

Vergaderjaar 1992–1993 Nr. 52d

- 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)**

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES EN VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 22 december 1992

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) en
Veling (GPV).

De nadere memorie van antwoord gaf aanleiding nog de volgende vragen en opmerkingen te formuleren.

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) en Veling (GPV).

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Algemeen

Deze leden stelden vast geen antwoord te hebben ontvangen op de vraag hoe de regering de uitspraken van de Spaanse staatssecretaris taxeert. Slechts geeft zij de inhoud weer van artikel 139 van de Uitvoeringsovereenkomst, welke reeds bekend was, en veronderstelt zij dat deze staatssecretaris «waarschijnlijk» doelde «op het feit dat de Uitvoeringsovereenkomst niet noodzakelijkerwijs voor alle negen landen tegelijk in werking treedt». Deze veronderstelling komt deze leden intussen niet zo waarschijnlijk voor. Zo betoogde de Spaanse staatssecretaris dat de verschillen in het asielbeleid van de negen landen toepassing van het Akkoord nog tegen hielden, dat de gezamenlijke politiecomputer op de centrale post in Straatsburg vertraging ondervindt en dat tenslotte ratificatie mogelijk wordt opgehouden om «veiligheidsredenen».

In dat verband zou bij andere Schengenlanden twijfel bestaan over het Nederlandse beleid inzake soft drugs. Men denke aan recente uitlatingen van de Franse minister van Binnenlandse Zaken, waarin is aangekondigd dat Frankrijk zijn grenzen nog niet zal openstellen, niettegenstaande ratificatie.

Deze leden zouden thans gaarne een inhoudelijk antwoord op hun vraag ontvangen waarbij in geval van twijfel de betekenis en bedoeling van de Spaanse staatssecretaris ware na te vragen.

Volkenrechtelijke organisatie

Het antwoord van de regering terzake verbaast. Gelet op het door de leden van de **CDA**-fractie in het voorlopig verslag (op bladzijde 3, tweede alinea) gestelde, doet de aanhef van de regering in dit hoofdstuk, tweede volzin – «Wij veronderstellen» – vreemd aan.

Alvorens toe te kunnen komen aan opdracht van bevoegdheden als bedoeld in artikel 92 dient de regering gemotiveerd vast te stellen dat het Uitvoerend Comité als volkenrechtelijke organisatie conform artikel 92 kwalificeert. Deze leden moeten constateren dat het aan zodanige gemotiveerde vaststelling nog steeds ontbreekt ondanks herhaalde vragen dienaangaande hunnerzijds. Dit klemt te meer waar de regering op dit punt noch consistent noch overtuigend stelling heeft genomen, hetgeen door deze leden in het voorlopig verslag (op bladzijde 3, derde alinea) is gereleveerd. Ook het standpunt van de Raad van State, die van oordeel is dat het UC niet kwalificeert, is door de regering niet gemotiveerd weersproken.

De situatie is thans te meer onbevredigend geworden sedert de nadere memorie van antwoord. De leden van deze fractie hadden immers gevraagd – de volkenrechtelijke definitie volgend dat een volkenrechtelijke organisatie ontstaat bij Verdrag krachtens de uitgesproken wil van alle verdragsluitende partijen – gedocumenteerd aan te geven of alle Verdragspartners de wil hebben uitgesproken om het UC de status van volkenrechtelijke organisatie toe te kennen. Nu bij nader antwoord is medegedeeld dat zulks niet het geval is, ja zelfs de vraag of het UC de status van volkenrechtelijke organisatie heeft, niet aan de orde is geweest, rijst met recht onzekerheid over de (al dan niet kwalificerende) status van het UC. De regering concludeert dat Verdragspartijen terzake tot een eigen oordeel moeten komen «in het licht van hun constitutionele bestel». De beslissende definiëring of het UC, kwalificeert als volken-

rechtelijke organisatie valt echter niet binnen het staatsrecht, doch binnen het volkerenrecht.

