

Donner

hertegen geen hoger beroep mogelijk is, vanuit een redenering in de trant van: er moet maar snel een knoop worden doorgemaakt. Dit zou een wezenlijke verandering in het Nederlandse systeem van burgerlijke rechtsvordering en van rechtspleging betekenen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik hoor twee verschillende geluiden van achter de tafel van de indiener en de regering. De indiener zegt dat er bij bemiddeling een beroep kan worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. De minister ontkent dit. De vraag is nu, wie er gelijk heeft. Als de minister gelijk heeft, is hij dan niet bang dat mensen met een laag inkomen bijzonder weinig genegen zullen zijn om een beroep te doen op bemiddeling?

Minister **Donner**: De bemiddeling vormt nu al onderdeel van de gang naar de rechter. Daarvoor kan rechtsbijstand worden verleend. In de discussie in de Tweede Kamer heb ik ook aangegeven dat voor de bemiddeling in de andere procedure eventueel dezelfde tarieven van toepassing zijn. Ik weet niet of het kostendekkende tarieven zijn. Aangezien het geen onderdeel van de rechtsgang betreft – men gaat immers niet naar de rechter – is er sprake van een andere situatie.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets van 13 juni 2006 met het advies en bijlagen aan de beide Kamers ter zake van COM (2006) 168 (gewijzigd voorstel voor een EG-richtlijn inzake strafrechtelijke maatregelen ter verzekering van de handhaving van intellectuele eigendomsrechten) (30587).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, in te stemmen met het advies.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 25 april 2005 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol, Slotakte en Bijlagen); Trb. 2005, 196 (30256, R1800).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Bot**: Voorzitter. Ik heb opnieuw met veel belangstelling geluisterd naar de bijdragen van de geachte afgevaardigden en naar de brede zin waarin er gediscussieerd is over het heel belangrijke thema van de uitbreiding van de Europese Unie.

Ik denk dat het aan het begin van dit debat gepast is om ook nog even stil te staan bij het waarom van de toetreding. Na de omwentelingen aan het eind van de

jaren tachtig en begin van de jaren negentig, stond een grote groep landen in Oost-Europa aan de rand van de politieke destabilisatie en economische en maatschappelijke ontwrichting. Het perspectief op toetreding tot de Europese Unie heeft de ontwikkeling van deze landen de juiste richting en energie gegeven. Ik kan mij in die zin dus ook goed vinden in de politieke positietekening van de heer Van Middelkoop die de vijfde uitbreiding als laatste fase in de hereniging van Europa terecht in een politiek-historisch perspectief heeft geplaatst. Hij heeft gezegd dat dit de laatste keer is dat er een uitbreiding van dit soort plaatsvindt. Ik zou daaraan willen toevoegen dat iedere uitbreiding een apart soort uitbreiding is. De uitbreiding met het Verenigd Koninkrijk en Ierland had een bepaald karakter, net zo goed als die met Spanje en Portugal. Dit is natuurlijk een heel bijzondere uitbreiding, omdat zij past in de positietekening van de heer Van Middelkoop van wat er in Oost-Europa gebeurt. Hiermee ronden wij dat deel van de twaalf af. Wij kunnen echter ook niet om het feit heen dat wij afspraken gemaakt hebben met een bepaald aantal landen. Ik wijs op wat wij nu aan het doen zijn met Kroatië en met Turkije. Ik wijs op de westelijke Balkan, waarmee natuurlijk perspectieven zijn geopend. Dat zullen inderdaad onderhandelingen zijn van een totaal ander natuur en karakter dan wat wij nu achter de rug hebben.

Dat hierdoor perspectief en stabiliteit gegenereerd zijn, lijkt misschien vanzelfsprekend, maar het is niet vanzelfsprekend zo gekomen. Visie en volhardend leiderschap zijn nodig, soms ook offers op bepaalde terreinen. Dat kan soms pijn doen, maar daarvoor mogen wij niet weglopen. Ik denk dat de baten uiteindelijk groter zijn dan de kosten. Ik zeg dat ook tegen de heer Kox die daar vraagtekens bij gezet heeft. Ik denk dat dit met name geldt voor een relatief klein land zoals Nederland.

Voorzitter, maar toch. De vijfde uitbreiding is geen geschiedenis van alleen maar rozengeur en maandenschijn, dat zeg ik dan ook tegen de heer Kox. De doemscenario's die zo veelvuldig geschetst zijn voorafgaande aan de toetreding van de Laken-10 zijn geen realiteit geworden. Tegelijkertijd kunnen Bulgarije en Roemenië niet zonder meer vergeleken worden met de Laken-10. Hun ontwikkeling is geworteld in hun eigen, specifieke geschiedenis en kent daardoor eigen, specifieke problemen. Om die reden hebben beide landen uiteindelijk aanzienlijk meer tijd dan de Laken-10 nodig gehad om zich voor te bereiden op de verplichtingen van het EU-lidmaatschap. Tegelijkertijd heeft de jubelstemming over de uitbreiding inmiddels plaats gemaakt voor een realistische en zakelijke benadering, waarbij de EU strenger dan ooit is gaan letten op het kunnen voldoen aan de criteria. Dat past ook in het debat dat wij vandaag hebben over vrijwaringsmaatregelen, de mogelijkheid tot uitstel met een jaar en de mogelijkheid om te monitoren.

Tegen deze achtergrond heeft de Europese Commissie onlangs wederom voortgangsrapporten uitgebracht over de stand van zaken. Ik zal daar nu een paar woorden aan wijden, waarbij ik mij zal concentreren op de actuele stand van zaken op het beleidsterrein waar met name in Bulgarije nog veel zorgen over bestaan. In Bulgarije is toegezegd dat de grondwet gewijzigd zal worden. Ik heb daar gisteren tijdens de Raad Algemene Zaken met mijn Bulgaarse ambtgenoot over gesproken. Hij heeft gezegd dat men niet alleen die toezegging gedaan heeft, maar

Bot

dat die grondwetswijziging ook zeer binnenkort zal worden ingediend en dat deze tijdig zal worden afgerond in het parlement, omdat iedereen erkent dat die wijziging er moet komen.

De Bulgaarse regering heeft voorts een nieuw actieplan aangenomen. Men is zich bewust van de onomkeerbaarheid van de hervormingen en van het feit dat die onomkeerbaarheid moet worden aangetoond. Dat staat ook centraal in het actieplan. Speerpunten daarin zijn de voortgang in de openbaarmaking van het vermogen van personen in publieke functies, waaronder alle ministers, onderministers, hoge ambtenaren en rechters. Een ander belangrijk speerpunt is de versterking van de capaciteit binnen het OM voor de vervolging van corruptie en georganiseerde misdaad en – ik zeg dit tegen de heer Kox die op de honderd gevallen wees – van de honderd gevallen van “contract killings” heeft het OM inmiddels zeventig moorden geselecteerd, waarop op het ogenblik wordt gerechercheerd en die men dus gaat vervolgen. Ook gaat het om een betere bescherming van vertrouwelijke informatie in de internationale JBZ-samenwerking. Ook daar is op gewezen. Het is natuurlijk belangrijk dat je er van op aan kunt dat informatie die tussen OM, Europol en Eurojust wordt uitgewisseld, vertrouwelijk blijft en niet wordt doorgegeven.

