

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1992-1993

23 OKTOBER 1992

Voorstel van wet houdende instelling van een gemengde commissie belast met het onderzoek van de toepassing en de werking van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen

(Ingediend door de heer Jonckheer c.s.)

TOELICHTING

De Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wordt de Kamers ter goedkeuring voorgelegd. Hoewel die Overeenkomst oorspronkelijk door vijf regeringen van Staten die lid zijn van de E.E.G. werd ondertekend, past ze volledig in het proces van politieke integratie van de Europese Gemeenschap en, inzonderheid, van de Europese Unie.

Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bevat trouwens bepalingen die betrekking hebben op terreinen die door de Overeenkomst van Schengen worden behandeld.

Die Overeenkomst, die voornamelijk werd ingegeven door een streven naar het onder controle brengen van de gevolgen van het vrije verkeer van personen op het grondgebied van de « Schengen-ruimte », heeft een onvermijdelijke weerslag op de nationale wetgevingen betreffende gevoelige thema's zoals het asielrecht en, meer algemeen, het immigratiebeleid ten aanzien van onderdanen van derde landen. Geheel in de lijn van de politieke integratie voorziet de Overeenkomst immers in belangrijke soevereiniteitsoverdrachten, wat meer bepaald tot uiting komt door de instelling van het eenvormige visum (art. 19, § 2).

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

23 OCTOBRE 1992

Proposition de loi portant création d'une commission mixte chargée d'examiner la mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention d'application de l'Accord de Schengen

(Déposée par M. Jonckheer et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La Convention d'application des Accords de Schengen est soumise à l'assentiment des Chambres. Quoique signée initialement par cinq gouvernements d'Etats membres de la C.E.E., cette Convention s'inscrit au sein du processus d'intégration politique de la Communauté européenne, et, plus particulièrement, de l'Union européenne.

Le titre VI du Traité sur l'Union européenne comprend d'ailleurs des dispositions couvrant les domaines traités par la Convention de Schengen.

Motivée fondamentalement par l'objectif de contrôler les enjeux de la libre circulation des personnes dans le territoire de « l'espace Schengen », cette Convention a des implications inévitables sur les législations nationales touchant à des domaines sensibles, en particulier le droit d'asile et plus globalement la politique en matière d'immigration à l'égard des ressortissants des pays tiers. Dans la logique de l'intégration politique, la Convention prévoit en effet des transferts importants de souveraineté qui s'illustrent notamment par l'instauration d'un visa uniforme (art. 19, § 2).

Op de toepassing van de Overeenkomst wordt toegezien door een Uitvoerend Comité (art. 131), dat bestaat uit Ministers (art. 132, § 1) en dat bij eenparigheid van stemmen beslist (art. 132, § 2).

Er werd niet voorzien in een gemeenschappelijk rechtsprekend orgaan dat toeziet op de naleving van de Overeenkomst door de partijen en op de rechten van de personen die door de Overeenkomst zijn gebonden. Dat zou kunnen leiden tot ongewenste bevoegdheidsconflicten en tot een verschillende jurisprudentie in de Staten. Bovendien ontbreekt elke vorm van parlementaire controle op de werking en de besluiten van het Uitvoerend Comité.

Die toestand lijkt ons onaanvaardbaar, daar hij een samenhangende rechtsorde in de weg staat en voorbijgaat aan de essentiële regels van een democratische controle, die door de Europese burgers nochtans met steeds meer aandrang wordt geëist.

In het advies van de Raad van State van 1 juli 1992 dat bij het wetsontwerp is gevoegd, worden over de twee bovenvermelde punten overigens opmerkingen geformuleerd die in dezelfde richting gaan.

Ter afronding van de bespreking heeft de Nederlandse Tweede Kamer ingestemd met de ondertekening van de Overeenkomst van Schengen op voorwaarde dat zij beschikt over een beslissingsrecht voor de maatregelen die het Uitvoerend Comité van Schengen overweegt, wat verenigbaar is met artikel 132, §§ 2 en 3, van de Overeenkomst.

Gelet op die ontwikkelingen zijn wij van mening dat er een parlementair controleorgaan moet worden ingesteld, hoewel wij ons ervan bewust zijn dat de gerezen moeilijkheden hiermee slechts ten dele worden opgelost.

*
* *

L'application de la Convention est assurée par un Comité exécutif (art. 131), composé des ministres (art. 132, § 1^{er}), statuant à l'unanimité (art. 132, § 2).

Aucun contrôle juridictionnel commun n'est prévu sur le respect de la Convention par les parties ainsi que sur les droits des personnes qui sont liées par cette Convention. Cette absence crée la possibilité non souhaitable de conflit de compétences et de jurisprudence différenciée selon les Etats. Par ailleurs, aucun contrôle parlementaire n'est prévu sur le fonctionnement et les décisions du Comité exécutif.

