heeft voor de datum van inwerkingtreding van de uitvoeringsovereenkomst.

Voorts stelden zij de vraag wanneer duidelijk werd dat het Verenigd Koninkrijk niet mee zou doen en om welke redenen.

Tevens zouden deze leden gaarne vernemen in hoeverre het toetreden tot het Akkoord van Schengen de werking van het Verdrag van Maastricht kan bemoeilijken. Als voorbeeld gaven zij het vrije verkeer van personen tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk op grond van het laatstgenoemde Verdrag.

Zal het secretariaat van het Uitvoerend Comité – zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden vervolgens – wisselend gevoerd worden (zie art. 1, 2 (eerste lid), 10 en 13) door een ambtenaar van de tijdelijke voorzitter – en dus telkenmale meeroulerend – of gefixeerd worden, b.v. bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux?

Tenslotte brachten deze leden in herinnering dat de woordvoerder van de VVD-fractie tijdens het debat betreffende Hoofdstuk V van de Rijksbegroting (Handelingen Eerste Kamer, vergaderjaar 1991–1992, nr. 21, blz 24–967, linkerkolom) de vraag gesteld had over de mogelijkheden voor bewindslieden en diplomaten bij een «interlockingsystem» desgewenst enige pressie op een ander land, i.c. Griekenland, uit te oefenen. De minister zegde toe (ook) die vraag schriftelijk te beantwoorden. Kan dat bij deze geschieden?

Volkenrechtelijke organisatie

De leden van de **CDA**-fractie brachten in herinnering dat zij in het voorlopig verslag hadden vastgesteld dat naar de beginselen van het volkenrecht een volkenrechtelijke organisatie (volgens gewoonterecht cf) bij verdrag ontstaat krachtens de uitgesproken wil van alle verdragsluitende partijen. Zij vroegen daarom de regering gedocumenteerd aan te geven of alle verdragspartners de wil hebben uitgesproken om het Uitvoerend Comité de status van volkenrechtelijke organisatie toe te kennen. De regering geeft hierop geen toereikend antwoord. Zij volstaat immers met een interpretatie: uit de termen van de uitvoeringsovereenkomst blijkt dat de Schengenlanden het eens zijn met de instelling van het UC en met de opdracht van de bevoegdheden aan het comité. Dit wil echter nog niet zeggen dat deze landen alle aan het UC de status van volkenrechtelijke organisatie toekennen. Dit blijkt expliciet nergens uit de uitvoeringsovereenkomst. Het is derhalve niet overbodig de regering opnieuw vorenbedoelde vraag te stellen. Deze leden verwachten een gedocumenteerd antwoord, temeer waar – zoals bij voorlopig verslag uiteengezet – de Raad van State oordeelde dat het UC niet als volken-

rechtelijke organisatie kwalificeert en ook de regering aanvankelijk dat standpunt innam.

Instemmingsprocedure

De leden van de **CDA**-fractie stelden vast dat bij brief van 17 november 1992 de bewindslieden (ook) deze Kamer de ontwerptekst voor het reglement van orde van het Uitvoerend Comité hebben toegezonden.

Terzake ontvingen deze leden een brief van de Permanente Commissie van Deskundigen inzake het internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht d.d. 16 november 1992, waarvan de regering copie ontving.² Zij zouden gaarne de reactie van de regering ontvangen op de inhoud van die brief en wel met name betreffende de reikwijdte van het instemmingsrecht als voorzien in artikel 2 der goedkeuringsovereenkomst. Dit artikel spreekt van een ontwerpbesluit «dat beoogt het Koninkrijk te binden». Blijkens de brief van de Permanente Commissie zou de regering thans, althans ten aanzien van het concept voor het reglement van orde, andere criteria hanteren volgens welke artikel 2 slechts zou slaan op ontwerpbesluiten «die eenieder verbindende bepalingen bevatten» en/of «met inhoudelijk een wetgevend karakter» en niet op besluiten betreffende de interne administratie en organisatie.

De leden van de fractie van **D66** hadden kennis genomen van de discussie over de vraag of het ontwerp reglement van orde van het Uitvoerend Comité, onder de werkingssfeer valt van artikel 2 van de Goedkeuringswet. Niet alleen zien zij het antwoord van de regering op die vraag met belangstelling tegemoet, maar evenzeer het antwoord op de onderliggende vraag of de instemmingsprocedure zich beperkt tot besluiten met een ieder verbindende bepaling of tot alle besluiten die beoogen het Koninkrijk te binden.

Unificerende rechtsprekende instantie

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat in de memorie van antwoord (blz. 3, 2e volle alinea) de bewindslieden stellen dat van overdracht van rechtspraak aan het Uitvoerend Comité geen sprake is; ten hoogste zou men kunnen spreken van toevoeging van een internationaal-rechterlijke instantie. Deze leden plaatsten bij die uitspraak een vraagteken. Vragen, die in de toekomst aan het UC ter beslissing zullen worden voorgelegd, zouden zonder UC op het bord van de nationale rechter hebben gelegen. Men denke aan de uitleg van de uitvoeringsovereenkomst. Daarom ook bestaat twijfel aan de juistheid van de stelling dat «alle op nationaal niveau bestaande mogelijkheden van rechtsbescherming geheel intact» zouden worden gelaten (in het hoofdstuk unificerende rechtsprekende instantie). Want de uitleg van de uitvoeringsovereenkomst komt exclusief te liggen bij het UC. Het UC krijgt de taak toe te zien op de juiste toepassing van de uitvoeringsovereenkomst. Dat is in wezen toezicht houden op zichzelf. Dat is heel wat anders dan uitleg/toezicht van een onafhankelijke rechter.