Overigens heeft de Bulgaarse regering – verschillenden van u hebben dat met enige humor gememoreerd – alle vormen van vakantie van de ambtenaren in het land geschrapt. Alle diensten moeten doorwerken om het actieplan uit te voeren. U begrijpt dat er niet alleen nog honderden wetten moeten worden gewijzigd en aangepast. Het gaat ook om een politiek gebaar dat zij willen maken naar de Europese Unie, om aan te geven dat zij het signaal heel goed begrepen hebben en dat zij duidelijk willen maken dat zij dat signaal ook serieus nemen, door die grondwetsaanpassing, door het actieplan, door het intrekken van de verlopen. Zij willen ons laten zien dat zij alles op alles zetten, want zij willen per se in oktober een voortgangsrapport krijgen waarin staat dat de rode vlaggen weg zijn en dat de weg naar de toetreding open is.

Hoewel Roemenië op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken niet langer rode vlaggen van de Europese Commissie krijgt, heeft dat land niet al aan alle voorwaarden voldaan. Roemenië zal de gemaakte hervormingen moeten consolideren en verder implementeren. De Roemeense autoriteiten zijn zich echter ook terdege bewust van de tekortkomingen en zij lijken doelbewust voort te gaan op het ingeslagen pad. Zo zal het onderzoek naar de voormalige premier Nastase verder worden uitgebreid, onder andere na zijn rol bij de benoeming van het hoofd van het anti-witwasbureau. Vice-premier Copos, recentelijk afgetreden, is inmiddels officieel aangeklaagd en nieuwe onderzoeken naar corruptie op hoog niveau zijn in voorbereiding.

De hoge raad voor de magistratuur heeft ingestemd met de aanstelling van negen nieuwe aanklagers die zich zullen bezighouden met de strijd tegen de georganiseerde misdaad en terrorisme. De ontwerpwetgeving voor eigendomsverklaringen en belangenverstrengeling zal binnenkort door regering en parlement worden behandeld. Daarin worden categorieën van hoogwaardigheidsbekleders en ambtenaren vastgesteld die een eigendomsverklaring moeten indienen. Ook wordt aangegeven welke functies niet tegelijkertijd kunnen

worden bekleed. Zo kan een parlamentslid bijvoorbeeld niet langer tegelijk advocaat of notaris zijn. Het is waar: in deze laatste fase van het toetredingsproces van Bulgarije en Roemenië gaat de aandacht vooral uit naar de tekortkomingen, waardoor van beide landen een negatief beeld ontstaat. Dat negatieve beeld acht ik niet geheel terecht. Het toetredingsproces heeft meer dan tien jaar geduurd. Over die periode zijn beide landen van heel ver gekomen. Zij hebben een geweldige ontwikkeling doorgemaakt en zijn voor het grootste gedeelte klaar voor de toetreding. Dat staat ook in het voortgangsrapport van de Europese Commissie. Ik ben het overigens met de heer Eigeman eens dat dit meer voor het voetlicht zou mogen komen. Ik zal daar in ieder geval mijn steentje aan bijdragen, zoals ik dat steeds heb gedaan.

Er is ook aandacht gevestigd op de minderheden. Ik wil kort iets zeggen over de Roma en de Hongaarse minderheid. Daarbij kom ik uiteraard ook op de kerken en de bezittingen te spreken. De Commissie heeft in haar recente voortgangsrapporten aangegeven dat beide landen aan de politieke criteria blijven voldoen, maar dat er voor beide landen aandachtspunten zijn op het gebied van de bescherming van minderheden en kwetsbare groepen. In deze landen gaat de aandacht dan vooral uit naar de positie en integratie van de Roma en naar de behandeling van gevangenen, psychiatrische patiënten en weeskinderen. In het algemeen blijven in beide landen verdere inspanningen nodig ter bestrijding van intolerantie, racisme en discriminatie. Er zijn overigens ook concrete positieve resultaten. In Bulgarije is sinds de gemeenteraadsverkiezingen van eind 2003 sprake van een beduidend hogere Roma-vertegenwoordiging in het lokale bestuur. Daarnaast telt de huidige coalitieregering in Bulgarije twee onderministers die behoren tot de Roma-minderheid. In Roemenië zijn de Roma in het parlement vertegenwoordigd. Een probleem blijft de onevenredige representatie op politiek niveau van de belangen van de verschillende etnische subgroeperingen waaruit de Roma-gemeenschap is opgebouwd. Tijdens mijn bezoeken heb ik steeds zeer uitvoerig tijd ingeruimd om gesprekken te voeren met vertegenwoordigers van de Roma en de uitkomsten daarvan heb ik besproken de ministers en de autoriteiten.

Er is sprake van vooruitgang, maar er zijn ook nog belemmeringen en problemen. De Roma worden nog op een aantal punten gediscrimineerd. De autoriteiten zeggen overigens dat het vaak moeilijk is om de Roma uit hun eigen omgeving los te krijgen en hen te laten integreren. Er zijn dus van beide kanten moeilijkheden. Ik heb echter gemerkt dat men zich serieus bekommert om de problemen die zijn gesignaleerd. De Roma-vertegenwoordigers geven ook toe dat er van twee kanten inspanningen moeten worden geleverd om tot het gewenste resultaat te komen.

Een aantal sprekers noemde de kwestie van de kerken en de teruggave van kerkelijke goederen. Dat is een belangrijk, maar weerbarstig probleem. Ik heb al eerder gezegd dat er in de afgelopen jaren slechts een beperkte voortgang is geboekt met betrekking tot de teruggave van kerkelijke goederen aan met name Hongaarse kerkelijke gemeenschappen. Dat is deels te wijten aan onwillige lagere overheden, maar is ook het gevolg van rechtszaken die zijn aangespannen door huidige gebruikers en meningsverschillen tussen kerkgenootschappen en -gemeenschappen onderling. Mijn cijfers

Bot

verschillen overigens enigszins van de door de Kamer genoemde. Eind november 2005 waren er volgens een rapportage van het Amerikaanse State Department 388 gebouwen teruggegeven.

