

Vergaderjaar 2008–2009

31 386

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen

F

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 4 juni 2009

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 12 mei 2009 overleg gevoerd met minister Hirsch Ballin van Justitie over:

- **het verslag van een schriftelijk overleg over Overwegende bezwaren tegen het in behandeling nemen van wetsvoorstel 31 386 (31 386, B).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

Voorzitter: Van de Beeten

Griffier: Van Dooren

De **voorzitter**: Ik open deze bijeenkomst. Aan de orde is een briefwisseling tussen de minister en de commissie over wetsvoorstel 31 386. Ik heb met de minister overlegd over de regie van vanmiddag. De woordvoerders hebben mij verzocht om de argumenten die in hoofdzaak gedeeld worden namens de commissie als reactie op de brief van de minister naar voren te brengen zodat wij daarover in een eerste ronde nader van gedachten kunnen wisselen. In een tweede ronde kunnen wij wat concreter spreken over het omspringen met het wetsvoorstel zoals het er ligt.

De kern van het bezwaar van de commissie, en dus van alle fracties, is dat er een wetsvoorstel voorligt met onderwerpen die enkel het aspect van strafrecht of strafvordering gemeen hebben. De samenhang tussen de onderwerpen ligt verder niet voor de hand. Het gaat om tien onderwerpen; bij nota van wijzigingen zijn er nog twee aan toegevoegd. De consequentie van een dergelijke samenstelling van een wetsvoorstel is dat de Eerste Kamer in haar staatsrechtelijke positie bij de beoordeling van het wetsvoorstel in de situatie komt te verkeren dat als zij voor het een is maar tegen het andere, zoals neergelegd in het wetsvoorstel, zij in een dwangpositie geraakt. Dit punt is veelvuldig aan de orde geweest in relatie tot implementatieproblematiek. Als de implementatie van Europese wetgeving wordt neergelegd in een wetsvoorstel waarin ook Nederlandse nationale onderwerpen aan de orde zijn, dan ontstaat hetzelfde probleem. Daarbij geldt dan nog de bijzonderheid van de verdragsverplichting die dwingt tot implementatie. Dat kan ook nog eens te maken hebben met de

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Vac. (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

omstandigheid dat bovenop de Europese norm een nationale kop wordt gezet. Dat is dan de specifieke problematiek van de nationale kop. In beide gevallen, ook als het om een wetsvoorstel gaat dat niet om implementatie draait maar waarin wel allerlei onderwerpen worden geregeld die op zich geen samenhang met elkaar vertonen en hooguit, in de verte, een gemeenschappelijke noemer hebben, is de staatsrechtelijke consequentie dat de Eerste Kamer in een dwangpositie komt te verkeren. De commissie is in den brede van mening dat de regering de Kamer niet in die positie behoort te brengen.

De minister heeft in zijn brief aangegeven dat het mogelijk vaker gaat gebeuren dat er meerdere dingen tegelijk geïmplementeerd moeten worden, zoals hier het geval is met het verdrag van de Raad van Europa en het kaderbesluit. De commissie heeft er geen probleem mee dat gelijksoortige onderwerpen op het gebied van terrorismebestrijding en training, voortkomend uit de Raad van Europa en de Europese Unie, in één wetsvoorstel worden gevat. De commissie vindt echter niet dat dat gecombineerd kan worden met een voorstel zoals dat voor verruiming mogelijkheden ontzetting uit beroep met betrekking tot bestuurders. Dan krijgen wij ongewild te maken met implementatiedwang.

Is de commissie van mening dat onderwerpen altijd in afzonderlijke wetten moeten worden neergelegd? Vanzelfsprekend niet. Het ligt voor de hand dat voorstellen voor herziening van de rechtsvordering in één wetsvoorstel gedaan worden want daarin is samenhang vereist. In dat geval is het noodzakelijk dat het een in samenhang met het andere wordt bekeken. Bij de onderwerpen die nu voorliggen, is dat echter niet aan de orde, hoewel strafmaxima voor het misdrijf mensenhandel, seksueel misdrijf onder verzwarende omstandigheden en vrouwelijke genitale verminking onderwerpen zijn die in dezelfde sfeer liggen en eventueel gezamenlijk behandeld kunnen worden. Overigens ligt de beslissing daarover niet bij de Eerste Kamer maar bij de regering. De regering stelt in haar brief dat zij inschatte dat het onderwerpen zijn die niet controversieel zijn en geen echte inhoudelijke behandeling behoeven. De commissie beschouwt dat echter als een «verboden prognose»; een rechter mag ook geen prognose geven van zijn oordeel op basis van getuigenverklaringen. De regering zal moeten afwachten wat de Kamer er zelf van vindt. Het is aan de Kamer om een onderwerp al dan niet zwaarwegend te vinden.

Dit zijn de hoofdargumenten die de commissie in het overleg over dit wetsvoorstel naar aanleiding van de brief aan de minister wil voorleggen. Ik kijk even rond of er leden zijn die mij willen aanvullen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het viel mij op dat de minister op bladzijde 6 over nationale koppen stelt dat er alleen een economische ratio aan nationale koppen ten grondslag ligt. Mijn indruk is, en volgens mij wordt dat ook breder gedragen, dat de ratio van het verbod op een nationale kop ook is om transparantie te bewaren zodat voor de medewetgever, het parlement, duidelijk wordt welke verplichting uit een kaderbesluit, een richtlijn of een verdrag volgt naast nationale wensen van de regering. Daar kan dan geen misverstand over bestaan. Dat is een ander argument voor het verbod op nationale koppen dan het level playing field voor het bedrijfsleven.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik begrijp goed wat u naar voren hebt gebracht. Ik teken daarbij aan dat de redenen dat de regering, onder mijn verantwoordelijkheid, gekozen heeft voor een inhoudelijk verzamelwetsvoorstel niet vreemd zijn in de Nederlandse wetgevingstraditie. Er zijn vaker, ook in het verleden, kleine wijzigingen van andere wetten aan de orde geweest omdat het te belastend werd geacht om elk onderdeelje in een afzonderlijk wetsvoorstel neer te leggen. De Raad van State heeft niet zo lang geleden opmerkingen gemaakt over het Belastingplan en aangegeven welke argumenten er zijn voor het onderbrengen onder één