Intussen zegt de regering te streven naar «betrokkenheid van een internationale rechter bij de uitvoeringsovereenkomst». De wijze waarop de regering de suggestie van deze leden om evenbedoeld streven daadwerkelijk gestalte te geven afdoet, stelt het verwachtingspatroon laag. De regering stelt, dat de overtuiging van de juistheid van inschakeling van het EG-Hof – zoals deze naar haar oordeel in Nederland heeft postgevat – in de andere Schengenlanden (nog) niet bestaat. Zij motiveert die stelling echter niet. De hier aan het woord zijnde leden

² Deze brief werd onder nr. 109472 ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt

vroegen de regering dienaangaande om een feitelijk onderbouwde geactualiseerde stand van zaken.

In dit verband namen de leden van de CDA-fractie kennis van het antwoord op hun vraag aan wie de studie naar inschakeling van het EG-Hof is verstrekt. Deze blijkt thans te zijn gegeven aan de ambtelijke werkgroep «verdragen en regelingen». Is dit de studie als toegezegd in de Tweede Kamer, op basis waarvan de Tweede Kamerleden Van Traa en De Hoop Scheffer hun desbetreffende motie (nr. 7) hebben ingetrokken?

De leden van de **PvdA**-fractie stelden vast dat in de memorie van antwoord gewag wordt gemaakt van het feit dat de regering, toen zij haar voorstellen aan de partners voorlegde, gekozen heeft voor een constructie waarin de rechtsmacht van een in te schakelen internationale rechter voorshands beperkt zou zijn tot wat genoemd wordt «de Schengen-materie».

Hieraan is toegevoegd dat datgene wat betrekking heeft op de samenwerking tussen Staten op het terrein van het strafrecht en het strafprocesrecht, zich niet leent voor inschakeling van een internationale rechter, een mening is die «werd gedeeld».

De hier aan het woord zijnde leden vroegen zich af:

- a. in welke mate die Schengen-materie beperkter is en of er meer of minder precieze afbakeningen in optie zijn tussen wat dan de Schengen-materie kan genoemd worden en wat daar buiten valt (en wèl terrein is voor de internationale rechter);
- b. van wie de mening kwam die «gedeeld werd» en op welke relevante argumenten die gedeelde mening was gebaseerd.

In aansluiting hierop brachten de leden van de **D66**-fractie in herinnering dat zij in het voorlopig verslag hadden aangegeven het ontbreken van een unificerende rechtsprekende instantie als een groot gemis te ervaren. Van verschillende zijden blijkt steeds meer steun voor de opvatting dat inschakeling van het EG-Hof van Justitie gewenst en mogelijk is. Deze leden konden op basis van de memorie van antwoord niet inzien waarom er overwegende bezwaren bestaan tegen een facultatief protocol. Waarom, zo vroegen deze leden zich af, zou deze oplossing voorbij gaan aan het nagestreefde doel, als er slechts sprake is van één uitzondering (te weten Frankrijk). Welke eventueel andere gevolgen vreest de regering en waarom zou er op deze wijze sprake zijn van het forceren van de discussie?

Afbakening van taken in Europees verband

De leden van de **PvdA**-fractie brachten in herinnering dat zij in het voorlopig verslag (blz. 6) de vraag hadden gesteld of reeds regelingen getroffen c.q. ontworpen zijn die binnen het bereik van het in de Tweede Kamer aangenomen amendement betreffende het betrekken van de Staten-Generaal bij de besluitvorming binnen het Uitvoerend Comité, zouden moeten vallen.

Deze leden vroegen zich af of de vaststelling van het Reglement van Orde van het Uitvoerend Comité – voorzover dat n.l. verder reikt dan alleen de interne orde van zaken – daaronder valt en of dan niet vóór dat de goedkeuring van de Schengen-akkoorden aan de orde komt, ook de goedkeuring van dit ontwerpreglement al aan de goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen moet zijn.

Personenverkeer (Titel III)

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat de regering bij de beantwoording van hun vragen tot het openhouden van de mogelijkheid van incidentele controles aan of bij de binnengrens verwijst naar artikel 2 lid 1, waaraan zij wil vasthouden.

Deze leden hadden echter het oog op het derde lid, waarin wordt bepaald dat het beginsel van het eerste lid geen beletsel vormt voor de uitoefening van de politie-bevoegdheden, waarbij deze leden – zoals ook blijkt uit de door hen genoemde krantenartikelen – in het bijzonder het oog hadden op de bestrijding van de criminaliteit.