De Roemeense premier Tariceanu heeft gezegd dat hij meer aandacht aan dit probleem wil schenken. Dat is verheugend. Ik zal dit onderwerp serieus en met grote klem opnieuw ter sprake brengen bij mijn Roemeense ambtsgenoot en ik zal met hem bezien hoe de Roemeense regering gevolg kan geven aan de uitspraken van de premier. Dat heb ik overigens in het verleden ook al gedaan. Ik heb er zelfs een vrij indringende discussie over gehad, ook met kerkelijke autoriteiten daar. Ik ben gaarne bereid om dit onderwerp opnieuw met grote klem aan de orde te stellen.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Is de minister ook bereid om in zijn reactie op het Commissierapport van oktober expliciet aandacht te besteden aan dit onderwerp, zodat wij te weten komen wat zijn inspanningen mogelijk hebben opgeleverd?

Minister **Bot**: Ik zal dit bilateraal, via de EU en via de Commissie aan de orde stellen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wil de heer Van Middelkoop niet overbieden, maar een onderdeel van zijn conceptmotie was een verzoek aan de regering om de Europese Commissie te vragen in de rapportage van oktober expliciet aandacht te besteden aan dit onderwerp. Dat lijkt mij een nuttige aanvulling.

Minister **Bot**: Ik heb de woorden van de heer Van Middelkoop ook zo begrepen. Wij zullen er niet alleen in de reactie aandacht aan besteden, maar wij zullen de Europese Commissie ook vragen om in het rapport een nadere toelichting te geven op de stand van zaken met betrekking tot de restitutie van kerkelijke eigendommen. Daar kunnen wij vervolgens op reageren.

Commissievoorzitter Barroso heeft tijdens zijn bezoek aan Boekarest medio mei aangedrongen op afronding van de minderhedenwetgeving voor de publicatie van het volgende Commissierapport in september. De Commissie heeft gezegd dat de situatie van de minderheden, niet alleen de Hongaarse, een belangrijk onderwerp zou zijn. Het is van belang dat middels wetgeving duidelijkheid wordt geschapen over de status van minderheden. Wij moeten echter niet vergeten dat de vertegenwoordiging van de Hongaarse minderheid in Roemenië, die ook deel uitmaakt van de regering, niet slecht is.

Er is gevraagd welke maatregelen kunnen worden genomen als er sprake is van voortdurende tekortkomingen. Wij zullen er scherp op toezien dat Bulgarije en Roemenië aan de voorwaarden voor toetreding voldoen. Als er sprake is van voortdurende tekortkomingen, moeten stevige maatregelen worden genomen. Twee punten zijn hierbij essentieel. Er moet worden gewaarborgd dat de tekortkomingen geen schadelijke gevolgen hebben voor de EU als geheel of voor individuele lidstaten. Daarnaast moet van eventueel te nemen maatregelen een sterke prikkel blijven uitgaan om de tekortkomingen zo snel mogelijk op te lossen.

De Commissie heeft gezegd dat de optie van uitstel met een jaar nog op tafel ligt. Het spreekt vanzelf dat de regering een eventuele aanbeveling van de Commissie

tot uitstel met een jaar zal steunen. Zolang deze mogelijkheid nog bestaat voor beide landen, moeten wij niet te veel vooruitlopen op vrijwaringsmaatregelen of andere maatregelen die zouden moeten worden genomen. Dat zou namelijk de indruk kunnen wekken dat het EU geen ernst is met de dreiging van uitstel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zei dat er maatregelen moeten worden genomen als er tekortkomingen blijven bestaan en dat deze tekortkomingen niet ten koste mogen gaan van de Unie. Ik neem aan dat u doelt op de bepalingen uit het traktaat waarin deze zijn gerelateerd aan de interne markt en het functioneren van het economische stelsel binnen de EU. Het kan echter ook zijn dat deze voortdurende en structurele tekortkomingen ten koste gaan van de rechtsstaat, de mensenrechten of de democratie. Is dat dan geen reden om er werk van te maken? Wat ziet u daar dan als perspectief voor?

Minister **Bot**: Er is op het ogenblik een aantal rode vlaggen voor beide landen. Die zijn heel specifiek aangegeven. De Commissie heeft in het onlangs verschenen rapport aangegeven dat zij nog steeds van mening is dat beide landen aan de politieke criteria voldoen, dus ook op het gebied van de rechtsstaat en de democratie. Er is echter nog een aantal rode vlaggen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken en die betreffen natuurlijk ook de rechtsstaat. Op die gebieden zijn de vrijwaringsmaatregelen en een aantal andere maatregelen voorzien. Er is ook een aantal expliciete maatregelen voorgesteld. Die zal ik opsommen zodat u een duidelijk beeld krijgt van wat de Commissie van plan is.

Als wij zelf in oktober het gevoel hebben dat de vorderingen onvoldoende zijn, zullen wij voorstellen om kwesties als minderheden, rechtsstaat en democratie in het monitoringproces te betrekken. Wij dringen er in het kader van het grote onderhandelingsdebat over toetreding met klem bij de Commissie op aan dat er ook in de toekomst een mogelijkheid blijft bestaan om te letten op de democratische en politieke criteria. Ook tijdens het proces zelf moet voortdurend de mogelijkheid open blijven om dit soort zaken te monitoren, te evalueren en aan de orde te stellen. Mocht het nodig zijn, moet dat mogelijk zijn in de monitoringperiode die voorlopig is voorzien voor maximaal drie jaar. Ik kom daar nader op terug.

De heer Van Middelkoop vroeg naar de staatsrechtelijke juistheid van de uitstelclausule. Hij vroeg of het parlement zich niet moet kunnen uitspreken over de datum van toetreding, of een ongelimiteerde uitstelclausule denkbaar is en wat nu nog de rol is van het parlement in oktober. Het verdrag is naar mijn mening duidelijk over de datum van toetreding, namelijk in principe 1 januari 2007 en uiterlijk 1 januari 2008. Daar zit niets tussen. Er is dus sprake van enige flexibiliteit als reactie op eventuele resterende tekortkomingen bij de toetredende landen. Voor deze constructie is specifiek gekozen in het licht van de omstandigheden van Bulgarije en Roemenië omdat beide landen nu eenmaal van verder weg kwamen dan de laatste tien. Voor beiden was er een langere periode tussen de afronding van de onderhandelingen en de beoogde toetredingsdatum dan bij de laatste tien. Naar mijn mening is er staatsrechtelijk geen bezwaar tegen deze constructie, maar de construc-

Bot

tie is dan ook geen regel. Het blijft een uitzondering voor een specifieke situatie. Daarop zal ik dadelijk komen.