wetsvoorstel van verschillende stukken fiscale wetgeving die tegelijk aan de orde zijn en behoren tot het fiscale beleid, of koopkrachtbeleid, voor een nieuw jaar. De eenheid is dan dat een update moet plaatsvinden van de fiscale wetgeving met het oog op een bepaald begrotingsjaar. Dat heeft natuurlijk grenzen, dat is duidelijk, en dat wordt ook onderkend. In dit geval is toch gekozen voor een verzamelvoorstel vanwege de inschatting die in elk geval in de Tweede Kamer is bewaarheid dat het ging om onderwerpen die als zodanig niet-controversieel van aard zijn. Naar onze inschatting vormden deze geen aanleiding om het wetsvoorstel per onderdeel aan te nemen of te verwerpen.

De voorzitter stelt namens de commissie en namens de Eerste Kamer dat de veronderstelling dat de onderdelen van dit wetsvoorstel geen afzonderlijke wetsvoorstellen vereisten niet wordt gedeeld. Hij zegt niet dat er helemaal niets combineerbaar was in dit wetsvoorstel en hij noemt daarbij ook een criterium dat, als ik goed heb geluisterd, betrekking heeft op de aanwezigheid van een inhoudelijke relatie tussen de verschillende onderdelen. Ik zal daar rekening mee houden. Ik denk dat dit wel een onderwerp is dat een bredere beoordeling binnen het kabinet vereist. Justitie is er niet uniek in dat bij gelegenheid van één wetsvoorstel verschillende onderdelen van de wetgeving worden herbezien. Soms zal het ook moeilijk zijn om een onderscheid te maken tussen inhoudelijke en technische wijzigingen. Technische verzamelwetsvoorstellen hebben nooit tot enige discussie aanleiding gegeven, ook niet vanuit deze Kamer. Als de commissie stelt dat inhoudelijke wijzigingen moeten worden voorgelegd met inachtneming van het feit dat de Eerste Kamer wel bevoegd is om een wetsvoorstel als geheel te verwerpen maar niet bevoegd is om het gesplitst aan te nemen, dan neem ik dat uiteraard ter harte. Ik heb dat in aanmerking genomen toen ik in mijn brief de mogelijkheid aanstipte van een gesplitste inwerkingtreding wat kan leiden tot een slechts gedeeltelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel dat op dit moment voorligt. Ik vat mijn reactie als volgt samen. Ik heb de opmerkingen van de commissie goed begrepen. Ik zal het vereiste van inhoudelijke samenhang binnen een wetsvoorstel dat niet van puur technische aard is aan de orde stellen en bespreken met mijn collega's in het kabinet zodat wij situaties waarin de Eerste Kamer het gevoel heeft voor het blok gezet te worden doordat er te veel verschillende onderwerpen in één wetsvoorstel zitten in de toekomst kunnen vermijden.

Ik reageer graag nog op het punt dat mevrouw Strik aan de orde heeft gesteld. De bewaren tegen een nationale kop op Europese implementatiewetgeving worden al vele jaren naar voren gebracht door beide Kamers der Staten-Generaal. Dat heeft ook tot een onderdeel in de Aanwijzingen voor de regelgeving geleid dat betrekking heeft op wat ik heb samengevat met de economische ratio. Misschien moet het ruimer worden geformuleerd met de term «inhoudelijke ratio». Het komt erop neer dat de manier van implementeren niet teniet moet doen wat wij Europees juist willen bereiken, namelijk dat er eenheid tot stand wordt gebracht. Bij gelegenheid van het Europees harmoniseren van wetgeving moet er niet een nieuw verschil in wetgeving worden ingevoerd. Het andere punt dat mevrouw Strik aan de orde stelt, valt in hoge mate samen met wat de voorzitter van de commissie naar voren heeft gebracht.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dat ging toch meer over het feit dat als er een inhoudelijke link is, onderwerpen bij elkaar kunnen worden gevoegd?

De **voorzitter**: Bij de implementatie is natuurlijk ook de verdragsverplichting aan de orde. Die brengt een zelfstandige verplichting voor de Kamer met zich mee om mee te werken aan het implementeren van wat in Europees verband besloten is. Mevrouw Quik wil ook een opmerking maken en het lijkt mij dan ook verstandig om nu de leden van de commissie gelegenheid te bieden om het woord te voeren.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik wil toch graag even reageren op de woorden van de minister.

De **voorzitter**: Laat het dan wel bij dit punt blijven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ja. Wanneer implementatiewetgeving wordt behandeld door het parlement, is het niet altijd even duidelijk of er nog aanvullende nationale wensen in het voorstel zitten. Wat is de verplichte wetgeving en wat is de extra verplichting waar meer debat over kan plaatsvinden omdat dat tenslotte gewoon een eigen keuze is. Om die reden leg ik de nadruk op transparantie en het duidelijke onderscheid daartussen.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat begrijp ik. Ik ben dat met mevrouw Strik eens.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. Ik beluister in de samenvatting van de minister, maar dat ligt misschien ook aan de manier waarop de voorzitter het samengevat heeft, dat het gaat om inhoudelijke samenhang. Mijn grootste bezwaar zit in de vraag of een onderwerp al dan niet omstreden is. De minister zegt: onze inschatting was dat dat hierbij niet het geval was en de Tweede Kamer heeft dat bewaard. Op het punt van de administratiekosten zijn voorstellen echter steeds alleen door de coalitiepartijen gesteund; alle andere partijen stemden tegen. Het gaat mij dus niet eens zozeer om de inhoudelijke samenhang als wel om de vraag of iets onomstreden is.

