

Vergaderjaar 2002–2003

28 473

Europese Conventie

Nr. 7

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 1 mei 2003

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Kamp (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Örgü (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Nijs (VVD) en Griffith (VVD).

Plv. leden: Van der Hoeven (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GroenLinks), Nicolai (VVD), Van der Staaij (SGP), Blok (VVD), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Remkes (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Bujs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Rijpstra (VVD) en Hirsi Ali (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Rijpstra (VVD), Vos (GroenLinks), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Kamp (VVD), Remkes (VVD), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Rietkerk (CDA), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Bruils (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Straub (PvdA) en Boelhouwer (PvdA). Plv. leden: Mosterd (CDA), De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Halsema (GroenLinks), Giskes (D66), Van Aartsen (VVD), Nijs (VVD), Griffith (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Blok (VVD), Meijer (CDA), Slob (ChristenUnie), Rambocus

De vaste commissie voor Justitie¹, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² en de vaste commissie voor Europese Zaken³ hebben op 24 april 2003 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie en staatssecretaris Nicolai van Buitenlandse Zaken over de **Conventie**.

Van het overleg brengen de commissies bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Camp

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Dijksma

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe

(CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Çörüz (CDA), Nawijn (LPF), Balkenende (CDA), Verburg (CDA), Hamer (PvdA) en Leerdam (PvdA).

³ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), De Graaf (D66), Dijksma (PvdA), voorzitter, De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Bujs (CDA), Atsma (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Hoogervorst (VVD), Wilders (VVD), Waalkens (PvdA), Van Baalen (VVD), Van Winsen (CDA), Van den Brink (LPF), Van den Brand (Groen-

Links), Hessels (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), ondervoorzitter, Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Nijs (VVD) en Dubbelboer (PvdA).

Plv. leden: De Vries (VVD), Duivesteyn (PvdA), Van der Laan (D66), Kruijssen (PvdA), Bruils (CDA), Van Heteren (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), De Wit (SP), Eijsink (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Griffith (VVD), Douma (PvdA), Geluk (VVD), Algra (CDA), Vos (GroenLinks), Wijn (CDA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Mastwijk (CDA), Van Aartsen (VVD) en Fierens (PvdA).

Stenografisch verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Justitie, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Europese Zaken

Donderdag 24 april 2003

Aanvang 12.15 uur

Voorzitter: Albayrak

Aanwezig zijn vijf leden der Kamer, te weten:

Albayrak, Van Baalen, Çörüz, Van der Laan en De Wit,

en de heren Donner, minister van Justitie, en Nicolaï, staatssecretaris van Europese Zaken, die vergezeld zijn van enige ambtenaren van hun ministerie.

Aan de orde is:

- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Europese Zaken d.d. 24 maart 2003 houdende de bijdrage van de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger aan de Conventie over de rechterlijke toetsing op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (EU.03-43);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken d.d. 24 maart 2003 houdende de bijdrage van de Nederlandse en de Spaanse regeringsvertegenwoordigers aan de Conventie over de inrichting en werkwijze van het Hof van Justitie (EU.03-44);**
- **de bijdrage van onder meer de Nederlandse regeringsvertegenwoordigers van de Conventie aan de Conventie over het Handvest van de Grondrechten;**
- **het verslag van een schriftelijk overleg inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (28473, nr. 5).**

De **voorzitter**: Ik heet alle aanwezigen

welkom. Ik stel een spreektijd van ongeveer vijf minuten per Kamerlid voor. Als eerste is het woord aan de heer Çörüz van het CDA.

Eerste termijn van de commissies

De heer **Çörüz** (CDA): Voorzitter. Ik zal meteen beginnen met een aantal concrete vragen. De Nederlandse regering voorziet een behoorlijke werklast bij het Europese Hof door de uitbreiding en nieuwe werkerreinen, het Handvest van de Grondrechten en het eventuele programma voor de nationale parlementen. De Nederlandse regering stelt een aantal maatregelen voor, een fast-trackprocedure voor strafrecht, asiel en migratie – met bijvoorbeeld de uitspraak binnen drie maanden – en de aanstelling van rechters. Ook wordt voorgesteld om de prejudiciële uitspraak over te brengen naar het gerecht van eerste aanleg en geen hoger beroep meer mogelijk te maken. De CDA-fractie kan hiermee instemmen, maar heeft wel wat vragen. Zo stelt de regering voor om het hoger beroep weliswaar af te schaffen, maar te vervangen door een eigen initiatief van het Hof om uitspraken te doen: een soort cassatie in het belang der wet dus. Graag hoor ik een toelichting hierop: er wordt immers iets afgeschaft, vervolgens wordt het via een achterdeur weer mogelijk gemaakt. Ook is het kostenaspect van de voorstellen van de Nederlandse en Spaanse regering onduidelijk. Verder de brief van de regeringsvertegenwoordiger over het Handvest van de Grondrechten. Deze brief is ingediend met het verzoek om enkele vraagstukken te verhelde-

ren voordat de Nederlandse regering zou kunnen instemmen met de opname hiervan in het verdrag. De Kamer heeft hierover gesproken, maar het CDA vindt het van belang om op een aantal vragen een helder antwoord te krijgen. Een aantal zaken zijn wel duidelijk. Ik ga ervan uit dat de horizontale bepalingen voldoende aanleiding geven om een aantal problemen op te lossen.

Een andere, principiële zaak is de Europese strafrechtelijke ruimte. Graag krijgen wij van de minister hierover wat meer duidelijkheid: wat gaan we nationaal en wat gaan we internationaal aanpakken? Meer ruimte voor veiligheid, vrijheid en gerechtigheid impliceert het toegroeien naar een Europese dimensie ten aanzien van strafrecht, maar als je tegelijk een aantal typische eigenschappen van ons Nederlandse strafrecht en procesrecht in ere wilt herstellen en bovendien internationale criminaliteit ook internationaal wilt aanpakken, komen er problemen. Zo is drugs een internationale kwestie; het lijkt voor de hand te liggen om dit ook internationaal aan te pakken, maar daarbij loop je tegen een aantal zaken in Europa aan. Hoe wil de minister dit handen en voeten geven? Wat pakken we Europees aan en wat nationaal?

Nu artikel 31 van het Constitutioneel verdrag. In tegenstelling tot andere onderdelen van de Europese bevoegdheden heeft de Commissie ten aanzien van dit beleidsterrein geen exclusief initiatiefrecht: ook de lidstaten hebben dat recht. Een drempel moet ervoor zorgen dat niet op ieder voorstel van de afzonderlijke lidstaten hoeft te worden gereageerd. Het CDA vindt dat vooralsnog moet worden vastgehouden

den aan het initiatiefrecht voor de lidstaten en dat er een drempel moet worden ingebouwd van een minimum aantal lidstaten. Uiteindelijk wil het CDA wel naar een communautair beleid.

Onze vragen over de artikelen 10 tot en met 13, met betrekking tot grenscontrole, asiel en migratie, zijn voldoende beantwoord. Een aantal zaken zijn echter onderbelicht gebleven, met name de limitatieve opsomming in artikel 11: gaat die niet ten koste van de flexibiliteit? Ook willen wij meer aandacht voor opvang in de eigen regio. Hoe staat het met de toegezegde amendementen met betrekking tot de relatie tussen migratie en ontwikkelingssamenwerking en wat wordt daarmee beoogd?

De artikelen 15 tot en met 18 betreffen strafrechtelijke zaken, met name de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en de wens tot harmonisatie. Met name artikel 17 is voor ons onduidelijk. Daarmee wordt beoogd de harmonisatie van minimumstraffen voor zware misdaden, althans, zo zouden wij dit graag lezen. In de brief en de reactie wordt eigenlijk gesteld dat het iets anders is, namelijk minimumeisen ten aanzien van definities en sancties. Het CDA wil minimumstraffen voor met name grensoverschrijdende misdaad, zoals mensenhandel, kinderpornografie, cyberspacecrime absoluut niet uitsluiten. Graag horen wij een reactie van de minister.

De heer **Van Baalen** (VVD): Voorzitter. Ik vind dat wij ook in de derde pijler keuzes moeten maken. Voor de VVD-fractie houdt dit in dat wij voor immigratie- en asielzaken en civielrechtelijke samenwerking streven naar een regiem van communautarisering. Dat betekent dus meerderheidsbeslissingen plus co-decisie, en wat ons betreft ook initiatiefrecht voor de Commissie. Pas dan is sprake van echte communautarisering op die onderwerpen.

Opvattingen over strafrecht, familierecht, politieke en justitiële samenwerking in strafzaken zijn zeer nationaal bepaald. Daarom kan men thans niet tot communautarisering overgaan. Wel zijn er mogelijkheden tot harmonisering. Graag hoor ik van de regering welke mogelijkheden zij bij grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme ziet om op langere

termijn met Europese kaderwetgeving tot een communautaire dimensie te komen. De stukken wekken de indruk dat de regering dit wil uitsluiten, maar graag hoor ik hier meer over.

In dit verband wordt ook gesproken van een Europees openbaar ministerie. Betekent dat de instelling van een Europese officier van justitie, die voor Nederlandse rechtbanken zaken aanbrengt en vervolgt, of is het meer een instantie die zorgt voor uitwisseling van gegevens? Wat is, kortom, de rol van dat Europees openbaar ministerie en de officier van justitie, nu en op langere termijn?