Er is ook gevraagd of dit iets is wat men in de toekomst zou kunnen doen. Ik denk dat wij ons op het ogenblik in een totaal ander onderhandelingsperspectief bevinden. De vraagsteller heeft dit zelf geschetst in zijn inleiding. Er bestond een specifieke situatie voor Oost-Europa na de val van de muur. Wij vonden dat die landen recht hadden op spoedige toetreding. Het heeft toch nog heel lang geduurd voor zij erbij zaten. Ook om die reden is uiteindelijk besloten, overigens niet altijd naar de zin van Nederland, dat die tien in een soort tsunamigolf bij ons zouden komen en dat die andere twee, die nog niet klaar waren, spoedig moesten volgen. Wij hebben voor allebei al ver tevoren een datum gesteld waarop zij konden toetreden. Dat doen wij niet meer. Wij hebben gezegd dat noch met Kroatië, noch met Turkije een toetredingsdatum is vastgesteld. Wij hebben niet gezegd dat zij er over tien, vijftien of twintig jaar bij komen. Wij hebben gezegd dat het minimaal nog wel tien jaar zal duren voor Turkije überhaupt zo ver is en voor Kroatië weten wij het gewoon niet. Dat wij met zo'n constructie komen is dus eenmalig. Wij hebben gezegd dat wij in de toekomst niet meer met dat soort vaste data aan de slag willen. Iets anders is – daarover zal ik dadelijk misschien ook nog iets zeggen – dat men beiden wel moet afspreken wanneer het moment daar is om de onderhandelingen af te sluiten als men het onderhandelingsproces min of meer heeft voltooid en alle partners van mening zijn dat aan alle criteria is voldaan. Zowel de Europese Unie als het land in kwestie moeten voor dat moment immers maatregelen gaan treffen. Dat kan naar de mening van de regering echter pas als echt duidelijkheid bestaat over het eind van het onderhandelingsproces dat naar tevredenheid van alle partijen is afgesloten en waarbij wij niet, zoals nu is gebeurd, al ver tevoren hebben gezegd dat het in de context van de historische gegevenheid zó belangrijk is dat deze twaalf erbij komen dat in dit specifieke geval deze maatregelen zijn getroffen.

Er is gevraagd naar toetredingsverdragen met een ongelimiteerde uitstelclausule. Dat acht ik niet denkbaar, want dan is geen sprake meer van een toetredingsverdrag, maar van het bieden van een toetredingsperspectief en het formaliseren van een bestaand toetredingsperspectief. Men is dan echter niet bezig met onderhandelen. Gegeven de constructie van het voorliggende verdrag dient het parlement naar mijn mening thans te beslissen over de goedkeuring van dit verdrag met deze datum. Na de publicatie van de monitoringsrapporten van de Commissie in september zal ik de Kamer uiteraard op de hoogte stellen van de appreciatie door de Commissie van de eventuele situatie en van eventuele vrijwaringsmaatregelen. Ik heb al gezegd dat het in geval van een aanbeveling tot uitstel door de Commissie de intentie van de regering is om na overleg met het parlement een dergelijke aanbeveling te steunen.

De heer Platvoet heeft gevraagd of ik voorstander ben van monitoring van de politieke criteria na toetreding. Ik heb daarop antwoord gegeven. Dat zijn wij. Ook in het kader van het verlengde monitoringsmechanisme is voorgesteld om watchdog bodies op te richten, toezichhoudende comités op het gebied van justitie, binnenlandse zaken en de politieke criteria. Zij zullen worden bemand door Bulgaarse en Roemeense burgers,

bijgestaan door mentoren uit de lidstaten. Een verlengd monitoringsregime zal speciaal ontworpen zijn voor en toegesneden op de problemen die deze landen nog kennen. Ik meen dat een dergelijk regime in principe een nuttige rol kan spelen bij het verankeren van de hervormingen in deze landen.

Ik mag ook nog iets zeggen over de Raad van Europa. Ik zie de heer Van der Linden al belangstellend kijken. De heer Jurgens is er niet. Ik weet ook dat velen van u dit met belangstelling volgen. Ik vind dat de Raad van Europa op dit gebied een heel belangrijke eigen rol heeft. Het rapport-Juncker beveelt onder andere aan dat de Europese Unie de Raad van Europa als Europa-brede referentie voor mensenrechten erkent en hanteert en optimaal gebruik maakt van de expertise, de instrumenten en de instellingen van de Raad van Europa. De regering ondersteunt deze aanbeveling. In de huidige praktijk wordt overigens al veel samengewerkt en in de monitoringsrapporten van de Commissie wordt al veel gebruik gemaakt van de expertise van de Raad van Europa.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Is de minister klaar met het onderdeel monitormechanisme? Ik heb daarover nog een vraag.

Minister **Bot**: Ik wil nu aansnijden wat onder het monitormechanisme allemaal mogelijk is. Als er daarna nog vragen zijn, zal ik die gaarne beantwoorden. De Commissie zal uiteindelijk besluiten over de vrijwaringsmaatregelen, maar lidstaten hebben het recht aan de Commissie te verzoeken en hebben dus ook ruimte om met initiatieven te komen. Ik acht het wel wenselijk – daarover hebben verschillende Kamerleden een vraag gesteld – dat het de Commissie is die vanuit haar mandaat als hoeder van het acquis deze beslissing-bevoegdheid heeft en niet de Raad. Dat geldt voor ons allemaal. In het kader van het Europese recht worden vrijwaringsmaatregelen uiteindelijk door de Commissie genomen, weliswaar in het kader van het comitologiewezen in samenspraak met de lidstaten. De Commissie is echter uitdrukkelijk als hoeder van de verdragen aangewezen. Als deze landen dus eenmaal lid zijn, ook al is het met vrijwaringsmaatregelen, dan zijn zij onderworpen aan het rechtssysteem zoals wij dat met ons allen hebben geaccepteerd en opgezet voor de Europese Unie. Dat is een technische benadering van de Commissie waarbij de tekortkomingen centraal staan. Dat dient te prevaleren boven de puur politieke benadering. Daarvoor zijn er die watchdog bodies en andere instellingen. Wat de vrijwaring betreft is dit de regel.