De regering wekt de indruk de kwalificatievraag als volkenrechtelijke organisatie thans (opnieuw) in het midden te laten, door de subsidiaire stelling, dat slechts behoeft te worden nagegaan of er sprake is van een organisatie – let wel: er staat niet «volkenrechtelijke organisatie» – «als bedoeld in artikel 92 van de Grondwet». Zij komt dan tot de slotsom dat het UC aan de criteria van zodanige organisatie voldoet.

Daarmede lijkt weer te zijn teruggekeerd bij de oorspronkelijke uitgangsstelling van de regering, toen zij de Raad van State toegaf dat het UC geen volkenrechtelijke organisatie was, maar artikel 92 der Grondwet niet à contrario behoeft te worden gelezen en kan worden opgerekt.

Om die subsidiaire discussie mogelijk onnodig te doen zijn, hebben de leden van de **CDA**-fractie primair de vraag gesteld of van een volkenrechtelijke organisatie sprake was, zo lieten zij weten bij voorlopig verslag (bladzijde 3, vierde alinea): «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.»

Het ziet er derhalve thans naar uit dat de «analoge» discussie thans alsnog moet worden gevoerd. Deze leden verlangden van de regering een duidelijke en gemotiveerde standpuntbepaling terzake, opdat zij aan de hand daarvan kunnen beoordelen of – met het oog op het gekwalificeerde meerderheidsvereiste van artikel 91, lid 3 der Grondwet – artikel 92 der Grondwet kan worden toegepast en vooral op welke grond. Bij deze vraag sloten de leden van de **PvdA**-fractie zich aan.

Instemmingsprocedure

De regering citeert uit de toelichting op het amendement Van Traa/De Hoop Scheffer, welke spreekt van besluiten van het UC die «voor Nederland bindend kunnen zijn en naar hun inhoud ieder kunnen verbinden ...». De regering zegt vervolgens «Het is dus duidelijk dat de indieners van het amendement het oog hadden op het Koninkrijk bindende besluiten, welke beogen een ieder te verbinden ...».

Deze leden konden de regering in die gevolgtrekking niet volgen. Met het woord «welke» brengt de regering een beperking aan, die in de geciteerde toelichting, met het woord «en» geenszins lijkt te zijn bedoeld.

Het amendement ziet op twee categorieën, die elkaar kunnen, maar niet noodzakelijkerwijs behoeven, te overlappen. Het Reglement van Orde van het UC beoogt, naar het oordeel van deze leden, wel degelijk (de Nederlandse Vertegenwoordigers van) het Koninkrijk te binden. Dit Reglement valt dan ook binnen het bereik van het instemmingsrecht. Dat dit ook de mening is van de indieners van het desbetreffende amendement, bleek tijdens het mondeling overleg van de Tweede Kamer met bewindslieden op 26 november jl. ter voorbereiding van de jongste bijeenkomst van de ministers belast met immigratie-aangelegenheden te Londen.

Ondertussen komt het onderwerpelijke tekstgedeelte van artikel 2 der

Goedkeuringswet: «... besluit dat beoogt het Koninkrijk te binden» voldoende duidelijk voor. Van de praktijk van het instemmingsrecht – het nieuwe staatsrechtelijke instrument – is duidelijkheid gewenst. Beperkende interpretaties op grond van vermeende bedoelingen van de Tweede Kamer zijn al hachelijk, doch zeker niet houdbaar wanneer die Tweede Kamer haar (eigen) bedoelingen anders uitlegt.

Deze leden vroegen de regering te bevestigen dat artikel 2 geen niet zichtbare beperkingen kent en dat bijvoorbeeld het Reglement van Orde van het UC er door bestreken wordt.

Unificerende rechtsprekende instantie

Bij nader voorlopig verslag hebben deze leden gevraagd of de studie-opdracht aan de ambtelijke werkgroep «Verdragen en regelingen» de studie is die de indieners van motie nr. 7 in de Tweede Kamer in het vooruitzicht is gesteld. De regering antwoordt daarop bevestigend. Deze leden vernemen thans echter dat bedoelde indieners der motie geenszins een studie-opdracht aan de eigen ambtenaren hebben bedoeld, doch een opdracht aan externe, onafhankelijke deskundigen.