Het Nederlands-Spaanse voorstel aangaande het functioneren van het Hof en prejudiciële uitspraken kunnen wij volgen. Het lijkt de VVD-fractie verstandig om de gerechten in eerste aanleg deze beslissingen te laten nemen en de mogelijkheid te geven tot een soort cassatie in het belang der wet. Wat het Handvest van de Grondrechten betreft, de VVD had altijd een voorkeur voor de toetreding tot de Europese Conventie van de Rechten van de Mens, van de Raad van Europa. Het lijkt ons echter niet meer haalbaar om het in Europees verband hierbij te houden. Dat betekent dat het Handvest een bepaalde juridische status zal krijgen. Het is verstandiger om ons daar niet meer tegen te verzetten en te bezien hoe wij kunnen voorkomen dat de jurisprudentie van het Hof van Straatsburg en Luxemburg op het gebied van mensenrechten uiteen gaan lopen. Graag hoor ik van de regering hoe zij dit praktisch wil invullen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Voorzitter. Ik wil teruggaan naar de notitie van de regering over de ruimte van vrijheid, gerechtigheid en rechtvaardigheid, die in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken wordt aangehaald. Daarin staat nog in mooie, maar vage termen onze visie beschreven, dus waar wij eigenlijk naartoe willen met het Europese beleid op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken: versterking van de betrokkenheid van het Europees Parlement, uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, meer accent op het initiatiefrecht van de Commissie, institutionele aanpassingen ter bevordering van de samenwerking

om doeltreffend tegen criminaliteit te kunnen optreden en een inhoudelijke impuls met betrekking tot de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Dat klinkt allemaal mooi, maar is ook vaag. Er komen amendementen. Gezien het eerdere wat de regering naar voren heeft gebracht, verbaast het me dat ze uitermate terughoudend is in de overstap naar meer gekwalificeerde meerderheidsbesluiten; in heel veel zaken houdt zij vast aan de unanimiteit. Ik vraag mij af waar dit vandaan komt. In de Staat van de Unie werd de visie van deze regering – voor zover daarvan sprake is – op Europa neergezet en daarin bleek het grote beletsel met name in de tweede pijler te zitten. Echte samenwerking in het buitenlandse beleid ontstaat door het vetorecht weg te geven. Ik heb nu het gevoel dat we ook in de derde pijler aan het veto willen vasthouden. Dat vind ik jammer, omdat wij erg achterlopen op de doelstellingen en op wat de bevolking van ons vraagt, namelijk echt optreden tegen grensoverschrijdende criminaliteit, een Europees asielbeleid, enzovoort. Als wij in de Conventie nu niet heel ambitieus durven in te zetten op meerderheidsbesluitvorming – vanzelfsprekend aangevuld met controle door het Europees Parlement, met het initiatiefrecht van de Europese Commissie, dus het echt communautair maken van de derde pijler – dan ben ik bang dat wij voortdurend tegen allerlei zaken blijven aanlopen.

Ik zie wel de risico's. D66 is zoals bekend een groot voorstander van het huidige Nederlandse drugsbeleid; als we ons vetorecht weggeven, bestaat dus het risico dat een van de lidstaten wil dat we dat als eerste weggeven. Maar als D66 al bereid is om daarover te praten, waarom houdt de regering dan toch zo vast aan de unanimiteit?

Op de Europese openbare aanklager ontbreekt ook een duidelijke visie. Vroeger werd hierover gesproken in gevallen van gesjoemel met Europees geld; dat was ook logisch. Nu gaat het allemaal echter veel verder en moet je ook gaan denken aan een Europees strafrecht, de bescherming daarin en allerlei andere zaken. Waar wil de regering uitkomen, welk eindpunt ziet zij?

De heer **Van Baalen** (VVD): Waar wilt u zelf uitkomen?

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Wij moeten niet doorgaan met het geven van steeds meer strafrechtelijk bevoegdheden aan Europa als daar geen bescherming tegenover staat. In dat licht hameren wij erop dat het Europees Handvest voor de Rechten van de Mens bindend wordt opgenomen in de Conventie. Het zou erg raar zijn om repressieve bevoegdheden over te dragen aan Europa zonder bescherming van rechten. Uiteindelijk valt er niet aan te ontkomen om op langere termijn voor bepaalde zaken een soort Europees strafrecht te ontwikkelen. Dit moet echter niet hapsnap worden gedaan. Indien wij ons nu voor ogen hebben waar wij over 30 jaar willen uitkomen, hebben wij de kans om dat in balans met elkaar op te bouwen. Doordat op dit moment de juridische systemen in de verschillende landen nog zo anders zijn, dreigt de bescherming van rechten weg te vallen. Wij worden dan dus geacht om onze vliegtuigspotters in Griekenland aan hun lot over te laten, en zelfs uit te leveren omdat er een Europees arrestatiebevel is, terwijl wij weten dat in Griekenland de rechtsbescherming niet op het door Nederland gewenste niveau is. Tegenover een Europees arrestatiebevel moet dus een waarborg worden gesteld voor de rechtsbescherming van Europese burgers. Op dat terrein zijn er nog problemen. Het gaat mij dus niet te snel, maar te eenzijdig te snel.

De heer **Çörüz** (CDA): Mevrouw Van der Laan zegt heel stellig dat de bescherming onvoldoende is. Er is echter nog steeds een Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat gewoon in werking is. Vindt zij dat dan niet een voldoende dekking?

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Het zijn verschillende zaken. Je kunt niet verwachten dat iedereen elke keer gaat doorprocederen tot het Europese Hof met een beroep op de rechten van de mens. De bescherming moet al aanwezig zijn op het "normale" niveau. Op dat punt maak ik mij na het lezen van de rapporten van de Europese Commissie met name zorgen over de kandidaat-lidstaten. In landen als Polen is nog steeds sprake van corruptie bij de rechterlijke macht en is er een slechte situatie in de gevangenissen. In dat licht moet er terughoudend

worden gehandeld bij het uitleveren van mensen of het op een andere manier samenwerken. Als een Nederlandse burger in een Poolse gevangenis belandt, wil ik niet dat hij eerst helemaal naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet om zijn omstandigheden te verbeteren of toegang te krijgen tot een advocaat. Er moet worden gestreefd naar een gelijkmatige ontwikkeling; het is nu teveel doorgesloten naar één kant. Het is vreemd dat er nu alleen wordt gesproken over minimumstraffen en niet over maximumstraffen. Het idee van minimumstraffen hangt samen met een rechtsstelsel dat wij in Nederland niet kennen maar andere Europese landen wel. In die landen zijn er ongelooflijk veel wettelijke verzachtende omstandigheden, zodat de minimumstraf eigenlijk nooit verplicht hoeft te worden opgelegd. In het Nederlandse systeem is de beoordeling van verzachtende omstandigheden juist gelegd bij de rechter. Ook op dit punt is er dus een eenzijdige ontwikkeling. Hoe wil de regering daarmee omgaan?

De heer **Çörüz** (CDA): Hoe ziet mevrouw Van der Laan dat in de praktijk? Ook als wij afspraken maken over maximumstraffen heeft de rechter altijd nog een gigantische marge om een keuze te maken, zoals dat op dit moment ook het geval is.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): In Europa zijn natuurlijk al minimum- en maximumstraffen afgesproken over onder andere mensenhandel en drugs. Dat is een goede manier om aan te geven hoe serieus die zaken zijn. Het opleggen van minimumstraffen voor bepaalde delicten is iets heel anders. Het Nederlandse rechtssysteem is daar niet op ingericht, omdat wij geen cultuur en jurisprudentie hebben van verzachtende omstandigheden zoals landen die minimumstraffen hanteren, wel hebben. Voordat wij instemmen met het invoeren van minimumstraffen, moet daarover een discussie worden gevoerd. Ik kan mij niet voorstellen dat zo'n discussie iets zou veranderen aan mijn standpunten, maar ik sta ervoor open. Wij hebben een brief gekregen van de minister van Buitenlandse Zaken waarin wordt gesproken over de strategie van de regering. Wij hadden heel expliciet gevraagd: wat zijn nu de breekpunten? De regering

vindt het te voorbarig om te spreken over breekpunten. Het is begrijpelijk dat zij niet haar hele onderhandelingsstrategie op tafel wil leggen. Op basis van mijn lange Europese ervaring wil ik de regering echter meegeven dat zij op een paar punten zou moeten zeggen: hiermee gaan wij gewoon niet akkoord! Als zij dit niet doet, is dat slecht voor de Nederlandse onderhandelingspositie. Het is belangrijk om nu al prioriteiten te stellen voor de zaken die Nederland wel of niet wil. Als je over alles zegt dat je erin meegaat en wel ziet hoe het zich ontwikkelt, sta je uiteindelijk met lege handen. In Europa moet je duidelijk aangeven wat je breekpunten zijn en waar je prioriteiten liggen. Deze opmerking heeft overigens niet alleen betrekking op justitie maar op de gehele strategie voor de Conventie. Er moet heel strategisch worden gekozen voor een paar punten die niet onderhandelbaar zijn, conditio sine qua non ook in het licht van goedkeuring door deze Kamer. Op die manier kan Nederland veel effectiever opereren.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Het is oorverdovend stil in Nederland rond een zo belangrijk onderwerp als de Conventie, met name dit onderdeel daarvan. Er wordt namelijk nogal wat overhoop gehaald. Zou over zo'n onderwerp geen referendum moeten worden gehouden?

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Inderdaad!

De heer **De Wit** (SP): Het is zo ingrijpend dat de regering veel meer voorlichting op dit punt zou moeten geven om zo de ontwikkelingen te verduidelijken. De derde pijler gaat in ieder geval verdwijnen; de SP-fractie heeft daartegen altijd grote bezwaren gehad. De rol van de nationale parlementen op dit belangrijk terrein wordt aanzienlijk verkleind. Mijn fractie betreurt dat en betwijfelt of iemand in Europa de rol van de nationale parlementen kan overnemen. Het is in ieder geval zeer de vraag of het Europees Parlement daartoe in staat zou zijn.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): In de drie korte maanden dat ik in deze Kamer zit, is mij opgevallen dat de Tweede Kamer juist bij die derde pijler laat in actie komt, als zij al in

actie komt. De controle door nationale parlementen is op dit moment dus ook al een fictie. Mijn fractie hoopt juist dat dit zal verbeteren als het Europees Parlement er iets over te zeggen krijgt. In de praktijk gaat geen enkel parlement er nu eigenlijk over.