De heer **De Vries** (PvdA): Voorzitter. Ik dank u voor het samenvatten van de gemeenschappelijke zienswijze. De minister toont in zijn beantwoording meer begrip voor dit standpunt dan ik uit zijn lange brief opmaakte. Daarin stond trouwens, en ik memoreer dat nadrukkelijk, een aantal dingen die naar mijn smaak buitengewoon onjuist zijn, bijvoorbeeld: «Er dient naar mijn mening dan ook een evenwicht te worden gevonden tussen efficiency in het wetgevingsproces en de grondwettelijk verankerde positie van de Eerste Kamer,» Dat dacht ik niet. In het wetgevingsproces moet respect zijn voor de grondwettelijk verankerde positie van de Eerste Kamer. Dit punt komt nog een keer terug; verderop in de brief staat dat er grote voordelen verbonden zijn aan deze wijze van presenteren. Ik citeer: «... en dat deze behandeling uit een oogpunt van een zorgvuldig parlementair wetgevingsproces aanvaardbaar is». De minister kan dat wel vinden, maar dat oordeel is natuurlijk eerder aan het parlement dan aan de minister. Het lijkt mij verstandig om voortaan niet alleen de inhoudelijke samenhang te bezien maar ook na te denken over de positie van de Eerste Kamer. Hoe kan die naar zo'n wetsvoorstel kijken en kan die er behoefte aan hebben, bijvoorbeeld omdat iets controversieel is, om zich daar op een bepaalde wijze over uit te spreken, ook omdat de verhoudingen hier politiek wel eens anders liggen dan aan de overzijde? In mijn fractie ligt dit punt eigenlijk vrij zwaar. Wij hebben dat overigens niet vandaag ontdekt; het is natuurlijk iets dat wij in de loop der jaren vaker zijn tegengekomen. Ik moet eerlijk bekennen dat ik mij er ook wel eens aan bezondigd heb: technische wijzigingen maar dan toch iets ertussen waarover eigenlijk politieke discussie nodig is. Hier wordt echter een flinke stap verder gezet. Het gaat om echt inhoudelijke wijzigingen van een pluriformiteit die je maar zelden aantreft. Mijn fractie heeft echt de neiging om te zeggen: zo doen wij dat dus niet. Zij is ten volle bereid om haar steun aan het wetsvoorstel te onthouden. Dat gaat echter ook weer een beetje ver.

De **voorzitter**: Hiermee komen wij wel bij het tweede deel van dit overleg.

De heer **De Vries** (PvdA): Dat was toch ook de bedoeling?

De **voorzitter**: Ja, maar ik zou daarop nog wel een inleiding houden.

De heer **De Vries** (PvdA): Voortreffelijk. Laat ik dan alleen nog zeggen dat nadat de voorzitter gesproken heeft zal blijken dat mijn fractie niet geheel compromisloos tekeer gaat. Het ligt zwaar. Mijn fractie zou het ook op prijs stellen dat hierover een discussie werd gevoerd in het kabinet omdat ook andere bewindslieden dit risico gaan lopen in de Eerste Kamer. Er moet dus gekeken worden naar de aanwijzingen voor de regelgeving. De «*economie van wetgeving*», naar mijn mening een buitengewoon aanstootgevende term, is er niet bij gediend als wetsvoorstellen in de Eerste Kamer verworpen worden en er vervolgens tien andere moeten worden opgesteld. Ik geloof ook helemaal niets van die economie van wetgeving. Het is echt niet zoveel ingewikkelder om samenhangende stukken wetgeving in wetsvoorstellen onder te brengen. De Raad van State doet daar net zo lang over, evenals de Eerste Kamer. Wij moeten het allemaal bekijken en er moeten overal memories en toelichtingen op geschreven worden. Ik vind dat een heel onbruikbaar en eigenlijk ook een beetje een aanstootgevend argument.

De **voorzitter**: In aanvulling op wat ik eerder zei, merk ik op dat naar mijn taxatie de inhoudelijke samenhang doorslaggevend zou moeten zijn. Ook in pakketjes die inhoudelijk met elkaar samenhangen kunnen controversiële onderwerpen zitten. Als één punt controversieel is in tien punten die onderdelen vormen van dezelfde wet of hetzelfde complex van wetten, dan is dat niet anders. De inhoudelijke samenhang is de meest objectieve en meest logische maatstaf, maar wellicht kan het kabinet in het overleg dat de minister heeft aangekondigd daarop nader ingaan. De minister stelt in zijn brief voor om daarover een nota te schrijven. Het punt kan vervolgens wellicht worden meegenomen in de aanwijzing voor de regelgeving. Wij kunnen daar in den brede nog eens met de minister van gedachten wisselen respectievelijk met de ministers die daar een belangrijke rol in spelen. Dan hebben wij ook het advies van de Raad van State die nadrukkelijk verzocht wordt om zich daar zich over te buigen. Ik kan mij althans goed voorstellen dat zo'n nota voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. Daarmee is een grondige voorbereiding voor een wat definitievere gedachtenwisseling over dit onderwerp bereikt.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik zal dat graag doen. Ik stel graag een nota op over dit onderwerp. Het woord «*evenwicht*» in relatie tot de grondwettelijke positie van de Eerste Kamer kan een andere indruk wekken dan de bedoeling is. Uiteraard moet de grondwettelijke positie van de Eerste Kamer gewoon gerespecteerd worden. «*Evenwicht*» is in dezen niet bedoeld als een beetje minder grondwettelijke positie van de Eerste Kamer. De heer De Vries legt evenwel terecht de vinger bij deze formulering. De grondwettelijke positie van de Eerste Kamer houdt in dat er geen recht van amendement is maar wel de bevoegdheid om een wetsvoorstel in zijn geheel aan te nemen of te verwerpen. Daaruit blijkt ook dat het inhoudelijke criterium het juiste criterium is om de zaak te benaderen. Het is mogelijk dat in een wetsvoorstel dat inhoudelijk eenheid en samenhang vertoont een bepaling voorkomt die controversieel is. Als oud-lid van uw Kamer heb ik ook meegemaakt dat ik voor de vraag kwam te staan of het wetsvoorstel als geheel belangrijker of minder belangrijk was dan die ene bepaling. Als Tweede Kamerlid zou je op dat punt het recht van amendement laten gelden. Het kan trouwens ook gebeuren dat een amendement wordt verworpen maar een fractie toch besluit om een wetsvoorstel als geheel te aanvaarden. Dat soort controversie kan eigen zijn aan onderdelen van een wetsvoorstel. Om te voorkomen dat afwegingen worden gecreëerd die in onderhandelingsprocessen vaak voorkomen