De regering zal zich in de aanloop naar de volgende voortgangsrapporten goed oriënteren op de mogelijkheden tot het nemen van concrete maatregelen. De door de Commissie in mei gepresenteerde mogelijke maatregelen vormen in dat opzicht een stap in de goede richting, maar de regering kan hierover pas goed een oordeel geven in het licht van de in het najaar nog bestaande tekortkomingen. Wij zullen de volgende voortgangsrapporten dus eerst moeten afwachten. Mocht de Commissie eventueel maatregelen voorstellen of mochten die in de ogen van de regering onvoldoende blijken, dan is de regering van plan zelf met voorstellen te komen voor vrijwaringsmaatregelen en eventueel andere aanvullende noodzakelijke maatregelen. Daarbij kan, afhankelijk van de precieze tekortkomingen die zich

Bot

in het najaar zullen voordoen, in eerste instantie worden gedacht aan een reeks maatregelen die gericht zijn op de vrijwaring van de automatische wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en bevelen. Dit omvat een aanzienlijk aantal, vijftien tot twintig, EU-bevelen, verordeningen, besluiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, zowel op strafrechtelijk als civielrechtelijk gebied. Voorbeelden op strafrechtelijk gebied zijn het Europees aanhoudingsbevel, het Kaderbesluit inzake het witwassen van geld, het Europees bewijsverkrijgingsbevel. Voorbeelden op civielrechtelijk gebied zijn het Europese betalingsbevel voor onbetwiste vorderingen, de bewijsverkrijgingsverordening in burgerlijke zaken en handelszaken en executieverordeningen. Dergelijke maatregelen zullen worden gecombineerd met een verlengd monitoringsregime op basis van specifieke en concrete benchmarks en voortgangsrapporten. De Commissie heeft gesteld dat van voortgezette monitoring en de toepassing van genoemde vrijwaringsmaatregelen – zij zijn nog nooit eerder toegepast – een breed gevoeld effect van naming and shaming zal uitgaan, waarmee de hervormingsgezinde krachten in beide landen verder aan de slag kunnen. In de geschiedenis van de uitbreiding van de Europese Unie zijn vrijwaringsclausules en andere maatregelen van deze aard nog niet eerder toegepast. In verband met het mechanisme van een verlengd monitoringssysteem heeft de Commissie aangegeven bezig te zijn met die watchdog bodies, waarover ik heb gezegd hoe die in elkaar zitten. Het spreekt voor zich dat deze eventuele maatregelen bij toetreding onmiddellijk in werking zouden moeten treden en gehandhaafd zouden moeten blijven zolang de tekortkomingen blijven bestaan. Het toetredingsverdrag biedt hiertoe ook de nodige mogelijkheden.

Ik ga in op de vraag over het gezamenlijke toetredingsverdrag. Eerder bepleitte Nederland in het kader van de Raad vergeefs voor individuele verdragen. Bij vorige gelegenheden heb ik dit ook aan de Kamer uiteengezet. Een afgetekende meerderheid van de staten was naar voorbeeld van het toetredingsverdrag met de Laken-10 voorstander van het gezamenlijke verdrag. De regering wilde op dat moment niet als enige in de Europese Unie de weg naar toetreding van Bulgarije en Roemenië blokkeren. Inmiddels is het klimaat rond de verdere uitbreiding van de Europese Unie kritischer, niet alleen in Nederland. Zoals ik in het debat met de Tweede Kamer over hetzelfde verdrag heb aangegeven, zal het in de toekomst wat deze regering betreft niet meer voorkomen dat een toetredingsverdrag wordt afgesloten voor meerdere landen. Zorgvuldigheid en kwaliteit van het uitbreidingsproces dienen voor alles voorop te staan. Ik kom hiermee met name tegemoet aan het verzoek van de heer Hoekzema.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het is heel goed dat de Nederlandse regering dit vindt, maar is het intussen ook niet een conclusie die op EU-niveau wordt getrokken?

Minister **Bot**: Dat klopt. Dit is een conclusie die wij allen hebben getrokken, maar het is altijd goed om nog eens te bevestigen dat wij daar in ieder geval pal voor staan. Ik heb hier uiteengezet waarom die koppeling in het verleden uiteindelijk tot stand is gekomen, gegeven de specifieke omstandigheid van de toetreding van Oost-Europese landen. De Kamer weet dat de toetreding

van Kroatië apart verloopt, evenals die van Turkije. Over andere landen denken wij op dit moment nog helemaal niet na.

De heer **Hoekzema** (VVD): De minister heeft gezegd dat de regering in samenhang met Laken-10 toch heeft gemeend niet aan haar standpunt vast te houden over de ont koppeling als het gaat om Bulgarije en Roemenië, omdat daarmee de toetreding van beide landen in gevaar zou komen. Dit laatste begrijp ik niet. Is dit een verspreking van de minister?

Minister **Bot**: Dit heb ik gezegd in het historisch perspectief dat ik heb geschilderd en dat de heer Middelkoop eerder naar voren heeft gebracht. De regering heeft uiteindelijk onder grote druk gezegd: dit is al in een ver verleden geschied en is inmiddels een gepasseerd station. Als dit onvermijdelijk is, zal zij zich er niet als enige tegen verzetten, maar dat is wel de laatste keer geweest.

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik begrijp dat de minister als voorzitter heeft gezegd: dit is één keer maar niet weer. De volgende keer gebeurt het dus niet.

Minister **Bot**: Nee. En zoals zojuist door de heer Platvoet is opgemerkt, is dit inmiddels ook geaccepteerd beleid, omdat ook een aantal andere lidstaten naar aanleiding van het voorbeeld van Roemenië en Bulgarije heeft ingezien dat je staten niet moet koppelen. Dat had ons wellicht wat problemen bespaard. Ik zie Turkije nog niet gekoppeld met andere landen. Turkije is in de verre toekomst aan de orde. Ik verwacht echter niet dat een toetreding van Noorwegen erg lang zal duren. Ik verwacht dat dit snel zal gaan, maar ik verwacht wel dat Noorwegen nog enige bedenkingen zal hebben voordat het zo ver is. Ik heb het genoeg mogen smaken om destijds twee keer, op verzoek van de Noorse regering, door het land te reizen om de weldaden van de Europese Unie aan vissers en boeren uit te leggen. Dat is iedere keer net niet gelukt, maar ik heb Noorwegen daarbij goed leren kennen en zou het graag als lidstaat willen verwelkomen.

De heer Van de Beeten heeft mij gevraagd of de toetredingsdatum onderwerp van onderhandeling zou kunnen zijn. Ik meen dat ik daarop heb geantwoord dat dit in de praktijk niet mogelijk is. Als je aan het eind van een onderhandelingsproces bent gekomen, is het wel logisch dat je bij elkaar gaat zitten en afspreekt wanneer de poorten openzwaaien en het land mag toetreden; op het goede tijdstip voor de Europese Unie en voor het betreffende land. Dit is iets anders dan van tevoren een toetredingsdatum vaststellen, zoals wij dit concreet voor de Laken-10 hebben gedaan, of voor deze twee landen.

De Kamer weet dat het volgende voortgangsrapport naar alle waarschijnlijkheid op 26 september aanstaande zal worden gepresenteerd. In het kader van de voorbereiding van dit rapport zal de Commissie nog een aantal peer review missies naar beide landen initiëren, onder meer op het gebied van politieke criteria, Justitie, Binnenlandse Zaken en Landbouw.