Cette situation nous paraît inacceptable, car peu soucieuse d'un ordre juridique cohérent, et ne répondant pas aux règles essentielles de contrôle démocratique exigées pourtant toujours davantage par les citoyens européens.

L'avis du Conseil d'Etat du 1^{er} juillet 1992, annexé au projet de loi, formule d'ailleurs des observations sur les deux points précités qui vont dans le sens de nos préoccupations.

En conclusion de son débat, la deuxième Chambre néerlandaise a approuvé la signature de la Convention de Schengen moyennant la condition d'un droit de décision sur les mesures envisagées par le Comité exécutif de Schengen, ce qui est compatible avec l'article 132, §§ 2 et 3, de la Convention.

Compte tenu de ces développements, nous estimons devoir instaurer un organe de contrôle parlementaire, en étant conscients qu'il ne répond que partiellement aux difficultés soulevées.

Pierre JONCKHEER.

*
* *

VOORSTEL VAN WET**Artikel 1**

Er wordt een gemengde vaste parlementaire Commissie ingesteld, «Parlementaire Controlecommissie belast met het onderzoek van de toepassing en de werking van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen» genaamd.

Art. 2

De Commissie heeft tot taak:

1° regelmatig inlichtingen in te winnen over de werkzaamheden van het Uitvoerend Comité dat de Overeenkomst van Schengen ten uitvoer moet leggen, zoals bepaald in de artikelen 131 en 132 van die Overeenkomst, alsmede over de werkzaamheden van de werkgroepen en de controle-instanties die door dat Comité zijn ingesteld. Bij het vervullen van die taak moet rekening worden gehouden met de werkzaamheden van de Europese Gemeenschap op dit terrein;

2° de voorstellen van besluiten die door het Uitvoerend Comité worden overwogen, te analyseren en daaromtrent bindende adviezen uit te brengen.

Art. 3

De Commissie is samengesteld uit 22 leden, namelijk 11 kamerleden en 11 senatoren, die respectievelijk door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door de Senaat worden aangewezen volgens het principe van de evenredige vertegenwoordiging.

PROPOSITION DE LOI**Article premier**

Il est institué une Commission parlementaire permanente mixte, dénommée « Commission parlementaire de contrôle chargée d'examiner la mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention d'application de l'Accord de Schengen ».

Art. 2

La commission a pour mission:

1° de s'informer régulièrement des activités du Comité exécutif chargé d'appliquer la Convention de Schengen tel que prévu aux articles 131 et 132 de ladite Convention, ainsi que des groupes de travail et autorités de contrôle constitués par lui. Cette mission d'information s'effectue compte tenu des travaux de la Communauté européenne sur ces matières;

2° d'analyser les propositions de décisions envisagées par le Comité exécutif et de rendre des avis contraignants sur celles-ci.

Art. 3

La commission est composée de 22 membres, soit 11 députés et 11 sénateurs, qui sont désignés respectivement par la Chambre des représentants et par le Sénat, selon le principe de la représentation proportionnelle.

Pierre JONCKHEER.
Jef TAVERNIER.
Jean-François VAES.
Ludo DIERICKX.

BELGISCHE SENAAT

—————
Zitting 1992 - 1993
—————

29 oktober 1992
—————

Voorstel van wet houdende instelling van een gemengde commissie belast met het onderzoek van de toepassing en de werking van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

—————
AMENDEMENT VAN DE H. DESMEDT
—————

ART. 4 (nieuw)

Een artikel 4 (nieuw) in te voegen, luidende :
"ART. 4.- De Commissie brengt jaarlijks verslag uit aan de nationale Wetgevende Kamers."

R.A 16050

ml

SENAT DE BELGIQUE

—————
Session de 1992 - 1993
—————

29 octobre 1992
—————

Proposition de loi portant création d'une commission mixte chargée d'examiner la mise en oeuvre et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen.

—————
AMENDEMENT PROPOSE PAR M. DESMEDT
—————

ART. 4 (nieuw)

Ajouter un article 4 (nouveau), libellé comme suit :
"ART. 4.- La Commission établit un rapport annuel à l'intention des Chambres législatives nationales."

Claude DESMEDT.

R.A 16050

500-1 (1992-1993)
Commissiestuk nr. 2
Buitenlandse Zaken

500-1 (1992-1993)
Document de Commission n° 2
Relations extérieures

BELGISCHE SENAAT

Zitting 1992 - 1993

9 december 1992

Vorstel van wet houdende instelling van een gemengde commissie belast met het onderzoek van de toepassing en de werking van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

AMENDEMENT VAN DE H. JONCKHEER

ART. 2

SENAT DE BELGIQUE

Session de 1992 - 1993

9 décembre 1992

Proposition de loi portant création d'une commission mixte chargée d'examiner la mise en oeuvre et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen.