De heer **De Wit** (SP): Ik ben het volledig met mevrouw Van der Laan eens dat de rol van het Nederlandse parlement bij het onderwerp JBZ buitengewoon marginaal is geweest. Dat ligt echter niet aan het parlement maar aan het keurslijf waarin wij zijn gedwongen. Daarbij denk ik aan de stukken en het moment waarop de Kamer daarover kan praten. Onze rol is gemarginaliseerd tot een snelle discussie over een aanzienlijk pak papier. Ondertussen is de discussie achterhaald doordat de besluiten al zijn genomen, maar eigenlijk had de oplossing moeten worden gezocht in verbetering van de interne procedures.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ook binnen het huidige keurslijf zou de Kamer veel meer kunnen doen. In het verleden hebben wij afgesproken om daarover nog te spreken. Ook als het Europees Parlement die democratische controle krijgt, moeten wij als Tweede Kamer opletten wat er gebeurt.

De heer **De Wit** (SP): Ik zet vraagtekens bij die democratische controle door het Europees Parlement: is het daartoe daadwerkelijk in staat? Er worden in Europa belangrijke besluiten genomen door een gering aantal bestuurder zonder dat daar, in ieder geval in Nederland, een deugdelijke discussie over plaatsvindt. De rol van Nederland wordt geminimaliseerd. Nederland is overgeleverd aan een aantal andere landen, die wellicht wat andere opvattingen hebben. Wij zullen moeten inleveren op ons rechtssysteem. Hoever is Nederland bereid om daarin te gaan? Ik noem het voorbeeld van Spanje dat demonstranten criminaliseert. Onlangs is daar een wet aangenomen op basis waarvan antiglobalisten worden beschouwd als terroristen. Mevrouw Van der Laan heeft al gewezen op Polen, waarvan ondertussen is erkend dat het een corrupt rechtssysteem heeft. Waaraan passen wij ons als Nederland aan? Wat wordt ons

rechtssysteem? Hoe denken de bewindslieden over de toestand van de rechtssystemen in de rest van Europa? Het gevaar is dat wij afzakken naar een lager niveau van rechtsbescherming.

In de Conventie wordt nogal wat aandacht besteed aan het materiële strafrecht. Hoe kijkt de regering daartegen aan? Het gaat dan onder meer over de invoering van minimumstraffen. Wat is de meerwaarde voor Nederland van die discussie? De rechtsbescherming zou achteruitgaan en niet verbeteren. Komt het strafprocesrecht inderdaad nauwelijks aan bod in de Conventie? Blijven op dat punt de systemen gewoon naast elkaar bestaan? Is het Europese Hof nu wel of niet bevoegd op het terrein van politieke en justitiële zaken? In de Conventie is voorgesteld om het hof deze bevoegdheid niet te geven. Als burger van dit land kan ik mij voorstellen dat dit juist belangrijke voordelen zou hebben. Waarom wordt hiervoor niet gekozen?

In de stukken wordt gesproken over een "hoge mate van toegang" tot de rechter. De regering vindt dat moet worden volstaan met een "voldoende toegang" tot de rechter, waarmee de CDA-fractie het eens is; er worden drempels opgeworpen. Het zou beter zijn om die hoge mate van toegang te handhaven. Wat zijn de argumenten van de regering om te kiezen voor voldoende toegang? De rechtsbescherming moet deugdelijk worden gewaarborgd. Het onderwerp privacy is nergens in de Conventie aan de orde gekomen. De regels hiervoor staan op dit moment in de gehele wereld onder druk. Het gaat dan om zaken als het af luisteren van telefoongesprekken, het verzamelen van dataverkeer en de passagiergegevens van vliegtuigmaatschappijen. Vindt de regering dit belangrijke punt nog wel relevant?

Ik heb uit artikel 3 en de toelichting daarop begrepen dat de ratificatie door het nationale parlement volledig komt te vervallen, waarvoor slechts wat vage dingen in de plaats komen. Betekent dit dat wordt volstaan met bijvoorbeeld evaluatie of andere specifieke bevoegdheden? Wat die bevoegdheden dan zijn, is niet duidelijk. Is de regering het eens met deze ontwikkeling? Wat zijn de bevoegdheden van Nederland als Europese richtlijnen en verordeningen voor ons in de

toekomst slecht uitpakken? In hoeverre moeten wij deze overnemen? In dit verband wijs ik op een discussie van afgelopen week in de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De staatssecretaris zei, naar mijn mening terecht, dat Nederland niet mee zal doen met de Europese richtlijn over oplosmiddelen en een eigen beleid zal voeren. Ten slotte heb ik een vraag over de openbaarheid van stukken. De heer Solana heeft destijds opgemerkt dat het in Europa te gemakkelijk is om toegang te krijgen tot documenten en hij vond dat dit moeilijker moest zijn. Blijkens een documentaire van KRO Reporter leidt dit ertoe dat Europa informatie achterhoudt en dat er soms beelden worden geschetst die nauwelijks met de werkelijkheid overeenkomen. Hoe kijkt de regering aan tegen de openbaarheid van stukken en wat is haar mening over het equivalent van de Wet Openbaarheid van Bestuur? Is de regering het eens met de richting die is ingeslagen, of wil zij ruimere bevoegdheden voor de burger?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): De fractie van de PvdA gelooft in de Europese eenwording. Een dergelijk megaproces mag geen kwestie zijn van "free for all". Wij mogen niet alleen akkoord gaan met stappen vooruit als het ons goed uitkomt. Als voorbeeld noem ik het kunnen afwentelen van op Nederland gerichte stromen asielzoekers op andere Europese landen. Wij kunnen niet al naar gelang onze privévoorkeuren gaan shoppen in het geheel van de Europese eenwording. Mijn fractie heeft sterk gepleit voor communautarisering van de derde pijler. In onze bijdragen aan het debat hebben wij op dit punt nooit alleen gestaan. De Kamer heeft bijvoorbeeld bij de vaststelling van het Beneluxmemorandum uitgesproken dat de derde pijler communautair dient te zijn. De regering heeft op verschillende momenten laten zien dat haar inzet is gericht op communautarisering van de derde pijler, bijvoorbeeld bij de top van Tampere in 1999. De regering heeft ook steeds achter de hieruit voortvloeiende consequenties gestaan. Deze week is er een advies verschenen van de Adviesraad voor internationale vraagstukken in het kader van de Europese Conventie, waarin staat dat het beleid zoveel

mogelijk communautair dient te zijn. Daarom verbaast het mijn fractie dat de inzet van de regering er nu op gericht lijkt te zijn om communautarisering van het beleid inzake de derde pijler op het terrein van het strafrecht en het strafprocesrecht onderuit te halen. Wat zijn de principiële overwegingen van de regering om, in afwijking van de jarenlang gevolgde lijn, thans eerder drempels op te werpen voor communautarisering van het beleid dan daaraan in de Conventie welwillend een bijdrage te leveren? Met name vraag ik om het oordeel van de staatssecretaris voor Europese Zaken over uitspraken en standpunten van de minister van Justitie die gericht zijn op praktische problemen, waarvoor men principes laat varen.

De heer **Van Baalen** (VVD): Begrijp ik goed dat u op termijn wilt komen tot een Europees materieel strafrecht en een Europees strafprocesrecht? Op dit moment is dat niet aan de orde en het is ook vele bruggen te ver.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Niet voor niets begon ik mijn betoog met de woorden dat wij geloven in het megaproces van de Europese eenwording. Inderdaad streven wij uiteindelijk naar communautair beleid voor alle onderwerpen die deel uitmaken van de derde pijler. Ik geloof dat wij zelf steeds bij dit proces zijn betrokken. Het is niet zo dat er morgen al een heel pakket aan communautaire regelgeving ligt, waarover wij een oordeel moeten geven en waarbij er sprake is van slikken of stikken. Ik geloof in het proces, in de democratische controle, in onze eigen verantwoordelijkheid om stap voor stap te bezien in welke richting het proces beweegt, en in de ruimte die er is om invloed uit te oefenen. Wij hebben die ruimte eerder benut en kunnen dat eveneens doen in dit proces. Het heeft ook te maken met het evenwicht tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen, die er bovenop zullen moeten blijven zitten. In de bijdrage over de rechterlijke toetsing constateert de regering dat de werklust van het Europese Hof zal toenemen. Zij acht het een bezwaar dat er uit de harmonisatie van het strafrecht nieuwe werkterreinen voortvloeien. Ook de invoering van kaderwetten met rechtstreekse

werking vormt een steen des aanstoots. Verder wijst de regering op de vertragende werking van prejudiciële beslissingen en de gevolgen daarvan voor de werkdruk. De regeringsvertegenwoordiger in de Conventie heeft bovendien het opnemen van het grondrechtenhandvest in het Constitutioneel Verdrag een knelpunt genoemd, omdat grondrechten dan juridisch bindend worden, hetgeen tot meer procedures leidt. Dit zijn echter vooral praktische punten, die naar het oordeel van mijn fractie gemakkelijk op een andere manier kunnen worden geregeld, zonder te morrelen aan de principiële keuzes die wij hebben gemaakt. Het lijkt mij onontkoombaar dat de werklust zal stijgen. Dit mag geen argument vormen om de principiële keuze voor versterking van de derde pijler los te laten. Mijn fractie wil daarvan in elk geval niet afwijken, blijkbaar in tegenstelling tot wat de regering wil.

De heer **Çörüz** (CDA): U wilt uw principes niet laten varen, maar u constateert ook de toename van de werklust. Hoe wilt u dit dilemma oplossen? Er zal toch iets moeten worden gedaan om een krachtig en efficiënt werkend Hof te behouden.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Mijn fractie wil dit oplossen door uitbreiding van het Hof. Is er gesproken over extra financiële middelen? Uit de stukken heb ik niet kunnen opmaken dat wordt geanticipeerd op een andere samenstelling van het Hof als gevolg van een andere manier van werken. Is de regering bijvoorbeeld voorstander van het instellen van een extra subsidiariteitskamer? Dat is een voorbeeld van een praktische oplossing van het probleem van de werkdruk.