De heer Ten Hoeve heeft gesproken over uitbreiding in het algemeen. Ik denk dat alleen de landen van de westelijke Balkan het toetredingsperspectief hebben. Daaraan zijn veel voorwaarden verbonden. Op 10 april jongstleden heb ik de Kamer over de uitbreidings-

Bot

strategie ingelicht. Ik ben het dus eigenlijk met de heer Ten Hoeve eens en ik deel ook de diagnose dat de procedures in de Europese Unie, naarmate de Unie zich verder uitbreidt, aanpassing behoeven om een efficiënte en slagvaardige Unie te waarborgen. Mede bij het creëren van regionale groepen binnen de Europese Unie heb ik mijn twijfels. Wij moeten de oplossing op dit moment niet zoeken in het geografisch afbakenen van verschillende snelheden. Wij moeten meer de nadruk leggen op de inhoud van het beleid. Het lijkt mij een betere weg als lidstaten een specifiek beleidsterrein samen willen ontginnen en daarin willen samengaan. Het Verdrag van Nice biedt op basis van artikel 43 daarvoor natuurlijk een mogelijkheid. Het Verdrag van Schengen en de invoering van de euro zijn natuurlijk voorbeelden van dat proces. Ik vind dat die samenwerking alleen kan geschieden op basis van in het verdrag verankerde regels en voorwaarden en op voorwaarde dat die nauwe samenwerking altijd openstaat voor iedereen die zich kwalificeert om daaraan deel te nemen.

De regering is dus van mening dat het voorliggende toetredingsverdrag in samenhang met het acquis de benodigde waarborgen bevat voor een verantwoorde toetreding van beide landen op 1 januari 2007 en eventueel 2008. De voortgangsrapporten vormen de basis voor besluitvorming over welke mogelijkheden tot het nemen van maatregelen – op welk moment en op welke wijze wel of niet in te zetten – verder kan worden gesproken. In die zin kan het voorliggende toetredingsverdrag naar de mening van de regering op zichzelf worden beoordeeld, onafhankelijk van de voortgangsrapporten. Goedkeuring van dit verdrag betekent in de ogen van de regering dan ook de bekrachtiging van de daarin opgenomen waarborgen en mogelijkheden om toetreding met slechts één jaar uit te stellen. Het is de taak van de regering er vervolgens op toe te zien dat recht wordt gedaan aan de bepalingen in het verdrag. Het toetredingsverdrag is onderhandeld met de andere EU-lidstaten, en met Bulgarije en Roemenië, het is goedgekeurd door het Europese Parlement, het is getekend en grotendeels geratificeerd door inmiddels zeventien EU-lidstaten. Van de overige lidstaten zijn de meeste ook bezig met het ratificatieproces. In vier of vijf lidstaten zal dit proces voor het volgende rapport van de Commissie zijn afgerond. Ik denk dat wij ons daarmee scharen in de grote meerderheid. Het toetredingsverdrag is ook goedgekeurd door de Bulgaren en de Roemenen. Ik teken hierbij aan dat ook Bulgarije en Roemenië hun afspraken voor het overgrote deel zijn nagekomen en serieus werk maken van de openstaande punten. Ik hoop dat zij daarin in de komende tijd zullen slagen, om het proces inderdaad tot een betere en voordelige afronding te brengen.

Nogmaals, de goedkeuring van de Kamer aan dit verdrag, waarin waarborgen en drukmiddelen zijn bekrachtigd, betekent volgens mij een steun in de rug van de hervormingsgezinde regeringen in beide landen bij het zetten van de laatste beslissende stappen. De goedkeuring van de Kamer aan dit toetredingsverdrag is daarom van groot belang.

□

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ik dank de Kamer voor de behartigenswaardige inbreng, die een heel breed perspectief heeft gegeven van deze uitbreiding, vooral

een Europees perspectief. Een aantal Kamerleden heeft echter ook zeer terecht gesproken over de meer interne kant van het verhaal: het functioneren van de Europese Unie, steun van de bevolking, de binnenlandse politieke situatie en de onderzoeken die daarnaar zijn gedaan. Hierover zal ik kort een paar opmerkingen maken.

Het is waar, zoals door een aantal Kamerleden is opgemerkt, dat uit ons laatste internetonderzoek blijkt dat een kleine meerderheid tegen toetreding van Roemenië en Bulgarije is, als de vraag op die manier wordt gesteld. Het is ook waar, zoals ook terecht is gezegd, dat als wordt gevraagd of men ervoor is dat landen toetreden als zij eenmaal aan alle criteria voldoen, driekwart daarvoor is. Het antwoord is sterk afhankelijk van hoeveel vertrouwen mensen erin hebben of landen ook echt klaar zijn. Ik denk dat wij deze les zeer ter harte moeten nemen. Het heeft niet alleen te maken met zorgen over de snelheid van de uitbreiding van de Unie, maar ook met vertrouwen in een strikte, zorgvuldige en eerlijke gang van zaken.

In die zin zou je kunnen zeggen dat het nee tegen de grondwet ons in Europees verband zelfs nog enig voordeel heeft opgeleverd. Ik wil er niet opnieuw over in discussie gaan, maar dit heeft ons wel een steun in de rug gegeven bij de strikte benadering die wij al jarenlang hanteren. Je zou in Europa twee kampen kunnen onderscheiden, de rekkelijken en de preciezen; wij staan zonder meer aan de kant van de preciezen. Dit was al zo, maar ik denk dat wij voor deze lijn inmiddels veel meer steun hebben, ook voor een aantal punten die alle woordvoerders terecht naar voren hebben gebracht. Nederland heeft in dit opzicht natuurlijk wel een staat van dienst, wij hebben bij de uitbreiding met de Tien voorop gelopen met die strikte, strenge benadering. Die heeft ons indertijd heel wat kritiek opgeleverd, zeker internationaal. Wij hebben voorop gelopen met het vragen om extra uitsluitingsmogelijkheden, om er zeker van te zijn dat de Unie echt maatregelen kan nemen als een land op bepaalde punten nog niet klaar is. Dit is toen gelukt. En het is intussen alweer jaren geleden, maar wij hebben ook voorop gelopen om een openbaar parlementair debat mogelijk te maken voor het nemen van de beslissing of een land klaar is voor toetreding. Dit was niet de gewoonte, maar het is wel gelukt en inmiddels wordt dit in de Europese Unie als logisch beschouwd.