maar in het wetgevingsproces de rol van de Eerste Kamer belasten, zal ik een nota voorbereiden, samen met collega's. Die zullen ongetwijfeld naar de eigen legislatieve geschiedenis kijken en zich bijvoorbeeld op het terrein van Sociale Zaken afvragen hoeveel inhoudelijke samenhang er moet zijn om te rechtvaardigen dat verschillende onderdelen van de sociale-verzekeringswetgeving in één wetsvoorstel komen. Dat soort dingen zal ik met mijn collega's moeten bespreken bij de voorbereiding van deze nota.

De voorzitter: Dank voor deze toezegging. Hiermee komen wij bij de tweede vraag, namelijk: wat doen wij met dit wetsvoorstel? De minister heeft in zijn brief te kennen gegeven dat dankzij de mogelijkheid van gedifferentieerde invoering het mogelijk moet zijn om tot een praktische oplossing te komen; er wordt met name gehecht aan het onderdeel van de administratieve kosten vanwege de budgettaire effecten daarvan. Hij hoort graag van deze commissie welke andere onderwerpen controversieel worden geacht in de zin dat zij separaat moeten worden behandeld. Ik heb tot dusverre kunnen vaststellen dat het om drie onderwerpen gaat: de implementatie, de beroepsverboden en de kosten. Om tot een voor de minister hanteerbare oplossing te komen, heb ik met collega's over de volgende formule gesproken: de minister zegt toe dat als de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaardt zoals het er ligt, hij niet bij Koninklijk Besluit de onderdelen invoert waarvan de Kamer wil dat zij afzonderlijk worden behandeld. Wetsvoorstellen daarvoor worden ingediend bij het kabinet, de Raad van State en de Tweede Kamer. Die worden afzonderlijk aangeboden, waarbij de taxatie mag zijn dat de Raad van State en de Tweede Kamer die heel snel kunnen afhandelen, gelet op de voorgeschiedenis. De Eerste Kamer kan vervolgens de wetsvoorstellen separaat behandelen. Met het oog op het budgettaire effect kan ik mij voorstellen dat wij het punt van de kosten laten zitten in het wetsvoorstel en dat al dan niet met de schriftelijke voorbereiding behandelen, afhankelijk van wat de woordvoerders daaromtrent wensen. Ook maken wij afspraken over een zo kort mogelijk tijdsplan rond het wetsvoorstel inclusief administratieve kosten zodat de budgettaire doelstellingen zo snel mogelijk kunnen worden gerealiseerd. Dit is wat ik aan de collega's heb voorgelegd. Zij hebben zich het recht voorbehouden om daar hier nog over te spreken en erop terug te komen. Ik kan dus niet zeggen dat dit een voorstel van de commissie is. Het is wel de gedachtegang die ik bij de collega's heb neergelegd.

Ik teken daarbij aan dat de minister van zijn kant kan zeggen: als er toch op deze manier gebruik wordt gemaakt van de gedifferentieerde invoeringsmogelijkheid, waarom biedt de commissie mij dan niet de mogelijkheid om afzonderlijk te reageren op vragen en opmerkingen met betrekking tot implementatie en beroepsverboden. Ik heb die mogelijkheid niet in het voorstel meegenomen omdat ik niet in de situatie wil komen dat later wordt gezegd: de Eerste Kamer heeft al een keer langs de weg van gedifferentieerde invoering een tien- of twaalfstal voorstellen afgehandeld dus dat kunnen wij nu weer doen. Ik wil de regering niet in de verleiding brengen om in de toekomst van de gedifferentieerde invoeringsmogelijkheid brengen om alsnog inhoudelijk onderscheiden onderwerpen in één verzamelwetsvoorstel neer te leggen. Mijn rol als broeders hoeder strekt zich uit tot het kabinet wat betreft het voorkomen van verleiding.

Mevrouw Lagerwerf-Vergunst (ChristenUnie): Voorzitter. Ik stel hierover graag een vraag. Ik heb die telefonisch al gesteld. Ik begrijp dat in het verleden al eens de procedure is gevolgd die u nu voorstelt, maar dat het daarbij ging om wetsvoorstellen die niet in werking traden en vervangen werden door een, soms op kleine onderdelen, gewijzigd wetsvoorstel. Het wetsvoorstel waarover wij nu spreken, is aangenomen in de Tweede Kamer. Wij behandelen dat niet inhoudelijk. Dat zou dan vervangen

worden door een identiek wetsvoorstel. Is het staatsrechtelijk mogelijk om een wet aan te nemen, bepaalde onderdelen daarvan niet in het staatsblad op te nemen en niet in werking te laten treden en vervolgens een inhoudelijk identiek wetsvoorstel in te dienen?