Met een aantal voorstellen zijn wij het overigens eens, bijvoorbeeld op het punt van de voorgestelde "fast track". Wij kunnen ons goed voorstellen dat er een procedure van maximaal drie maanden komt in geval van vrijheidsbeneming op het gebied van strafrecht, asiel en immigratie. Ook zijn wij het eens met de verplichting om op nationaal niveau een Europeesrechtelijk expertisecentrum in te stellen, zodat rechters beter kunnen afwegen of er een prejudiciële vraag moet worden gesteld. Daarmee wordt onnodige verhoging van de werkdruk en

vertraging in de rechtsgang voorkomen.

Een sterk voorbehoud maakt mijn fractie bij het opheffen van de opschortende werking van het stellen van prejudiciële vragen. Het betreft complexe kwesties, die op een hoger niveau worden behandeld omdat de nationale rechter er niet uitkomt. Gelet op de complexiteit en het vaak principiële karakter van de vragen is het toch ondenkbaar dat de consequenties van de zaak voor betrokkenen niet worden opgeschort? Een actueel voorbeeld hiervan is de interpretatie van de richtlijn voor minimumnormen voor de asielprocedure. Zonder opschortende werking zou een asielzoeker, hangende de procedure bij het Hof, kunnen worden uitgezet naar een land waar vervolging te vrezzen valt. Mijn fractie is het volstrekt niet eens met de maatregelen waardoor de nieuwe werkterreinen van het Hof worden uitgekleeft, zoals het voorstel om de criteria voor de strafbare feiten die voor harmonisatie van de straffen in aanmerking komen, aan te scherpen. Door die harmonisatie alleen toe te passen op strafbare feiten die ernstig en grensoverschrijdend zijn, dan wel gericht tegen een gezamenlijk Europees belang dat al onderwerp is van gemeenschappelijk beleid, wordt volgens ons de derde pijler niet bepaald verstevigd. Hetzelfde geldt voor het voorstel om lidstaten zelf te laten kiezen op welke wijze zij Europese kaderwetten voor maatregelen op het gebied van strafrecht en strafprocesrecht wensen te implementeren. Dan kom ik nu toe aan de kwestie van het opnemen van het grondrechtenhandvest in het Constitutioneel Verdrag. De regering lijkt te vrezen dat een te groot beroep zal worden gedaan op het handvest. Naar de mening van mijn fractie is deze vrees volledig ongegrond, gelet op het opnemen van horizontale clausules. De discussie hierover is uitgebreid gevoerd in werkgroep 2. Daar zijn alle argumenten uitgewisseld en naar onze mening zijn ook alle bezwaren daar weggenomen. Het appèl in de brief van de regering is overbodig en komt als mosterd na de maaltijd. Dit bevestigt de indruk dat wij de verdenking op ons laden dat wij alleen maar willen vertragen en om andere redenen dit soort argumenten blijven aanvoeren.

De heer **Çörüz** (CDA): De doorlooptijd van een prejudiciële vraag is nu ongeveer 22 maanden. Wat betekent de opschortende werking daarvan? Vindt u dat het strafproces gedurende deze termijn moet worden opgeschort en dat de verdachte in deze periode op vrije voeten moet worden gesteld? Hoe ziet u dit in de praktijk?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Het is vrij simpel, want prejudiciële vragen hebben op dit moment schorsende werking. Wij moeten dat vooral zo houden.

De heer **Çörüz** (CDA): Dan zouden strafprocessen in Nederland 22 maanden lang geen doorgang kunnen vinden.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Het streven zou erop gericht moeten zijn geen onnodige prejudiciële vragen te stellen. Daarvoor zou een beroep kunnen worden gedaan op een expertisecentrum. Tegen de heer Çörüz zeg ik nog: het is maar waaraan je prioriteit geeft. Naar mijn mening tellen de risico's voor met name individuen zwaarder. Ik vind dat je je meer principieel opstelt als je daaraan meer aandacht besteedt. Deze risico's zijn dus erger dan het hanteren van lange termijnen.

De heer **Van Baalen** (VVD): Er is de mogelijkheid om werkdruk weg te nemen via gerechten van eerste aanleg. Daarmee hanteer je toch een prachtige procedure, want er is ook nog de mogelijkheid van cassatie in belang der wet. Wat is daar nu op tegen?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Daar heb ik op zichzelf niet zoveel op tegen, althans, als die combinatie geldt. Graag hoor ik van de regering of deze uitleg juist is. Dat is nu namelijk nog niet duidelijk. Voorlopig houd ik vast aan het handhaven van de schorsende werking bij prejudiciële vragen.

Eerste termijn van de regering

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng. Terecht heeft de heer De Wit gezegd dat het hier om een vrij fundamentele kwestie voor de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse rechtsstaat gaat. In het algemeen is

het werk in het kader van de Conventie voor ons van fundamenteel belang, maar in het bijzonder als het om het JBZ-terrein gaat.

Daarover zijn verschillende notities uitgebracht. Ik wijs erop dat de regering niet van haar geloof is gevallen. Alleen, wij hebben te maken met verschillende dilemma's. Daarop is in de interventies van de leden gewezen. Zij vormen dan ook de reden voor een aantal amendementen die de regering wil voorstellen. Zij komt daarmee niet vanuit de filosofie dat op dit terrein terughoudend zou moeten worden geopereerd en dat wij met man en macht moeten vasthouden aan het nationale karakter van het strafrecht. Laat daarover geen misverstand bestaan: in Europa hebben wij samenwerking nodig, ook en steeds meer om nationaal effectief te kunnen optreden. De criminaliteit organiseert zich internationaal en er zal daarop internationaal gereageerd moeten worden. De regering meent dus zeker niet dat wij daarvoor onze ogen kunnen sluiten, de landsgrenzen kunnen dichthouden en ons nationaal wel kunnen redden. Echter, juist vanwege een aantal kenmerken op dit terrein is niet langer de methode van harmonisatie van nationale wetgeving de meest adequate manier om een goed antwoord te vinden op de gestelde vragen. De kenmerken betreffen niet alleen het strafrecht, maar ook het Vreemdelingenrecht met de asielpcedures. Ook op andere terreinen hebben wij te maken met de onderhavige veranderingen. In wezen zullen wij op de verschillende gebieden een stap verder moeten gaan en moeten komen tot volledige communautarisering, niet alleen van de regelgeving, maar ook van de handhaving en eventueel de rechtspraak. Sommige penitentiaire regimes zullen moeten worden aangepast. Ik wijs hierop omdat gevraagd is naar de visie van de regering. Deze aspecten vormen nog onderwerp van discussie in het kabinet, maar dit gegeven vormt de achtergrond voor Justitie om een aantal lijnen uit te zetten. Verder hangt het vorige samen met het idee dat je hier terreinen betreedt waarop niet de rechter een deel van het beleid controleert, maar waarop de toepassing, de werking van het strafrecht bepaald wordt door de

rechtspraak. Derhalve kunnen we ons in Europa en in Nederland niet permitteren om op die terreinen processen vast te laten lopen, omdat procedures nu soms drie jaar duren. Ik geef in dit verband een voorbeeld. In onze afvalwetgeving hebben wij de definitie voor afval uit de richtlijn overgenomen. Het gevolg is dat bij vrijwel iedere zaak prejudiciële vragen aan het Europese Hof moeten worden gesteld. Daardoor loopt ons afvalbeleid drie jaar achter. Met de beantwoording gaat namelijk drie jaar verloren. Op dit terrein hangt de toepassing van het beleid sterk samen met de rechtspraak en dat heeft dit soort situaties tot gevolg. Daarom gaat het niet om het principe en om wat je ondergeschikt maakt aan praktische zaken. Op het terrein van het strafrecht is namelijk de rechtspraak het principe zelf. Als dat in het belang van de regelgeving uit beeld dreigt de geraken, gooi je in wezen het kind met het badwater weg.

Het uitgangspunt is dus om op Europees niveau te komen tot meer samenwerking op een aantal terreinen en tot voortgaande integratie bij de handhaving, de regelgeving en eventueel de rechtspraak. Vervolgens is de vraag hoe wij dat kunnen realiseren met inachtneming van met name de volgende drie randvoorwaarden. We moeten niet eindigen met een volstrekt uniform Europees strafrecht met iets er nog naast. Voorkomen moet worden dat op Europees niveau de rechtspleging vastloopt, doordat in wezen de huidige rechtspleging wel is ingericht voor de gemeenschappelijke markt, maar niet geschikt is om te functioneren in een systeem waarbij vooral de rechtspraak bepalend is voor het beleid. De derde randvoorwaarde is dat niet het eigen rechtssysteem mag vastlopen. Daarmee zou ook het eigen beleid vastlopen. Laten we namelijk wel wezen; op het terrein van het vreemdelingenrecht hebben wij nu juist succes geboekt, doordat we de procedures hebben bekort. De afhandeling van vreemdelingenzaken moet niet weer opgehouden worden, omdat drie jaar op uitleg moet worden gewacht. Miskien niet: voor iedere vraag die je aan Luxemburg stelt, moet je meestal 100 zaken ophouden waarbij dezelfde vraag speelt. Bij die andere zaken kun je dan geen beslissing nemen. Het gaat er dus niet om dat af en toe bij een

zaak de procedure langer duurt, maar om het feit dat bij een grote stroom zaken de procedure langer duurt.