Zij bleven de mogelijkheid van deze preventieve politiezorg van zeer groot belang achten, en zij drongen er derhalve op aan de hiertoe benodigde infrastructurele voorzieningen, als met name gebouwen, voor dergelijke doelen te handhaven en niet – zoals thans blijkbaar reeds gebeurt althans wordt overwogen – aan die bestemming te onttrekken. In dit verband zou dan ook aan de marechaussee – maar dan in de functie van bijstandsverlening aan de politie – gedacht kunnen worden, zoals ook in de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Gualthérie van Weezel-De Hoop Scheffer (22 140 no. 23) is bedoeld.

Zij vroegen de regering hierover alsnog een uitvoerig en duidelijk antwoord te willen geven.

Begeleidende maatregelen

De leden van de **PvdA**-fractie zouden duidelijker zicht willen hebben op de toegezegde «nadere en concretere» richtlijnen vooral in relatie tot (niet met het oog op) de falsificatiecontrole in de praktijk.

Schengen-informatiesysteem

In de Memorie van Antwoord (blz. 24. 1e alinea) antwoordden de bewindslieden – zo stelden de leden van de **CDA**-fractie vast – dat het functioneren van het SIS «essentieel voor de effectiviteit van de buitengrenscontrole» is. Zij laten daarop volgen: «Zolang het SIS niet operationeel is in de vijf oorspronkelijke Schengenlanden kan de uitvoeringsovereenkomst niet in werking worden gesteld». Intussen zijn de Schengenlanden echter uitgebreid tot negen. De buitengrenzen worden als gevolg daarvan niet langer alleen gevormd door de oorspronkelijke vijf. Het uitgangspunt dat een functionerend SIS essentieel is voor de effectiviteit van de buitengrenscontrole doortrekkend, moet leiden tot de conclusie dat ook in de nader toegetreden landen, voorzover buitengrenzen vormend, het SIS-systeem eerst operationeel moet zijn vooraleer de uitvoeringsovereenkomst in werking kan worden gesteld. Wil de regering aangeven of en zo ja, tot welke bijstelling van het tijdschema deze conclusie aanleiding geeft?

De leden van de **PvdA**-fractie stelden vast dat de bewindslieden op hun vraag betreffende het SIS en of er voor de regering voldoende zekerheid bestaat ten aanzien van de wetgeving op het gebied van de privacy in de diverse Schengenlanden met betrekking tot het SIS, antwoordden dat de regering zich ervan zal verzekeren dat in de landen van onze partners een adequate privacy-wetgeving in werking is op het moment dat tot bekrachtiging wordt overgegaan.

De regering verbindt aan het voornemen om de aanwezigheid van adequate privacy-wetgeving na te trekken, alvast de conclusie dat er geen reden is om te verwachten dat de effectieve uitvoering van de Uitvoeringsovereenkomst in één of meer overeenkomst sluitende partijen

niet mogelijk zou zijn in verband met het ontbreken van adequate privacy-wetgeving.

Deze leden constateerden dat hiermee niet de zekerheid wordt gegeven waar naar gevraagd werd en dat evenmin uitzicht wordt gegeven op enig tijdstip van de aanwezigheid van eventueel ontbrekende adequate wetgeving betreffende privacy en ze vroegen zich aansluitend af wat dit voor consequenties heeft voor het inwerkingtreden van de Schengen-akkoorden.

Wetsvoorstel 22 141

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat het antwoord van de regering op de door hen gestelde vragen inhoudt dat Italië een van de oprichters van de EG is, en dat de gemeenschap niet mag worden opgedeeld in een noordelijk en een zuidelijk deel. Dit is een algemeen-diplomatiek argument dat zeker op de schaal van afweging moet worden meegewogen, maar het is geen antwoord op de gestelde vragen.

Voor alle duidelijkheid stelden deze leden hun vragen nogmaals, nu in nog iets meer toegespitste vorm.

1. Is de regering ermee bekend dat minister-president Amato bij de stemming over zijn voorstel tot strengere maatregelen tegen de maffia, een persoonlijke mondelinge stemming heeft verlangd om zodoende te voorkomen dat leden bij een geheime schriftelijke stemming met het oog op hun kiesdistrict en de daar toekijkende maffia, tegen zouden stemmen?

2. Is de regering ermee bekend dat onlangs bij het z.g. omkoop-schandaal in Milaan gebleken is dat enkele tientallen parlementsleden – nog afgezien van vele lokale politici – in belangrijke zaken omkoopbaar zijn gebleken, en dat er terzake nog steeds meer boven water komt?

3. Wat is de mening van de regering over het feit dat Italië een aantal jaren de melkquoteringsregeling eenvoudig niet heeft toegepast, weigert dit alsnog met terugwerkende kracht te herstellen en zelfs voor de toekomst een verhoging van zijn quotum verlangt?

4. Heeft de regering bij haar voorstel Italië tot Schengen toe te laten de drie bovengenoemde punten mede in haar overwegingen betrokken? En zo ja, welke overwegingen hebben haar dan tot haar voorstel geleid?

De voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Van Velzen

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Wagemakers

De griffier van het verslag,
Sprey