De **voorzitter**: Is dat een vraag aan de minister?

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): Het is een vraag aan de staatsrechtsgeleerden onder ons. De minister is er daar een van, maar de heer Engels ook. Wie mijn vraag beantwoordt, maakt mij niet uit, zolang ik het juiste antwoord krijg.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Dat moet dan onder intrekking van de identieke onderdelen.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): De voorzitter stelt voor om dit wetsvoorstel aan te nemen onder toezegging van de minister dat bepaalde onderdelen niet in werking treden. De minister zou dan vervolgens met nieuwe wetsvoorstellen op die onderdelen komen. Mijn vraag is of dat staatsrechtelijk mogelijk is. Ik hoor daarop graag een antwoord voordat ik hierin meega.

De heer **De Vries** (PvdA): Voorzitter. Ik denk dat dat kan. De minister kan toezeggen dat hij bepaalde onderdelen niet in werking doet treden en die artikelen in de nieuwe wetgeving terugnemen; dat moet natuurlijk wel gebeuren want anders komen er twee wetten waar dezelfde dingen in staan. De minister heeft alle ruimte om dat opnieuw in te dienen. Het is niet een route die wij al te vaak moeten afleggen, maar het is in dit geval niet bezwaarlijk, ook omdat in deze situatie alle alternatieven ook grote bezwaren met zich meebrengen. Zolang dit in alle openheid met elkaar wordt uitgesproken, hoeft dat niet op grote problemen te stuiten. Ik kan mij overigens volledig vinden in hetgeen de voorzitter gezegd heeft.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Als lid van de D66-fractie vind ik het natuurlijk een volstrekt verwerpelijke werkwijze, maar als staatsrecht deskundige kan ik mij aansluiten bij de heer De Vries. Ik ontwaar in deze oplossing toch ook elementen van wetgevingseconomie; het kan helpen om op een snelle manier adequate regelgeving tot stand te brengen. Ik zie niet zodanig formele beletselen dat het niet op deze manier kan worden gedaan. Het moet wel transparant gebeuren in het verkeer tussen Kamer en minister. Het is ook de bedoeling om het op die manier te doen. Ik ben niet de eerste die met het vingertje omhoog zegt dat ergens inbreuk wordt gemaakt op grondwettelijke voorschriften.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Voorzitter. Ik ben het eens met de vorige twee sprekers. Het is natuurlijk uiterst ongewoon maar niet ongrondwettelijk.

De **voorzitter**: De vraag is vervolgens of de regering bezwaren ziet van staatsrechtelijke aard.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. De procedure die u voorstaat, is niet eenvoudig. Ik leg straks graag een alternatief voor waarmee hetzelfde doel gediend is. De weg die u schetst, is als volgt. Het wetsvoorstel wordt geagendeerd voor plenaire behandeling, al dan niet als hamerstuk. De uitkomst van de beraadslaging is vervolgens een toezegging van de regering dat wordt afgezien van de inwerkingtreding van twee onderdelen van het wetsvoorstel. Die onderdelen worden opgenomen in nieuwe wetsvoorstellen waarover, na advisering door de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer oordelen. Het ene wetsvoorstel betreft de

implementatie van het verdrag van de Raad van Europa en het EU-kaderbesluit met betrekking tot meewerken aan training voor terrorisme en het andere betreft de beroepsverboden. Ik begrijp dat er nog discussie wordt gevoerd over het punt van de kosten waarbij inderdaad de budgettaire urgentie een rol speelt. Ik dank de commissie voor het begrip daarvoor. Ik heb aangegeven dat ik daarom bereid was om gebruik te maken van de gedifferentieerde inwerkingtredingsbepaling. Het voordeel van deze werkwijze is evident, namelijk dat een uitweg wordt gevonden in de impasse die anders wellicht in procedurele zin zou ontstaan. De regering zou dan een houding moeten aannemen van: als u het allemaal wilt verwerpen, dan moet u dat maar doen. Daarna zouden echter grote problemen overblijven, zowel op het punt van de implementatie als op onderliggende problemen waarop wij met dit wetsvoorstel een antwoord proberen te geven en in budgettair opzicht. Het bezwaar is evenwel dat dit tot een merkwaardige nieuwe gang leidt langs de Raad van State en de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij zouden hun grondwettelijke positie kunnen innemen en zich de vraag kunnen stellen of zij het eens zijn met deze gang van zaken. Ik constateer daarbij dat de Raad van State en de Tweede Kamer geen bezwaar zagen tegen het bij één wetsvoorstel onderbrengen van de verschillende onderwerpen. De overgrote meerderheid had dat althans niet. Ook deze staatsorganen hebben dus hun grondwettelijke positie. Het is zeer wel mogelijk dat sommigen opmerken dat het een wat bijzonder wetsvoorstel is als in artikel I staat dat het nog niet in werking getreden artikel inhoudende wijziging van bepaalde wetten vervalt en in artikel II staat dat precies dezelfde bepalingen worden opgenomen in onze wetgeving. Dat is een wat merkwaardig wetsvoorstel. Het enige bijzondere dat ik daarbij kan bedenken is dat wordt afgezien van de bepaling dat de inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit wordt vastgesteld zodat duidelijk wordt dat dit spel zich niet kan herhalen. Dat is echter in strijd met de aanwijzing voor de regelgeving waarin staat dat er geen vaste datum moet worden opgenomen omdat altijd nog moet blijken hoe lang de duur van behandeling van een wetsvoorstel is. De optimistische verwachting dat de Raad van State en de Tweede Kamer er geen woord aan vuil zullen maken, zou ik graag de mijne maken, als ik daar volledig van overtuigd was. Ook deze staatsorganen hebben echter hun grondwettelijke positie.