Gaarne zouden zij ook dienaangaande de reactie van de regering vernemen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De hier aan het woord zijnde leden zagen zich nog geconfronteerd met het volgende probleem.

In de beantwoording in de nadere memorie van antwoord wordt ingegaan op de concrete richtlijnen met betrekking tot de door vervoerders te verrichten falsificatiecheck.

Zij vroegen zich echter af wat de situatie is van de «echte» vluchteling – in de door de regering geschetste constellatie – die het alleen lukt om of met een vervalst certificaat of zonder papieren het «vluchtland» te bereiken, omdat zijn papieren in zijn land van herkomst zijn afgenomen. Kan de regering hier nog eens op ingaan?

Verder vroegen deze leden zich af of de regering nog eens precies in kan gaan op de verhouding tussen beraad t.a.v. immigratie in Schengenverband en bijvoorbeeld de onlangs gehouden halfjaarlijkse vergadering van Immigratie- en TREVI-ministers in Londen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Deze leden hechtten er eveneens aan nog eens terug te komen op het aspect van de democratische controle.

Ook tijdens de behandeling door de Tweede Kamer bleek dat een belangrijk element, enerzijds door hetgeen is gezegd over het ontbreken van een unificerende rechtsprekende instantie en anderzijds door het amendement inzake de instemmingsprocedure.

Met betrekking tot de rechtsprekende instantie stelden de aan het woord zijnde leden zich op het standpunt dat het instellen van slechts een studiec ommissie zich niet verhoudt tot de bereikbare mogelijkheid van een facultatief protocol. De argumenten tegen een facultatief protocol zijn daarvoor te algemeen. Voor wat betreft de instemmingsprocedure stelden zij dat zowel de ontstaansachtergrond van artikel 2, als ook de formulering er van, onvoldoende argumenten bieden om uit te gaan van een beperkte reikwijdte van dit artikel. De door deze leden begrepen bedoeling van de indieners van het amendement reiken verder dan alleen die besluiten welke uiteindelijk de burger binden. Daargelaten dat dergelijke besluiten niet zoveel voorkomen, wezen de aan het woord zijnde leden er vooral op dat juist het ontbreken van de democratische

controle de reden was voor het amendement. Op die wijze wordt er immers voor gezorgd dat voortgaande uitwerking van het verdrag, dus verplichtingen voor het Koninkrijk als verdragspartij, onderworpen wordt aan parlementaire controle. Ook de interne orde voor het Uitvoerend Comité bindt het Koninkrijk, in welke mate dan ook. De leden van de fractie van D66 zouden graag een precieze interpretatie van het bij amendement voorgestelde artikel 2 tegemoet zien.

Wetsvoorstel 22 141

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Deze leden betreunden dat de regering het niet op haar weg vindt liggen op de gestelde vragen te antwoorden. Het kwam hun voor dat als een wetsvoorstel tot goedkeuring van de toetreding van een bepaald land in behandeling is, zeer wel vragen over dat land ter zake dienende zijn en ook voor beantwoording door de regering in aanmerking komen. Zij verzochten de regering alsnog althans in enige mate op de gestelde vragen in te gaan.

Zij zouden voorts gaarne een overzicht ontvangen van het aantal uitspraken per lid-staat over de laatste drie jaren van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap, waarbij een lid-staat terzake van enige overtreding van een Europese regel in gebreke is gesteld, alsmede van de Europese Commissie waarin terzake enige boete is opgelegd.

Slotopmerking

De commissie in haar geheel wenste dit verslag te besluiten met de wens dat de beantwoording van dit verslag door de regering ditmaal grondiger zal zijn.

Vertrouwende dat de bewindslieden tijdig zullen antwoorden, achten de commissies de openbare beraadslaging over de onderhavige wetsvoorstellen voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Van Velzen

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Wagemakers

De griffier voor dit verslag,
Sprey