Juist vanwege het gegeven dat het beleid gerealiseerd wordt met de pleging van de rechtspraak en met de rechtsprocedure heeft het een direct effect op het ander. Stel dat je een deel van de rechtspraak gemeenschappelijk wilt maken, bijvoorbeeld de rechtspraak voor terroristische handelingen en terroristische misdrijven, dat zou dan direct tot gevolg hebben dat grote delen van het strafrecht en met name van het strafprocesrecht en het penitentiair recht moeten worden geharmoniseerd. In een systeem van nationaal recht en geharmoniseerd recht kan ik namelijk geen onderscheid maken tussen iemand die is veroordeeld vanwege een "communautair misdrijf" en daarvoor in de gevangenis wordt gezet en iemand die is veroordeeld voor een "nationaal misdrijf". Als het strafrecht geharmoniseerd zou worden, moet je ook zorgen voor een gelijke strafmaat binnen de hele Gemeenschap. Overal dezelfde strafmaat kunnen wij wel nastreven, maar ik wijs erop dat zelfs de veroordeling tot 20 jaar gevangenisstraf enorme verschillen tussen de lidstaten kent. In Nederland houdt die veroordeling in dat men tweederde van de strafmaat moet uitzitten. In een heleboel andere landen betekent dit echter dat men maar eenderde van de straf moet uitzitten. Dus ook op dat punt zou uniformering nodig zijn. De uniformering is dan ook niet alleen nodig bij veroordeling van een terroristisch handelen, nee, de logica van het strafrecht brengt met zich dat die uniformering voor het gehele strafrecht moet gelden. Stel dat ik 10% van de misdrijven gemeenschappelijk wil aanpakken, dan moet ik bijna 90% van mijn strafrecht harmoniseren: het strafprocesrecht, het penitentiaire recht en andere rechten. Dat is althans nodig als ik de weg van harmonisatie kies. Dat is het dilemma voor de regering.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik begrijp uw analyse. Ik begrijp ook beter uw visie op justitie. Uw antwoord verklaart voor deel de terughoudendheid van de regering.

Minister **Donner**: Maar wij stellen ons niet terughoudend op.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Maar bent u niet bang dat wij al bezig zijn met harmonisatie van 10% van het strafrecht? Zijn wij al niet zo ver in Europa, juist met grensoverschrijdende bestrijding van mensensmokkel, drugshandel, terrorisme enzovoorts, dat er geen weg terug is? De eerste stappen hebben we gezet. Daarom zouden we nu moeten nadenken over een evenwichtige benadering. Het systeem moet namelijk in balans blijven. Geloof u eigenlijk nog wel dat het proces te stoppen is? Als dat niet kan, heeft het helemaal geen nut om het nog af te raden.

Minister **Donner**: Maar ik wil niet terug. Ik meen ook niet dat dat goed zou zijn. Ik heb met internationale criminele organisaties te maken en die moeten gemeenschappelijk kunnen worden aangepakt. Ik wijs er alleen op dat de harmonisatie van nationale wetgeving om problemen op te lossen, juist voor een probleem zorgt. Met nationale harmonisatie kan ik namelijk geen onderscheid maken tussen mensensmokkel en diefstal. Ik kan dus niet voor mensensmokkel een strafrecht toepassen dat geharmoniseerd is en voor diefstal strafrecht dat niet geharmoniseerd is, dus een nationaal strafrecht. Het strafrecht moet een geheel zijn. Dat moet consistent zijn.

Het probleem heeft zich reeds doen gevoelen in de Verenigde Staten. Daar heeft men juist niet gekozen voor het gelijktrekken van het recht in alle afzonderlijke staten, maar voor het harmoniseren van kwesties met een grensoverschrijdend karakter die men gemeenschappelijk wil aanpakken. Daarvoor heeft men een apart strafrecht gecreëerd met een apart proces en ook een eigen regime. De Nederlandse regering zegt niet dat het volgen van deze weg de enige is. In Europa kennen wij een systeem waarvan wij nog niet alle mogelijkheden uitputtend hebben benut. Ik doel nu op het onderling afstemmen en het coördineren van het optreden van justitiële rechtshulp, het gemeenschappelijk eventueel overnemen of voegen van zaken. Echter, dat gebeurt dan met inachtneming van het nationale strafrecht.

Het middel van de harmonisatie is in de Bundesrepubliek toegepast. Doordat men een deel van het strafrecht wilde harmoniseren, moest

men daar alle delen van het strafrecht uniformeren. Daardoor kennen de Länder geen eigen strafrecht meer. Deze methode staat tegenover die van Amerika. Daar valt nog 90% van de zaken onder het statelijke strafrecht. Maar 10% valt onder de federale aanpak. Ook in het optimale geval gaat het vermoedelijk om zaken in die omvang. Om dit dilemma op te lossen, is Nederland in deze fase nog terughoudend en wil het nog niet zeggen of communautarisering zit in besluitvorming. Op dit moment wordt gekozen voor harmonisatie. Als je om die te bereiken de besluitvorming gaat vereenvoudigen, dreig je steeds verder te willen harmoniseren. Daarom heeft Nederland eerst geprobeerd om helderheid te krijgen over zijn wensen. Deze maand komt er vermoedelijk in het kader van de Conventie een notitie van het kabinet, om de discussie aan te zwengelen: willen wij naar harmonisatie van heel brede terreinen, of willen wij de mogelijkheid openhouden om verregaand op een aantal terreinen te communautariseren? Dan kan juist harmonisatie van het hele strafrecht, dat in hoge mate nog de uitdrukking is van nationale opvattingen worden voorkomen; dan is een systeem realiseerbaar dat uniform en gemeenschappelijk maakt wat nodig is en de rest aan de staten zelf overlaat; dan kunnen grensoverschrijdende drugsdelicten bijvoorbeeld uniform worden behandeld en is er desondanks nog ruimte voor nationale particulariteiten.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Het is mijns inziens heel goed om te bespreken welke weg wij moeten inslaan. Ik vind zelf de Amerikaanse optie aantrekkelijk. De politieke realiteit wil echter dat wij in juni klaar zijn met de Conventie; althans, dan komt Giscard d'Estaing met zijn voorstel. Waarom zouden wij er dus nu nog mee aankomen? De meeste landen in de Conventie zijn al bezig met meerderheidsbesluitvorming op het gebied van de derde pijler. Zelfs de Britten, die meestal helemaal niet zitten te wachten op dergelijke zaken, zijn al overstap. Het is veel te laat om nu nog te proberen om de hele Conventie een andere kant op te laten gaan.

De heer **Van Baalen** (VVD): Ik sluit mij hierbij aan. Ik vind het verstandig

om met een strategische notitie te komen, waarin het Amerikaanse en het Duitse model onder de loep wordt genomen. Wij kunnen de IGC natuurlijk gebruiken om duidelijker keuzes te maken. Wat is de mening van de regering hierover?

Minister **Donner**: Het proces is gaande, de discussie eveneens. Deze artikelen, die vrij recentelijk zijn voorgelegd voor amendementen, behoren tot de meer omstreden bepalingen binnen het geheel. Het gaat er niet om dat deze keuze binnen de Conventie moet worden gemaakt; Nederland wil alleen bereiken dat er een bepaling komt die het voor de Raad mogelijk maakt om op bepaalde terreinen te besluiten met meerderheden. Wel moet een systeem worden gekozen waarin een en ander kan worden afgescheiden van de nationale rechtsorde. Dat is het idee; ik loop hiermee vooruit op een discussie die in het kabinet plaatsvindt. Ik wil staatssecretaris Nicolaï niet in moeilijkheden brengen, maar geef slechts een schets van het dilemma en de mogelijke oplossingen. De Raad moet echt de mogelijkheid hebben om voor een aantal misdrijven op bepaalde beleids-terreinen, waaronder het asielbeleid, te onderscheiden tussen een communautaire en nationale rechtssfeer. Het is niet de bedoeling om de normale benadering van de eerste pijler te nemen, waarbij de twee rechtssferen osmotisch door elkaar heenlopen. Daar treden namelijk de moeilijkheden op, niet alleen in het gegeven dat er voor 90% moet worden geharmoniseerd ten behoeve van 10%. Een eigen communautair systeem van rechterlijke controle zal onvermijdelijk zijn voor het bereiken van een uniform asielbeleid. We hebben alleen al in Nederland bijzonder veel tekst nodig om het vluchtelingen-beleid en vreemdelingenbeleid uniform te houden; stelt u zich eens voor dat zoiets met een richtlijn moet worden gecodificeerd en daarmee onveranderlijk wordt! Bij een hoog percentage van de zaken zal dan om een uniforme uitleg worden gevraagd. Als alleen al in Nederland bij 1 promille van de asielzaken een vraag aan het Hof in Luxemburg wordt gesteld, zijn de gevolgen groot. Het Hof is totaal overbelast; vergroting van de omvang biedt geen soelaas vanwege het gevaar

van interne coördinatieproblemen. Daarom moet eraan gedacht worden om van het besluit tot toelating een communautair besluit te maken, met een eigen rechterlijke controle zoals nu in de mededingings sfeer; een communautaire uitvoering voor dit soort terreinen derhalve. Maar nogmaals, dit zijn slechts ideeën; ze worden zeker niet algemeen geaccepteerd. We hebben met de notitie over het Hof aan de orde willen stellen dat het probleem niet alleen zit bij de rechterlijke macht, maar ook in het uitvoering-sapparaat. Nederland wil het dus niet per se allemaal zo hebben, het zijn ideeën. Het idee van geen hoger beroep, maar een rechter die zelf beslist welke zaken hij wil behandelen – wel bekend uit het Angelsaksische recht – is op zich ook niet zo vreemd, want dat is ooit ook voor de Nederlandse Hoge Raad overwogen. Deze rechtsvormen zijn dus al bekend. Zeker bij een gerecht van eerste aanleg is er in ieder geval rechtspraak op communautair niveau, met de mogelijkheid van uniforme behandeling. Bij het asielbeleid moet niet meer worden gedacht in termen van een gerecht in eerste aanleg en een Hof in Luxemburg; er zou een vrij gedeconcentreerde rechtspraak in Europa kunnen komen, met overigens als bijkomend voordeel een gedeeltelijke oplossing voor het taalprobleem. Welnu, dit is de achtergrond van onze terughoudendheid jegens het al te gemakkelijk maken van meerderheidsbesluitvorming. Men zal deze weg van de minste weerstand namelijk opgaan, wij moeten derhalve echt oppassen om te veel door te gaan op de weg van harmonisatie. Bovenal kunnen wij het ons niet veroorloven dat we, juist door het gebruik van het instrument van harmonisatie, voor de uniforme uitleg daarvan zijn aangewezen op prejudiciële procedures, waarmee het strafrechtbeleid, asielbeleid of ander beleid weer wordt bepaald door de duur daarvan. De rechtspleging dwingt ons echt om te gaan denken in andere termen. Het enige waarop we mogen hopen in de Conventie is dat er ruimte wordt geschapen voor de Raad om zelf besluiten te nemen met betrekking tot de terreinen waarop met meerderheid kan worden besloten, maar dan moet wel de waarborg bestaan dat voor bredere terreinen unanimiteit noodzakelijk is.