De **voorzitter**: Dat klopt. Wij hebben echter een vergelijkbare situatie met de minister van Economische Zaken of Financiën bij de hand gehad. Daarbij deed zich dezelfde mogelijkheid van complicaties voor, maar die hebben zich niet voorgedaan. Het alternatief is dat wij wachten op een novelle. Dat wil de minister ook niet vanwege het budgettair belang. De commissie kan evenwel besluiten om te wachten op een novelle. Dan heeft de Tweede Kamer niet de mogelijkheid om de aangegeven route te blokkeren. Ik hoor de minister geen principiële staatsrechtelijke bezwaren uiten. Hij geeft de risico's aan die wij kunnen lopen, maar de Tweede Kamer weet natuurlijk ook dat haar houding die van de Eerste Kamer kan beïnvloeden waarbij dit soort dingen aan de orde zijn. Het feit dat de Tweede Kamer in een eerdere situatie alle begrip had voor de positie van de Eerste Kamer geeft mij reden tot optimisme.

Minister **Hirsch Ballin**: De gevallen waarin tot nu toe de inwerkingtredingsbepaling is benut om een splitsing aan te brengen in een wetsvoorstel hadden alle betrekking op een situatie waarin de Eerste Kamer in meerderheid bezwaar had tegen een loskoppelbaar onderdeel van een wetsvoorstel. Ik stel u graag een mogelijke variant voor. Ik stel voor om het wetsvoorstel af te handelen met de toezegging van de regering dat niet wordt overgegaan tot de toepassing van de inwerkingtredingsbepaling op de twee genoemde onderdelen. Dat wordt dan niet gekoppeld aan een nieuw wetsvoorstel waarin dezelfde onderdelen opnieuw worden voorge-

steld. Wel wordt een afzonderlijk beleidsdebat over die onderdelen gevoerd waarbij ik vooraf toezeg dat als in dat debat de meerderheid van de Eerste Kamer zich tegen die onderdelen uitsprekt, die onderdelen niet in werking treden. Deze moeten dan mogelijk wel vervangen worden door een nieuw wetsvoorstel, dat de inhoudelijke bezwaren wegneemt. Het is echter ook mogelijk dat aan het einde van het beleidsdebat wordt geconstateerd dat de onderdelen van de implementatie en de beroepsverboden wel door de meerderheid van de Eerste Kamer worden gesteund. Die onderdelen kunnen dan vervolgens in werking treden. Het komt materieel op hetzelfde neer. In de situatie dat de Kamer in meerderheid zegt dat de te ontkoppelen onderdelen niet in werking mogen treden, treden zij niet in werking en kom ik met een nieuw wetsvoorstel dat inhoudelijk de bezwaren van deze Kamer ondervangt. Mocht blijken, waar uiteraard mijn hoop op gevestigd blijft, dat de Kamer de onderdelen in meerderheid aanvaardt, dan zullen die alsnog in werking treden, zij het later dan eerst voorzien. Het komt materieel op hetzelfde neer en het zal geen aanleiding geven in de Tweede Kamer tot staatsrechtelijke discussies. Daarbij heb ik de toezegging gedaan dat wij in de toekomst een andere lijn zullen volgen die ik zal omschrijven in de nota.

De heer **De Vries** (PvdA): Voorzitter. Als u het mij toestaat, dan reageer ik daar graag op. U kunt dat nog niet namens de commissie doen. Ik zou in elk geval de route afraden waarbij in één wetsvoorstel iets wordt ingetrokken en hetzelfde wordt voorgesteld. Dat kan helemaal niet. Ik zou minstens een week overheen laten gaan over intrekken en een nieuw wetsvoorstel indienen. Het voorstel dat de minister nu doet, is functioneel equivalent. Het biedt deze Kamer volop de gelegenheid om over de genoemde onderwerpen een afzonderlijk oordeel uit te spreken. Er is ook kritiek op mogelijk maar die lokken wij niet zo nadrukkelijk uit als wanneer wij eerst de weg langs de Raad van State en de Tweede Kamer volgen. Met de toezegging dat hij al het mogelijke doet om in de toekomst te voorkomen dat wij weer in zo'n situatie terecht komen, kan ik met een oplossing als deze leven, mits vanaf het begin duidelijk is dat wij op die manier het debat ingaan. Het lijkt mij onverstandig om daar nog heel lang met elkaar in de plenaire vergadering over te spreken.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik kan kort zijn. Ik kan mij daar helemaal bij aansluiten. Ik vind het een iets chiquere oplossing voor een heel vervelend probleem.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Ik vind de route van het beleidsdebat een nogal gekunstelde oplossing. Het gaat over wetgeving waarop het kopje beleidsdebat wordt geplakt. Uiteindelijk gaat het om het al dan niet aanvaarden van een wetsvoorstel. Ik ben daar geen voorstander van.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. Ik stel graag nog een vraag want ik weet niet of ik het goed begrepen heb. Wij gaan debatteren over deze wetten en bepalingen. Vervolgens stemmen wij afzonderlijk over de Europese dimensie, over de administratiekosten en over het ratjetoe van de rest. Of is dat niet het geval? Ik dacht dat de minister zei: als alles aangenomen wordt, hebben wij geen probleem, maar als een van de onderdelen niet aangenomen wordt, dan zeg ik toe dat die niet ingevoerd wordt.