In die zin moeten wij onze zegeningen tellen. Wij worden strenger bij het organiseren van uitbreidingsprocessen en de toetsing daarbij. Dit is alleen maar winst, vind ik. Je ziet het aan het aanscherpen van de criteria, aan de uitsluitingsmogelijkheden, aan de vrijwaringsmogelijkheden, aan de preciezere benchmarks en trouwens ook aan de nieuwe mogelijkheid van een jaar uitstel. Wij willen hier nog verder in gaan, wij hebben al bij herhaling aangedrongen op een openhartig en volledig debat over uitbreiding in de Raad, om de mensen te laten zien dat Europa "in charge" is en dat er niet zo maar sprake is van een rijdende trein. Wij moeten laten zien dat wij zelf beslissen en dat wij allerlei punten nog verder kunnen aanscherpen. Ik hoop dat het in de Europese Raad aan het eind van deze week zal lukken om weer een stap te zetten door overeen te komen dat wij in de tweede helft van dit jaar over de absorptiecapaciteit zullen spreken, maar ook over de hele methodiek van toetredingsonderhandelingen. Wij willen daarbij politieke criteria naar voren halen, wij willen

Nicolaï

moeilijke dossiers aan het begin behandelen en wij hebben nog een paar praktische voorstellen gedaan.

De controle. Als er al ruimte was voor te veel flexibiliteit bij het beoordelen of een land klaar is voor toetreding, dan is die nu wel minimaal geworden. Dit vind ik op zichzelf winst. En er zijn zelfs mogelijkheden om de controle na toetreding nog voort te zetten, wat ook weer een nieuwe stap is.

Nederland heeft ook al vaker een discussie over de data op gang gebracht, zelfs al in de tijd waarin ik nog als enige in de Raad mijn vinger opstak om bezwaar te maken tegen het noemen van data, omdat daarmee de bewijslast zou worden omgekeerd. Je doet met het aangeven van een datum immers alsof een land al klaar is, zodat je zou moeten aantonen dat dit nog niet zo is, terwijl een land eerst maar zou moeten aantonen dat het klaar is. Ook hiervoor krijgen wij meer steun, net als voor het maken van een toetredingsverdrag per land.

Formeel wordt nu het voorstel aan de Kamer voorgelegd om het verdrag te ratificeren, niet de vraag of zij het ermee eens is dat de betrokken landen klaar zijn. In feite gaat het om de vraag of Bulgarije en Roemenië welkom zijn, als ze klaar zijn voor toetreding. Ik zeg dit omdat ik mij nog goed de discussie herinner over de toetreding van de tien nieuwe landen. Het was een heftig debat over de vraag of landen als Polen er allemaal wel voldoende klaar voor waren. Ik vond het zeer verheugend en ook een blijk van verantwoordelijkheidsbesef dat de Kamer, inclusief zeer kritische fracties als de SP en de LPF, uiteindelijk vóór de ratificatie van het toetredingsverdrag voor die tien landen heeft gestemd.

Tot slot nog de expliciete vraag hoe de Kamers en de bevolking nader zullen worden geïnformeerd. Uiteraard beoordeelt de Commissie als eerste of de twee landen klaar zijn. Zij zal dit op 26 september melden. De regering zal dit toetsen, zoals altijd, en zij zal haar oordeel daarover aan de Kamers toesturen. Ik hoop oprecht dat er dan ook weer de nodige aandacht voor zal zijn en dat wij gezamenlijk zullen kunnen constateren of deze landen klaar zijn voor toetreding tot de Unie. Een belangrijke les is immers dat burgers afhaken als zij het gevoel hebben dat er over allerlei dingen in achterkamers wordt besloten. Als zij zien wat er gebeurt, voelen zij zich erbij betrokken. Het is penny wise, pound foolish om te hopen dat je de soms moeilijke beslissingen over uitbreiding een beetje onopvallend kunt nemen, want dat breekt je later des te meer op. Ik zie dan ook uit naar die discussie, want ik denk dat uitbreiding in het belang is van de toetredende landen en in dat van Nederland. Maar natuurlijk is het evenzeer in het belang van toetreders en van Nederland dat er een goed functionerende Unie is, gesteund door de burgers.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb nog één concrete vraag waarvan ik eigenlijk hoop dat die overbodig is. Toch kan ik de neiging om deze vraag te stellen, niet onderdrukken. Betekenen uw woorden dat het, als de regering bij de beoordeling van het septemberrapport van mening is dat voor een van beide landen een jaar uitstel van de toetreding gewenst is, expliciet te lezen zal zijn in de reactie van de regering?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Dan zullen wij absoluut niet schromen om het te melden. Ik zeg er wel bij dat de Commissie hierover als eerste oordeelt; wij geven

eigenlijk een soort second opinion, wij beoordelen of de Commissie tot een juiste conclusie is gekomen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Maar de Raad moet dat oordeel unaniem overnemen, anders is er geen sprake van toetreding. En Nederland is een van de leden van de Raad.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Als wij van mening zijn dat een van de landen er niet klaar voor is, zullen wij de eerste zijn om dat aan te geven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan kan er natuurlijk nog een parlementair debat over gevoerd worden.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Dat zal dan ongetwijfeld tot veel discussie leiden, en niet alleen in het parlement.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Voorzitter, omdat ik niet in de gelegenheid ben om deel te nemen aan de tweede termijn en omdat ik eerlijk gezegd ook geen reden heb om dat te doen – ik ben geheel tevredengesteld door de antwoorden van de regering – zou ik de bewindslieden nu alvast willen bedanken voor hun antwoorden, vooral voor de toezeggingen die ik op specifieke punten gevraagd had. Het moge duidelijk zijn dat de twee fracties die ik vertegenwoordig, volledig instemmen met de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie. Ik hoop dat het mogelijk zal blijken om aan het eind van de avond te constateren dat de Eerste Kamer geen bezwaar heeft tegen het lidmaatschap van de Unie voor deze twee landen.

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik had nog expliciet gevraagd naar de positie van de Staten-Generaal als de regering een standpunt bepaalt tegenover vrijwaringsmaatregelen en andere maatregelen. Ik reageer nu op de woorden van de staatssecretaris: er komt een rapport van de Commissie en vervolgens geeft de regering een oordeel hierover. Ik ga ervan uit dat dit oordeel aan het parlement en de bevolking zal worden voorgelegd. Welke positie hebben beide Kamers dan nog? Als wij dat rapport krijgen, willen wij er een debat over. Welke betekenis heeft dat dan?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ik meen dat de minister hierover in antwoord op een vraag van de heer Van Middelkoop al het een en ander heeft gezegd. Ik weet niet of ik daaraan nog iets zou moeten toevoegen.

De heer **Hoekzema** (VVD): Is dan duidelijk wat precies de positie van beide Kamers is? De Commissie doet een voorstel over eventueel uitstel en zij geeft haar oordeel. Vervolgens geeft de regering daar weer haar oordeel over. Daarover voeren wij een debat; is de uitslag daarvan nog bepalend voor wat de Commissie aan de Raad zal voorleggen?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Tot op zekere hoogte kunnen beide Kamers dit ook zelf uitmaken, want deze informatie zal het parlement bereiken – dat is de standaardprocedure – maar de Kamers kunnen de regering natuurlijk altijd aanspreken om haar met een boodschap naar Brussel te sturen. En ik denk dat dit ook op dat moment mogelijk is.