AMENDEMENT PROPOSE PAR M. JONCKHEER

ART. 2

ART. 2

Remplacer cet article par les dispositions suivantes :

1° Le Gouvernement informe préalablement et en temps utile les Chambres des propositions de décision inscrites à l'ordre du jour des réunions du Comité exécutif chargé d'appliquer la Convention de Schengen tel que prévu au Titre VII de ladite Convention.

2° Au vu de cette information, les Chambres peuvent émettre des avis sur les propositions de décision envisagées par le Comité exécutif, endéans le délai prescrit par l'article 132, § 3 de la Convention."

JUSTIFICATION

Motivée fondamentalement par l'objectif de contrôler les enjeux de la libre circulation des personnes dans le territoire de "l'espace Schengen", cette Convention a des implications inévitables sur les législations nationales touchant à des domaines sensibles en particulier le droit d'asile et plus globalement la politique en matière d'immigration à l'égard des ressortissants des pays tiers. Dans la logique de l'intégration politique, la Convention prévoit en effet des transferts importants de souveraineté qui s'illustre notamment par l'instauration d'un visa uniforme (art.19,par.2).

L'application de la Convention est assurée par un Comité exécutif (art. 131), composé des Ministres (art.132,par.1), statuant à l'unanimité (art.132,par.2).

Aucun contrôle juridictionnel commun n'est prévu sur le respect de la Convention par les parties ainsi que sur les droits des personnes qui y sont liées. Cette absence crée la possibilité non souhaitable de conflit de compétences et de jurisprudence différenciée selon les Etats. Par ailleurs, aucun contrôle parlementaire n'est prévu sur le fonctionnement et les décisions du Comité exécutif.

L'Avis du Conseil d'Etat du 1er juillet 1992, annexé au projet de loi, formule d'ailleurs des observations sur les deux points précités qui vont dans le sens de nos préoccupations.

En conclusion de son débat, la Chambre néerlandaise des Représentants a approuvé la signature de la Convention de Schengen moyennant la condition d'un droit de décision sur les mesures envisagées par le Comité exécutif de Schengen, ce qui est compatible avec l'article 132, par.2 et par.3 de la Convention.

Compte tenu de ces développements, nous estimons devoir instaurer un organe de contrôle parlementaire, en étant conscient qu'il ne répond que partiellement aux difficultés soulevées.

ART. 2

Dit artikel te vervangen als volgt :

"1. De Regering brengt de Kamers vooraf en tijdig op de hoogte van de ontwerp-besluiten die op de agenda staan van de vergaderingen van het Uitvoerend Comité belast met het toezicht op de toepassing van de Overeenkomst van Schengen als bepaald in Titel VII van die Overeenkomst.

2. De Kamers kunnen op grond van die informatie binnen de termijn voorgeschreven bij artikel 132, 3, van de Overeenkomst, een advies uitbrengen over de ontwerp-besluiten die door het Comité worden overwogen."

VERANTWOORDING

Die Overeenkomst, die voornamelijk werd ingegeven door een streven naar het onder controle brengen van de gevolgen van het vrije verkeer van personen op het grondgebied van de «Schengen-ruimte», heeft een onvermijdelijke weerslag op de nationale wetgevingen betreffende gevoelige thema's zoals het asielrecht en, meer algemeen, het immigratiebeleid ten aanzien van onderdanen van derde landen. Geheel in de lijn van de politieke integratie voorziet de Overeenkomst immers in belangrijke soevereiniteitsoverdrachten, wat meer bepaald tot uiting komt door de instelling van het eenvormige visum (art. 19, § 2).

Op de toepassing van de Overeenkomst wordt toegezien door een Uitvoerend Comité (art. 131), dat bestaat uit Ministers (art. 132, § 1) en dat bij eenparigheid van stemmen beslist (art. 132, § 2).

Er werd niet voorzien in een gemeenschappelijk rechtsprekend orgaan dat toeziet op de naleving van de Overeenkomst door de partijen en op de rechten van de personen die door de Overeenkomst zijn gebonden. Dat zou kunnen leiden tot ongewenste bevoegdheidsconflicten en tot een verschillende jurisprudentie in de Staten. Bovendien ontbreekt elke vorm van parlementaire controle op de werking en de besluiten van het Uitvoerend Comité.

In het advies van de Raad van State van 1 juli 1992 dat bij het wetsontwerp is gevoegd, worden over de twee bovenvermelde punten overigens opmerkingen geformuleerd die in dezelfde richting gaan.

Ter afronding van de bespreking heeft de Nederlandse Tweede Kamer ingestemd met de ondertekening van de Overeenkomst van Schengen op voorwaarde dat zij beschikt over een beslissingsrecht voor de maatregelen die het Uitvoerend Comité van Schengen overweegt, wat verenigbaar is met artikel 132, §§ 2 en 3, van de Overeenkomst.

Gelet op die ontwikkelingen zijn wij van mening dat er een parlementair controleorgaan moet worden ingesteld, hoewel wij ons ervan bewust zijn dat de gerezen moeilijkheden hiermee slechts ten dele worden opgelost.