De **voorzitter**: Ik heb de minister als volgt begrepen en hij corrigeert mij wel als ik het verkeerd zeg. Met het oog op het budgettaire punt behandelen wij de rompwet inclusief administratieve kosten zo snel mogelijk. De twee andere onderdelen behandelen wij afzonderlijk. Daar wordt ook een afzonderlijk voorlopig verslag voor geschreven en daar ontvangt de Kamer afzonderlijk antwoord op. Vervolgens houden wij afzonderlijke

debatten over die twee andere onderwerpen. De Kamer spreekt zich daarbij uit. Formeel kan er niet worden gestemd over een wetsvoorstel, want dat is dan bij Koninklijk Besluit al voor een belangrijk deel in werking getreden. Ook die twee onderdelen kunnen bij Koninklijk Besluit in werking treden, maar de minister gaat daar pas toe over als in deze Kamer, eventueel na schriftelijke voorbereiding, is gebleken dat een meerderheid daarvoor is. Dan pas heeft hij het mandaat om het KB te slaan.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Welke twee onderwerpen zijn dat?

De **voorzitter**: De Europese implementatie en de beroepsverboden.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): En die administratiekosten?

De **voorzitter**: Dat punt loopt mee in de versnelde procedure met de afhandeling van het rompvorstel. Dat is inclusief de administratieve kosten.

Minister **Hirsch Ballin**: Met de discussie die daarover kan plaatsvinden.

De **voorzitter**: Uiteraard komen wij afzonderlijk te spreken over de vormgeving van een en ander, met schriftelijke voorbereiding en vervolgens plenaire behandeling, of direct plenaire behandeling. De eerste vraag is of wij ons kunnen vinden in het voorstel van de minister.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter, u hebt het perfect begrepen.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik heb al ja gezegd, maar ik moet het ook nog goed begrijpen. Dit betekent wel dat wij vanaf het begin weten dat wij de twee onderdelen niet in bespreking nemen in de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer. Wij doen dat afzonderlijk, na afloop van het aannemen van het wetsvoorstel.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): Voorzitter. Gelet op de drukke agenda voor het reces vraag ik of daaraan een schriftelijke voorbereiding vooraf gaat.

De **voorzitter**: Dat is afhankelijk van wat wij nu afspreken en of wij ons in meerderheid kunnen vinden in het voorstel van de minister.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik begrijp het nog steeds niet. De Tweede Kamer heeft geen enkel probleem gehad met die beroepsverboden, maar dat punt wordt toch controversieel geacht. De Tweede Kamer heeft met uitzondering van de coalitiepartijen wel bezwaar gemaakt tegen de administratiekosten, maar die worden er even ondergeschoven. Ik snap dat niet helemaal.

De **voorzitter**: Ik heb geconstateerd in het overleg met de verschillende woordvoerders dat er drie onderwerpen zijn die problematisch worden geacht: de Europese implementatie, de kwestie van de beroepsverboden en de kwestie van de administratieve kosten. Aan de kwestie van de administratieve kosten kleefte het budgettaire punt. De minister vraagt ons om dat toch met spoed te behandelen zodat de budgettaire schade zoveel mogelijk beperkt blijft. Ik stel voor om daar prioriteit aan te geven en voor de andere twee onderwerpen, waarvan de minister toezegt dat hij ze niet bij KB in werking laat treden als wij het wetsvoorstel voor het overige aanvaarden, een separate procedure te volgen van een schriftelijke voorbereiding en een plenair debat. Het punt van de rompwet inclusief administratieve kosten wordt dan versneld behandeld, maar daar moeten wij nu nog nadere afspraken over maken.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Ik kan mij voorstellen dat bij het onderwerp implementatie Europese regelgeving terrorismebestrijding ook spoed zit omdat dat ook belangrijk is voor de rechtspraak. Het is goed mogelijk dat uit de procedure die nu wordt voorgesteld – allereerst de rompwet en daarna het wetgevingsdebat of het beleidsdebat voeren – toch komt dat het wetsvoorstel materieel aanvaard wordt. Bewandelen wij hiermee niet een heel moeilijke weg? Het principiële punt van de commissie was: dit zijn tien heel verschillende onderwerpen waar ja of nee tegen gezegd moet worden. Ook vanuit het oogpunt van wetgevingskwaliteit is dat niet mooi. Dat punt hebben wij nu ten volle gemaakt; de minister is er nu. Straks volgen wij allerlei gekunstelde routes waarvan de uitkomst mogelijk niet anders is dan als de reguliere route wordt bewandeld. Moeten wij ons niet de praktische vraag stellen of dit de route is die wij moeten volgen?

Minister **Hirsch Ballin**: De kern van het voorstel is uiteraard dat ik namens de regering de bereidheid uitspreek om de Eerste Kamer materieel de kans te geven om het wetsvoorstel te splitsen zodat zij voor elk onderdeel kan beoordelen of zij dat wil aanvaarden. Om die reden zijn de drie onderdelen eruit gelicht waarop die behoefte bestaat. Vervolgens blijkt in de discussie wat de Kamer doet op het onderdeel kosten, gelet op de budgettaire prioriteit, bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel zoals dat formeel voorligt. De andere onderdelen worden op een, uiteraard hoe eerder hoe liever, ander gelegen moment besproken en afgehandeld. Daarmee ligt er geen druk meer op de Kamer om de drie onderdelen waar een discussie over is te beschouwen als koppelverkoop, als gelegen in één mandje dat als geheel moet worden aanvaard of verworpen. Daarmee is dus materieel voldaan aan wat de Kamer wil bewerkstelligen. Voor de toekomst volgen wij de lijn die ik in de nota namens het kabinet zal omschrijven.

De **voorzitter**: Dat kan. Het punt van de administratieve kosten ligt bij een aantal woordvoerders echter problematisch. Bestaat er behoefte aan het stellen van schriftelijke vragen daarover?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Jazeker.

De **voorzitter**: Kan dat op zeer korte termijn?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ja, maar die Europese regelgeving kunnen en willen wij niet afwijzen. Wij hebben dan geen enkele kans om daar iets over te zeggen. Het blijft een koppelverkoop.