De heer De Wit vroeg of hiermee de ratificatie vervalt. Welnu, binnen de communautaire pijler is er nooit ratificatie, maar het besluit van de Raad. Op andere terreinen, ook in de derde pijler, zijn er kaderbesluiten. De ratificatie is in wezen al vervallen. Op een aantal terreinen kan het mogelijk worden gemaakt voor staten om zich aan de richtlijn te onttrekken; dat bestaat al op een aantal gebieden. Eigenlijk is dat ook de teneur bij de bepaling over de minimumregelingen; het gaat overigens niet om minimumstraffen. In totaal kennen overigens maar drie of vier landen in de Unie minimumstraffen, dus dat is waarschijnlijk niet als eerste aan de orde. Hoe dan ook, met een systeem van maximum- of gemeenschappelijke straffen kom je snel bij vragen als een regeling voor vervroegde invrijheidsstelling, de lengte van de gevangenisstraf, het penitentiaire regiem. En ook de rechtspraak zal hier niet aan ontkomen. Dit alles bepaalt de eigenheid van dit terrein.

De heer **Çörüz** (CDA): Hoor ik u zeggen dat dit niet het eerste is waaraan u denkt bij minimumstraffen? Natuurlijk kunnen er altijd allerlei argumenten worden gehanteerd waarom je het niet zou willen. Hoor ik u dat zeggen of zegt u dat u het op termijn niet uitsluit?

Minister **Donner**: Ik zeg dat het in werkelijkheid op dit moment niet aan de orde is; dit speelt in de praktijk namelijk in heel weinig lidstaten. Volgens het Strategisch akkoord zullen wij ons ook niet op dit punt laten isoleren. Er zijn geen concrete voorstellen. Hoe dan ook, minimumstraffen zullen absoluut dwingen tot een verdere harmonisering van het penitentiaire recht; zoniet, dan zal tien jaar in Frankrijk iets heel anders zijn dan tien jaar in Nederland en, inderdaad, België. In het verlengde hiervan ligt de vraag over het openbaar ministerie. Nogmaals, een openbaar ministerie van de Unie heeft op dit moment geen toegevoegde waarde. Immers, of er komt één openbaar ministerie met een harmonisatie van procesrecht en status, of dit ene openbaar ministerie zal in iedere lidstaat moeten handelen op basis van het nationale recht. Dit is al in hoge mate bereikt. Op de achtergrond speelt hierbij de voorrang van het geharmoniseerde deel, van het

gemeenschapsrecht. Wij moeten zeker op het terrein van het strafrecht woekeren met de bestaande beperkte mogelijkheden. Indien een deel wordt geharmoniseerd binnen de Unie, zal bij de handhaving voorrang moeten worden gegeven aan het gemeenschapsrecht, zeker als het openbaar ministerie een beperkte zittingscapaciteit heeft. Binnen het nationale systeem zullen de desbetreffende terreinen voorrang moeten krijgen, waardoor nationale zaken kunnen worden weggedrukt. In dat licht heeft Nederland gezegd: laten wij vooral kijken naar het Eurojust-systeem en de bestaande mogelijkheden voor coördinatie.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Voorzitter. Bij de aanpak van asiel en migratie valt in de Conventie grofweg eenzelfde beweging te zien als in Nederland, namelijk naar meerderheidsbesluitvorming. Het gaat daarbij om het initiatiefrecht van de Commissie. Ook ten aanzien van civielrechtelijke zaken, zoals familierecht, lijken er geen grote verschillen in opvatting te zijn tussen de Kamer en de Conventie. Net als in deze Kamer concentreert de discussie in de Conventie zich op het strafrechtelijke deel van de derde pijler.

Nederland heeft amendementen ingediend over JBZ-zaken. De minister-president heeft in het algemeen overleg over de RAZEB al aangegeven dat met deze amendementen een voorlopig standpunt is bepaald; de ministerraad beraadt zich hier nog over. Als regering hechten wij bij dit onderwerp, nog meer dan gebruikelijk, zeer aan het standpunt van de Kamer. Als demissionair kabinet vinden wij het belangrijk dat wij breder worden gesteund dan alleen door de huidige of een nieuwe coalitie. Dit is nodig om in de cruciale fase van de Conventie onze rol voluit te spelen en invloed uit te oefenen. Ik begrijp dat de Kamer dat evenzeer wenst.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Ik wil op dit punt interrumpen als woordvoerder van de PvdA-fractie. De minister-president heeft bij datzelfde overleg gezegd dat hij schriftelijk nog zou terugkomen op de amendementen. Kan dit nog plaatsvinden voordat de conclusies van de Conventie medio mei bekend worden? De minister-president heeft

nadrukkelijk gezegd dat er nog ruimte is en dat er een maximale positie is gekozen, die nog kan worden gewijzigd. Ik neem aan dat de regering tijdens dit overleg luistert naar de inhoudelijke standpunten van de Kamer. Namens de PvdA-fractie heb ik onze bedenkingen gegeven over de opstelling van de minister van Justitie. Kan de regering de mondelinge toezegging van de minister-president gestand doen?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Het is voor mij lastig om een harde concrete toezegging te doen namens de voltallige ministerraad, inclusief de minister-president en de minister van Justitie, over de termijn waarop iets dergelijks gereed zou kunnen zijn. Wij hebben het voornemen aangegeven om ons te beraden over het nader informeren van de Conventie; die mogelijkheid hebben wij, ook in onze amendering, nadrukkelijk opengelaten. Als het inderdaad in die vorm plaatsvindt, ligt het alleszins voor de hand dat de Kamer de mogelijkheid krijgt om de regering daarover te bevragen.

De heer **Van Baalen** (VVD): Er is besloten dat er een gezamenlijk notaoverleg van Eerste en Tweede Kamer komt over de Conventie – dit is een bijzondere zaak – op maandag 19 mei of maandag 26 mei. Op dat moment liggen alle Conventie-artikelen op tafel. Deze artikelen zullen dan wederom worden besproken; de regering is dan ook weer een stap verder. Het onderwerp komt dus sowieso nog aan de orde.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Op dat punt heeft de heer Van Baalen gelijk. Bovendien maakt de Kamer uit wanneer de regering iets geeft: de Kamer vraagt, wij draaien. Als regering hebben wij verder het voornemen om zodra het totale concept van het constitutioneel verdrag beschikbaar is, dit onmiddellijk met een standpunt van de regering aan de Kamer aan te bieden, zodat in die fase de Kamer daarover zo goed mogelijk met de regering kan spreken. In de Conventie tekent zich een duidelijke meerderheid af voor de aanpak van de strafrechtelijke samenwerking. Het gaat om meerderheidsbesluitvorming langs vergelijkbare lijnen als bij asiel en migratie.

Mevrouw Van der Laan heeft gesproken over de timing; ik kan niet ontkennen dat dit een lastig punt is. Wij bevinden ons in de laatste fase van de Conventie. Er is afgesproken dat er geen uitstel zal worden verleend aan de heer Giscard d'Estaing; 20 juni moet er een eindrapport van hem liggen. Het gaat nu dus hard, en dat moet ook. De mogelijkheden om geheel nieuwe draaien, wendingen of perspectieven een plek te geven in die Conventie zijn dus simpelweg beperkt door de beschikbare tijd. De ministerraad zal uiteraard goed wegen wat tactisch de beste manier is om in de Conventie nieuwe of aanvullende ideeën te presenteren. In die zin heeft de heer Van Baalen gelijk dat de race nog niet is gelopen. Mede doordat er nu geen uitstel is gegeven, bestaat de kans dat de intergouvernementele conferentie na de Conventie heel serieus zal zijn. Waarschijnlijk liggen daar nog een aantal hoofdpunten op tafel, waarover nog echt moet worden besloten. De conferentie zal dan niet functioneren als een soort stempelmachine van de uitkomst van de Conventie. Dit is overigens geen ongelukkige ontwikkeling; op dat moment kunnen dergelijke vragen alsnog aan de orde worden gesteld.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik heb begrepen dat juist bij het strafrecht in de Conventie een meerderheid lijkt te ontstaan voor de verschuiving zoals die door minister Donner is beschreven. Nederland is dus laat en behoort tot de minderheid. Is het dan strategisch wel handig om daarmee nog aan de slag te gaan? Het is een sympathiek idee, maar hebben wij als Nederland überhaupt genoeg medestanders om onze ideeën, bijvoorbeeld over een Amerikaans stelsel, nog naar voren te kunnen brengen?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Zoals ik al zei, is een ruime meerderheid voor meerderheidsbesluitvorming: de oude koers van harmonisering, het opheffen van de derde pijler, het integreren in de eerste pijler enzovoorts. Die hobbel is dus groot, maar met ambitie kun je veel hobbels nemen. Als regering moeten wij nu sonderen en inschatten in hoeverre een ander perspectief met een Europese en een nationale rechtssfeer ingang kan vinden, en op welke manier en welk moment wij

ons daarvoor het beste kunnen inzetten. Minister Donner heeft al duidelijk aangegeven dat het hierbij niet gaat om terughoudendheid bij het effectief aanpakken van terrorisme en internationale criminaliteit.

Mevrouw Van der Laan en de heer De Wit hebben zorgen uitgesproken over het niveau van de rechtsbescherming in het licht van toetreding van nieuwe lidstaten. De regering heeft moeilijk gedaan over de uitbreiding omdat zij constateerde dat een aantal van de landen op het moment van beslissen nog niet klaar was, ook niet met de hervorming van het juridische systeem. Het gaat daarbij onder meer om zaken als corruptie in de rechterlijke macht en rechtsbescherming; dit zijn wezenlijke punten waarbij voldaan zou moeten worden aan de gestelde criteria. Zoals bekend, heeft Nederland geen nee gezegd maar heeft het de mogelijkheid opengehouden om een land dat op een wezenlijk punt niet klaar is, op dat punt uit te sluiten van samenwerking. Deze "safeguard clause" is nu verankerd in de procedure, waardoor er bij het ontstaan van grote zorgen op het gebied van civielrechtelijke of strafrechtelijke samenwerking tegen een land kan worden gezegd dat het op deze gebieden niet mag deelnemen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Op welk moment wordt er gesproken over die safeguard clause? Gebeurt dat alleen bij de toetreding, of kan er ook later nog een beroep op worden gedaan?

Staatssecretaris **Nicolai**: Dit kan ook na de toetreding. De kracht van de procedure is echter dat een land bij voorbaat kan worden uitgesloten. De Commissie zal nog twee monitoring-rapporten uitbrengen. Op basis daarvan kan worden beoordeeld of een land zou moeten worden uitgesloten.

De heer De Wit heeft vragen gesteld over hogere drempels voor procedures bij het Europees Hof. Het gaat echter niet om het opwerpen van hogere drempels, maar om het wel of niet verlagen van de bestaande drempels. Het achterliggende argument is het verband tussen de werklust van het Europees Hof en de kwaliteit van de rechtspraak. Uiteraard moet er voldoende toegang zijn, maar verruiming is niet

in alle gevallen gewenst. Nederland heeft hierover samen met Spanje een voorstel gedaan.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb aandachtig gekeken naar het woordgebruik in het voorstel; dat kan gemakkelijk leiden tot misverstanden. In de tekst staat dat er in hoge mate toegang moet zijn tot het hof. De regering pleit echter voor "voldoende toegang". Daaruit leid ik dus af dat de regering vindt dat er minder ruime toegang zou moeten zijn. Ik vind dat de toegang zo ruim mogelijk moet zijn. Vanwaar wil de regering een vermindering van de toegang?

Staatssecretaris **Nicolai**: De heer De Wit en de regering worden het waarschijnlijk niet eens op dit punt. Het gaat dus niet om een beperking van de toegangsmogelijkheden; wij zijn niet voor de ideeën voor verruiming. Zo willen wij niet dat nationale parlementen toegang krijgen tot het hof. Daarbij zijn principiële overwegingen overigens het belangrijkste, omdat het zou leiden tot een vermenging van posities. Daarnaast waren er de praktische redenen om ertegen te zijn. Verder hebben wij voorstellen gedaan over de wijze van werken. Dat betreft onder andere de mogelijkheid om de Commissie te laten optreden bij de inbreukprocedure, de beoordeling van de geschiktheid van rechters, het gerecht in eerste aanleg, prejudiciële vragen en het niet-hoger beroep. Ik heb de indruk dat daarvoor grote bijval is uit de Kamer, mits de rechtseenheid wordt gewaarborgd door de mogelijkheid van "cassatie in het belang van de wet". De Nederlandse regering richt haar energie niet op het voorkomen van het incorporeren van het grondrechtenhandvest in het Constitutioneel Verdrag. Wel is een punt van aandacht dat dit op de juiste wijze en in beperkte mate gebeurt. Dit is nodig, omdat de zaak nog steeds niet is geregeld. De voorstellen van de werkgroep, waarnaar mevrouw Albayrak verwees, gaan in de goede richting, maar het Presidium en de Conventie moeten de voorstellen wel overnemen. In de toelichting kan een en ander nog worden aangescherpt en beperkt overeenkomstig de wens van de regering. Daarom hechten wij

eraan de zaak op deze manier te blijven aanpakken.

De heer **Çörüz** (CDA): Hoe hoog schat u de kosten in van de Nederlands-Franse voorstellen?

Staatssecretaris **Nicolai**: Ik weet niet hoe hoog de kosten uitvallen, maar ik zal de Kamer daarover schriftelijk informeren.

Het Hof in Luxemburg respecteert nu al de uitspraken van het Hof in Straatsburg, dus de zorg over de verhouding tussen beide hoven behoeft misschien niet zo groot te zijn. Ik denk overigens dat het goed is om te bezien of in het kader van het toetredingsverdrag nadere afspraken moeten worden gemaakt over die verhouding.

De heer De Wit maakt zich zorgen over de ooverdovende stilte rond de Conventie, maar dat begrijp ik niet. Ook buiten de Kamer vindt discussie plaats over de Conventie; leest u de kranten van de laatste weken er maar op na. Dit heeft alles te maken met het feit dat Nederland een aantal belangrijke punten op scherp probeert te stellen. In het buitenland vindt men in elk geval niet dat wij ooverdovend stil zijn, maar dat wij nogal wat lawaai maken. Dit heeft ook te maken met de breekpunten waarnaar mevrouw Van der Laan vroeg. Ik zal echter niet onze laatste "bottom line" in het onderhandelingsproces bespreken. Wat betreft het bepalen van prioriteiten is het wel zo, dat wij een speerpunt maken van de kernvraag wie in de nieuwe Europese Unie de dienst zal uitmaken. Het gaat dan onder meer om de discussie over de president, over de communautaire methode en over de positie van de grote landen. Ook internationaal is het glashelder dat deze kwestie zo belangrijk is, dat hiervoor geldt: liever geen compromis in de Conventie dan een slecht compromis. Verder is het werk in de Conventie een kwestie van geven en nemen.

Nederland is in Europa pleitbezorger van openbaarheid, bijvoorbeeld van de vergaderingen van de Europese Raad. Er is een verordening uit 2001 over de openbaarmaking van stukken, die in 2004 wordt geëvalueerd. Wij kunnen daarop niet vooruitlopen, maar zullen de ontwikkeling kritisch volgen. De regering heeft, onder meer bij amendement, in de Conventie

uitgedragen dat zij voorstander is van openbaarheid van stukken van alle instellingen; niet alleen van Europees Parlement, Europese Commissie en Europese Raad.

Tweede termijn van de commissies

De heer **Çörüz** (CDA): Voorzitter. Wat betaalt Nederland nu aan het Hof en wat zijn de financiële implicaties van het Nederlands-Spaanse voorstel? Heb ik goed begrepen dat de minister van Justitie de Kamer een notitie zal toezenden over de visie van de regering op de strafrechtelijke ontwikkelingen in Europa? Ik zou het zeer op prijs stellen als hij de modellen van de Verenigde Staten van Amerika en van Duitsland daarin verwerkt.

De heer **Van Baalen** (VVD): Voorzitter. In eerste termijn heb ik al gesteld dat je, als je kiest voor communautarisering, "all the way" moet gaan. Het kan zijn dat een onderwerp nog zo gevoelig ligt, dat men het niet wil communautariseren. In dat geval wordt gekozen voor handhaving van intergouvernementele besluitvorming. De Nederlandse regering kiest op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en familierecht voor een halfslachtige oplossing, te weten handhaving van unanimiteit onder gelijktijdige invoering van co-decisie. Waarom kiest de regering voor deze halfslachtige oplossing? Vreest zij dat wij bij invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming het onderspit zullen delven? Wat is de reden om ergens tussen intergouvernementeel en communautair in te gaan zitten?

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Voorzitter. De fractie van D66 heeft een jaar geleden al aangegeven dat Nederland zonder duidelijke visie en strategie voor een groot deel buiten spel komt te staan. Ik vrees dat dit nu waarheid wordt. Het is enigszins "too little, too late" om anderhalve maand voor het einde van de discussie nog met een nieuwe insteek te komen. Ik heb genoten van de gedachtewisseling met minister Donner, maar hoe stimulerend die discussie ook was, wij moeten ook politiekrealistisch zijn. Als wij nog iets anders willen dan de richting die het proces nu uitgaat, zijn wij heel erg laat en mijns inziens zelfs te laat.

Daarom vraag ik de regering om aanstaande vrijdag met een standpunt te komen en dit vanaf maandag actief uit te dragen, want anders zijn wij echt te laat en dat vind ik ongelooflijk jammer. Nu duidelijk is dat de ontwikkeling de richting uitgaat van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, hoop ik dat gekozen wordt voor de volledig communautaire methode. Ik hoop dat de inzet zal zijn het initiatiefrecht en een sterke rol voor de Europese Commissie, alsmede volledige medewetgevende bevoegdheid van het Europees Parlement, zodat alle besluiten eindelijk onder democratische controle komen. Het verheugt mij zeer, dat de regering haar verzet tegen het opnemen van het grondrechtenhandvest in het Constitutioneel Verdrag heeft laten varen. Ik hoop dat de bescherming van de burgers voorop zal staan in de ontwikkeling naar Europees strafrecht. Mijn fractie vindt dat dit aandachtspunt centraal moet staan.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. De minister spreekt aan de ene kant over harmonisatie van het strafrecht en aan de andere kant verwijst hij naar het systeem van de Verenigde Staten van Amerika en Duitsland, waarvan hij de voordelen ziet voor Europa. Houdt de keuze voor die laatste oplossing niet ook een keuze in voor een federaal Europa? Ik ben benieuwd naar het antwoord van de regering op de vragen van mevrouw Van der Laan over de inzet van de regering, onder meer betreffende de rol van het Europees Parlement. Mijn fractie heeft namelijk nogal wat bedenkingen tegen de Conventie op JBZ-terrein en het antwoord van de regering zou ons wellicht op weg kunnen helpen om tot een ander oordeel te komen.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Het heeft mij verbaasd dat de minister van oordeel is dat zijn uitspraken geen koerswijziging zouden inhouden, want volgens mij is dat wel degelijk het geval. De minister duidt de weg richting communautair beleid in de derde pijler aan als de 10% waarmee de regering problemen heeft. Hij is daarmee volgens mij verkeerd bezig, want het gaat wel degelijk ook om de andere 90%. Ik ben het niet eens met zijn uitleg van het tot dusverre door de regering ingenomen standpunt over de weg die moet worden bewandeld op het

gebied van de derde pijler. Als de zaak wordt verengd tot die 10%, bijvoorbeeld terrorismebestrijding, loopt de regering weg bij het grotere proces van Europese eenwording dat ik aan het begin van mijn inbreng in eerste termijn heb geschetst. Als je met dezelfde munt betaalt, waarom zou je dan niet gaan voor hetzelfde gevangenisregime, voor dezelfde strafmaat en dezelfde strafprocessen in alle landen? Beperking tot de gevallen waarin sprake is van gezamenlijke problemen, veroorzaakt door grensoverschrijdende criminaliteit, past toch niet in het geloof in dat ene Europa dat wij allen nastreven? Ik ga er niet meer vanuit dat ik het op dit punt eens word met de minister van Justitie. Ik meende te horen dat de staatssecretaris voor Europese Zaken meeding in de benadering van 90% tegenover 10%, maar gelet op de standpunten die hij eerder heeft ingenomen, kan het toch niet zo zijn dat hij volledig meegaat in de redenering van de minister van Justitie op dit terrein? Als dit niet het geval is, wat betekent dit dan voor het standpunt dat de Nederlandse regering straks in de Conventie zal innemen? Ik heb overwogen op dit punt een motie in te dienen en om plenaire afronding te vragen, maar wij zijn nog verder van huis als deze motie niet zou worden aangenomen, want dan zou de Kamer bevestigen dat Nederland op het gebied van de derde pijler geen communautair beleid moet nastreven. De Kamer is op dit punt erg verdeeld, dus ik zal niet om plenaire afronding vragen. Wel zullen wij elke mogelijkheid die zich voordoet, zoals het debat in de Kamer over de Conventie en de IGC, gebruiken om te benadrukken dat dit niet de weg is die de fractie van de PvdA wenst te volgen betreffende de onderwerpen die tot de derde pijler behoren.

Tweede termijn van de regering

Minister **Donner**: Voorzitter. Uit de interventie van mevrouw Albayrak kreeg ik een beetje de indruk dat zij denkt dat de commissie met twee regeringen aan tafel zit, die verschillende standpunten innemen. De lijn van alle kabinetten is tot nu toe geweest dat niet wordt gestreefd naar één grote eenheidsstaat op dit terrein. In wezen komt haar visie neer op het volstrekt uniformeren van het gehele strafrecht en van alles

wat daarmee samenhangt. De ervaring in de Verenigde Staten van Amerika wijst uit dat de grensoverschrijdende zaken 10% van de criminaliteit uitmaken. De overige criminaliteit is nog in hoge mate lokaal. Zij moet ook niet miskennen dat het strafrecht in hoge mate samenhangt met historie, traditie, verschillen en diversiteit. Een discussie over federaal versus niet federaal acht ik niet vruchtbaar. Dat is namelijk slechts een etiket plakken en zeggen waar je wilt uitkomen. Op het terrein van de derde pijler zullen wij in Europa moeten komen tot eenheid en effectieve samenwerking. Dat is vooral nodig in die gevallen waarin we de problemen nationaal niet meer aankunnen. Dan is samenwerking nodig en eventueel moeten wij eenheid accepteren. We hoeven echter niet te uniformeren om te uniformeren. Ik denk nu aan de visie van de geachte afgevaardigde. Als wij uniformeren om het uniformeren, komen wij uit op 90% harmonisatie. Het strafrecht is bovendien iets anders dan het bestuursrecht of het milieurecht. Bij het bestuurs- en het milieurecht heb je op bepaalde beleidsterreinen afzonderlijke regels. Aan het strafrecht is echter inherent dat je alles in vergaande mate harmoniseert. Ik denk aan het euvel dat men kan vervallen tot een hap-snapbeleid. Op het ene moment heeft men met het ene en het andere moment met het andere probleem te maken. Dat blijkt ook uit de voorstellen die ten aanzien van de derde pijler zijn te verwachten. Dit is de achtergrond voor onze benadering. Als het kabinet op dit punt een notitie naar de Conventie stuurt, zullen wij die ook naar de Kamer zenden. Het is niet terecht te zeggen dat wij te laat zijn. Ik verheer niet dat er ten aanzien van bepaalde standpunten wel een meerderheid is, maar die standpunten gaan gepaard met een groot aantal amendementen. Dat wijst erop dat er juist op dit terrein een grote verscheidenheid is. Mogelijk biedt dat een uitweg om te komen tot een oplossing. Sommige landen zijn voor het sterk dichttimmeren van standpunten op bepaalde terreinen, voor het uitsluiten van een aantal zaken waardoor niet effectief zal worden opgetreden. Het enige wat ons op dit punt voor ogen staat, is alleen maar een mogelijkheid scheppen. Het gaat dan om niet

meer dan een of twee artikelen. Die zouden het de Raad mogelijk maken een bepaald besluit te nemen. Er is gevraagd waarom op bepaalde terreinen zowel unanimité als co-decisie voor het Europees Parlement zal gelden. Het feit dat iets op nationaal niveau moet worden bepaald, hoeft niet te betekenen dat het Europees Parlement buitengesloten moet worden. Het kan zeer wel wenselijk zijn de figuur van co-decisie van het Europees Parlement te hebben. Voor een aantal terreinen zou je evenwel een waarborg voor het handhaven van unanimité moeten hebben vanwege de verschillen en de ontwikkeling. Er is dan de combinatie van wel degelijk vooruit willen en tegelijk zeggen: het Europees Parlement hoeft niet buiten de discussie te worden gehouden.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik wil nog graag weten voor welke strategie u kiest. Ideeën zijn mooi, maar zij moeten iets aan het bestaande toevoegen. Misschien denkt u aan een ontsnapingsmogelijkheid of, zoals u het schetst, aan een compromis, maar wat is het meest wenselijke gelet op het feit dat u waarschijnlijk heel weinig medestanders zult hebben? Waar gaat u uw energie in steken? Zult u zich in het overleg met uw collega's richten op de nieuwe ideeën? Zult u in het geval de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming er komt, streven naar een inperking tot bepaalde gebieden? Of weet u pas na de ministerraad te zeggen welke keuzen u maakt?

Minister **Donner**: Het kabinet heeft een voorlopige keuze gemaakt en wil amendementen voorstellen. Dat is aangegeven. Onze keuze gaat in hoge mate uit van de onwenselijkheid van het inslaan van een weg die bij gebrek aan weerstand leidt tot het geleidelijk op het gehele terrein van de strafrecht komen tot een uniform systeem. Tegelijkertijd erkennen wij dat het onvermijdelijk en hard nodig is om op een aantal terreinen te komen tot verdergaande integratie en betere samenwerking. In Europa kennen wij op veel terreinen al justitiële samenwerking. We hebben Europol en Eurojust. Ook die samenwerking moeten wij verder uitbouwen. Er zijn dus drie verschillende benaderingen. Ons voorlopige standpunt is dat alleen meerder-

heidsbesluitvorming, het alleen maar eenvoudiger maken van de besluitvorming, niet de oplossing is. Daarmee wordt geen enkel zicht geboden op de oplossing van de problemen. De discussie die ook op de informele JBZ-raad in Griekenland werd gevoerd, betrof de vraag: willen wij op de huidige manier verder? We proberen een stap voorwaarts te zetten en daarbij ruimte in de Conventie te creëren om te zijner tijd naar bevind van zaken besluiten te kunnen nemen. Nu is de keuze tussen dit of dat niet aan de orde.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Bent u het dan niet met mij eens dat het handiger en effectiever was geweest als wij hiermee een jaar eerder waren gekomen?

Minister **Donner**: Als ik hier een jaar eerder had gezeten, was ik er een jaar eerder mee gekomen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Helder!

Staatssecretaris **Nicolaï**: Er is een expliciete vraag aan de staatssecretaris voor Europese Zaken gesteld. Het was ook een spannende vraag, maar ik heb helaas een saai antwoord voor mevrouw Albayrak. Zolang er geen definitief kabinetsstandpunt is, kunnen bewindspersonen denken en zelfs hardop denken. De minister van Justitie heeft al het inhoudelijke dilemma geschetst waarmee wij bij harmonisatie te maken krijgen. Tegelijkertijd geldt de vraag van mevrouw Van der Laan: wanneer wil je wat? Wat is het meest effectief, wat is kansrijk, waar richt je je op enzovoorts? Dat zijn de vragen die wij in de ministerraad zullen bespreken. Zodra de ministerraad een standpunt heeft, vind ik precies datgene wat de heer Donner vindt. Sterker, dan vindt ook de heer Donner precies datgene wat ik vind.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Dan is mijn conclusie dat u op dit moment niet vindt wat de heer Donner vindt.

De **voorzitter**: Ik dank beide bewindspersonen alsmede de ondersteunende ambtenaren voor hun komst. Ik heb de volgende toezeggingen genoteerd. Als een notitie over harmonisering en communautair beleid naar de Conventie wordt gestuurd, zal die

ook zo snel mogelijk naar de Kamer worden gezonden.

Zodra het concept Constitutioneel Verdrag is verschenen, zal het met een kabinetsstandpunt naar de Kamer worden gestuurd.

De Kamer zal schriftelijk worden geïnformeerd over de kosten van de Nederlands-Spaanse voorstellen inzake de rechterlijke toetsing.

Sluiting 14.11 uur.