Nicolaï

De heer **Hoekzema** (VVD): Op deze wijze zouden wij via u dus nog invloed kunnen hebben op het debat in de Raad?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ja.

De **voorzitter**: De invloed van de Eerste Kamer kan onmetelijk zijn ...

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van het **themadebat** over het wetsvoorstel **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006 (30300-VI)**, met als thema's:

- veiligheid versus fundamentele rechten (inclusief bestrijding terrorisme);
- bruikbare rechtsorde (regeldruk, handhaving, vertrouwen in de rechtspraak en de internationale rechtsorde).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden voor de vaak diepgaande beschouwingen van vanochtend over de twee thema's waar dit debat zich op richt. Dat is enerzijds de regeldruk en de notie van een bruikbare rechtsorde en anderzijds veiligheid versus vrijheid en de vraag of sommige elementen van onze rechtsorde niet in de knel komen bij de bestrijding van terrorisme. De keuze lijkt mij inderdaad juist omdat de twee thema's weliswaar verschillen qua invalshoek, maar toch twee keer wezenlijke vragen van onze rechtsorde betreffen. Die rechtsorde is uiteindelijk zowel fundament als kader voor ons samenleven in Nederland. Het is wezenlijk dat die rechtsorde op ieder moment ook in overeenstemming wordt gebracht met de eisen van de moderne tijd.

Bij beide thema's gaat het om de vraag op welke wijze wij voor burgers vrijheid kunnen waarborgen en daarmee ook ruimte om tot ontwikkeling te komen. Dat is zowel aan de orde bij de bedreiging door terrorisme als bij de ordening door middel van wetgeving. In die verhouding tot de rechtsorde spreekt regelgeving en vrijheid wellicht meer aan bij terrorismebestrijding, maar het is niet minder aan de orde bij de regels en wetten die wij stellen.

Het uitgangspunt, de notie, het beeld dat soms aan het debat ten grondslag ligt, is dat regels en wetten de vrijheid beperken. In eerlijkheid is dat maar voor een heel beperkt deel van de wetten het geval. Laat ik het meest praktische voorbeeld geven. Op zichzelf kunnen wij de regel afschaffen dat auto's aan de rechterkant van de weg moeten rijden, maar als wij dat doen en het aan ieders eigen inzicht overlaten aan welke kant van de weg men rijdt, is snelverkeer niet meer aan de orde in Nederland. Dan kan niemand het zich permitteren om harder dan 15 km/uur te rijden, opdat men tijdig tot stilstand komt wanneer men toevallig iemand tegenkomt die, omdat het hem zo uitkwam, heeft gekozen om zich langs de andere kant van de weg voort te bewegen. En dat is maar één voorbeeld. In de tijd dat er nog maar tientallen of honderden auto's in Nederland waren, konden wij volstaan met een aantal ruwe regels op dit terrein en konden wij het voor het overige overlaten aan

het gezond inzicht van iedere bestuurder. Dit nog afgezien van het feit dat de auto's zodanig waren ingericht dat zij nog niet tot acute moordmiddelen konden worden. Dat alles is veranderd. De frequentie en intensiteit van het verkeer is ook zodanig toegenomen, dat het niet kan zonder een overmatig gedetailleerd systeem van verkeersregels. Ieder jaar voegen wij weer regels toe, mede met het oog op vermindering van het dodental. In een individueel geval zal men het een knelpunt vinden, maar uiteindelijk is daardoor het systeem van autoverkeer in Nederland mogelijk, waardoor de hele economische ontwikkeling mogelijk is geworden.

Wat men vaak uit het oog verliest, zeker als jurist, is dat vrijheid in wezen twee aspecten heeft. Wij beschouwen en bezien vrijheid vaak vanuit de definities van de grote vrijheden zoals Roosevelt die genoemd heeft: de vrijheid van angst, de vrijheid van behoefte, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van overtuiging. Dat is, kortom, de afwezigheid van beperkingen. Dat is één aspect van vrijheid. Een tweede aspect van vrijheid is de vrijheid om iets te kunnen doen, zowel individueel als collectief. Dat is de vrijheid die wij juist scheppen met wetten, die dingen mogelijk maakt. De heer Holdijk is er niet, maar ik kan slechts onderstrepen wat hij citeerde uit de Nederlandse geloofsbelijdenis, namelijk dat de wetten nodig zijn vanuit de ongebondenheid van mensen. U hoeft het niet religieus te zien, maar dat is de ongebondenheid vanuit het gegeven dat wij autonome wezens zijn en ieder naar eigen inzicht handelen. Verhoudingen zouden in het maatschappelijk verkeer vaak een zero sum game worden, als wij ze niet door regels zodanig zouden structureren dat de samenwerking meerwaarde krijgt en dat niet het vermogen van de een ten laste gaat van de ander, waardoor de optelsom niet meer is dan de som van de afzonderlijke delen. Dat is in wezen de vrijheid die het communiceren in heel brede zin mogelijk maakt, die maatschappelijk verkeer mogelijk maakt. Juist daardoor vermogen wij ontzettend veel.

Het is ook de essentie van het verhaal over de torenbouw van Babel. Juist doordat wij niet meer met elkaar konden communiceren, vermochten wij het niet meer. Het is het voorbeeld dat de heer Franken heeft genoemd van de XBRL-taxonomie die ontwikkeld is. In wezen is er geen regel afgeschaft. De regels, de verplichtingen, bestaan nog. Door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke woordenschat – dat zijn de 4500 begrippen die komen in de plaats van de 200.000, toen iedereen zijn eigen taal had – en door het gebruik van een gemeenschappelijke grammatica, de XBRL-standaard, is het mogelijk geworden om op basis van een zelfde bestand niet meer de overheid te geven wat de overheid vraagt, maar de overheid in staat te stellen binnen bepaalde grenzen eruit te halen wat zij nodig heeft. Dat is de veel grotere winst als het gaat om regeldruk en als het gaat om administratieve lasten.

Daarom moet men het ook niet zo zien dat regels per definitie druk opleveren. Regels worden voor een groot deel vrijwillig nageleefd door burgers. Zou dat niet zo zijn, dan hadden wij geen rechtsorde. Regels kunnen niet bestaan bij gratie van een individuele handhaving. Vuistregel is dat ongeveer 80% vrijwillig zich eraan moet houden; anders kun je het wel vergeten. De detaillering is vaak niet nodig vanwege de 80% die zich wel eraan houdt, maar juist vanwege de 5 tot 20% die zich eraan onttrekt en vanwege de redenering die men gebruikt om