De **voorzitter**: De minister zegt toe, dat formeel-juridisch te splitsen met gebruikmaking van artikel X.

Minister **Hirsch Ballin**: Voor elk onderdeel geldt dat als een meerderheid van de Kamer er bezwaar tegen heeft, ongeacht of het de kosten, de implementatie of de beroepsverboden betreft, de wet op dat punt dan niet in werking treedt.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Het is dus uitsluitend een kwestie van tijd dat die administratiekosten worden gekoppeld aan de Europese regelgeving. Daar wordt echter wel apart over gestemd?

De **voorzitter**: Mijn voorstel is dat als er behoefte is aan schriftelijke vragen over de administratieve lasten – er is op zich geruime tijd gelegenheid geweest om daarover na te denken – het mogelijk moet zijn om die volgende week in te dienen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ja.

De **voorzitter**: Die kunnen volgende week dus worden ingediend. Als de minister toezeit, binnen een week te reageren, nog voor het weekeinde, dan plannen wij de behandeling voor de eerstvolgende plenaire vergadering daarna. Wij behandelen dan uitsluitend het onderwerp administratieve kosten en de niet-separaat te behandelen onderwerpen. Die handelen wij dan af. Aangenomen dat, ik noem maar een dwarsstraat, de verruiming van de bevoegdheden, de inrichtingsdirecteur en het toezicht telefoongesprekken gedetineerden en tbs'ers geen aanleiding geven tot het stellen van vragen, worden die onderwerpen mede afgehandeld. Separaat, maar dan in een termijn van bijvoorbeeld twee weken, dienen wij de vragen in over de richtlijn verdrag Raad van Europa en over de beroepsverboden. Daar antwoordt de minister op in de termijn waarop zijn ambtelijk apparaat het antwoord daarop in concept voor kan leggen. Zodra wij dat antwoord hebben, plannen wij de plenaire behandeling, geheel los van wat wij met betrekking tot de administratieve kosten hebben gedaan. Dat is het tijdschema dat ik globaal voor mij zie.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): De stemmingen gaan dan over de administratieve kosten en het delenratjetoe van de andere onderwerpen?

De **voorzitter**: Exact. Tegelijkertijd zegt de minister: ik hoor later wel van u of ik ook een KB mag slaan met betrekking tot de andere twee onderwerpen.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Dan moeten wij het nu wel eens worden over de onderwerpen die bij het rompwetsvoorstel worden behandeld.

De **voorzitter**: Vanzelfsprekend. Als u nog een onderwerp aan het lijstje wilt toevoegen, dan moet u dat kenbaar maken. Als ik verder geen onderwerpen meer hoor noemen, dan ga ik ervan uit dat het bij deze drie blijft. Spreken wij het zo af? Volgende week de inbreng over de administratieve kosten. De minister antwoordt daar zo snel mogelijk op en wij plannen zo snel mogelijk het plenair debat dat materieel over dat onderwerp zal gaan. Over twee weken is de inbreng over de andere twee onderwerpen.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): Dat vind ik te snel.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik heb graag een beetje meer respijt.

De **voorzitter**: Drie weken? Akkoord.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Het staat mij nog niet helemaal voor ogen hoe daaraan juridisch vorm wordt gegeven. Dit wetsvoorstel ligt voor. Wij stellen nu alleen vragen over de berekening van de administratieve kosten.

De **voorzitter**: Dat wordt vervolgens plenair behandeld. Bij die plenaire behandeling zegt de minister toe wat hij hier ook heeft toegezegd. Dat leggen wij vast in de Handelingen. Vervolgens heeft de Kamer een gedachtewisseling met de minister over de administratieve kosten en daarna wordt er gestemd.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): En als wij tegen de administratieve kosten stemmen?

De **voorzitter**: Dan stemt u ook tegen het ratjetoe, jawel. Mijn taxatie is echter dat u dat kunt doen maar dat dat geen effect zal hebben. Ik heb gepeild hoe het zou gaan.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Dan krijg je dus dat, omdat wij allemaal dat ratjetoe wel willen – het is allemaal tamelijk vanzelfsprekend – iedereen voor die administratiekosten stemt.

De **voorzitter**: Nee. Als de plenaire gedachtewisseling tot de conclusie leidt dat de VVD-fractie volledig gelijk heeft, dan kan dat alsnog leiden tot een toezegging van de minister dat hij ook dat deel niet in werking laat treden maar met een echte novelle komt. Dat zien wij dan wel, maar dat is op zich niet uitgesloten.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Kan dat?

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker.

Mevrouw **Duthler** (VVD): De voorzitter opent de vergadering met de woorden: voor u ligt wetsvoorstel 31 386 en dat behandelen wij met uitzondering van die en die bepaling.

De **voorzitter**: Nee. De regering zal plenair moeten toezeggen, voor de Handelingen, dat er geen KB wordt geslagen voor de onderwerpen waarvan deze commissie heeft aangegeven dat zij niet plenair worden behandeld.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat zal de regering doen.

De heer **De Vries** (PvdA): En dat wij een afspraak hebben gemaakt over de verdere behandeling.

De **voorzitter**: Exact. Is het voor iedereen helder? Het is maar goed dat dit overleg stenografisch verslagen wordt. Dan kunnen wij het allemaal goed nalezen. Wij hebben afgesproken dat volgende week de inbreng over de administratieve kosten wordt gedaan. Over drie weken volgt de inbreng over de overige onderwerpen. Ik dank de minister en zijn medewerkers voor dit overleg. Wij zien uit naar de nota en het debat dat wij daar ongetwijfeld met hem over zullen voeren.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter, ik dank u en uw commissie voor dit constructieve overleg.

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

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren