

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

19 MAART 1996

De Intergouvernementele Conferentie 1996

AMENDEMENT

op het ontwerp van memorandum
voorgesteld door het Adviescomité
voor Europese Aangelegenheden

Nr. 7 VAN DE HEER VANDENBERGHE C.S.

**Het hoofdstuk «Middelen», afdeling III —
Veiligheid binnen de Europese Unie, aanvullen als
volgt:**

*«5. Het feit dat het Nationale Parlement niet syste-
matisch wordt voorgelicht over de Europese debatten
kan een van de oorzaken zijn van het vastlopen van de
Europese integratie, wat de derde pijler betreft.*

*Het Nationale Parlement moet regelmatig worden
voorgelicht over alle debatten die aan de gang zijn bij
de Europese instanties, indien nodig via een institu-
tionele hervorming naar het voorbeeld van het sys-
teem van «parlementair voorbehoud» dat onder
meer in Nederland en Frankrijk wordt toegepast.*

*De agenda van de Europese vergadering en de
bijbehorende stukken moeten tijdig worden bezorgd*

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-140 - 1995/1996:

- Nr. 1: Tweede tussentijds verslag.
- Nr. 2: Verslag. — Ontwerp van memorandum.
- Nr. 3: Aanvullend verslag.
- Nr. 4: Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

19 MARS 1996

La Conférence intergouvernementale de 1996

AMENDEMENT

au projet de memorandum
présenté par le Comité d'avis
chargé de questions européennes

N° 7 DE M. VANDENBERGHE ET CONSORTS

**Compléter le chapitre «Moyens», section III —
Sécurité dans l'Union européenne, par ce qui suit:**

*«5. L'absence d'information systématique du
Parlement belge sur les discussions en cours au niveau
européen peut constituer l'une des causes de la
paralysie actuelle de la construction européenne dans
le cadre du troisième pilier.*

*Il faut que l'information régulière du Parlement
belge sur tous les débats en cours dans les instances
européennes soit garantie, le cas échéant par une
réforme institutionnelle, à l'instar du système de la
«réserve parlementaire» appliqué notamment aux
Pays-Bas et en France.*

*Il convient non seulement que l'agenda des
réunions au niveau européen et les documents qui s'y*

Voir:

Documents du Sénat:

1-140 - 1995/1996:

- N° 1: Deuxième rapport intérimaire.
- N° 2: Rapport. — Projet de memorandum.
- N° 3: Rapport complémentaire.
- N° 4: Amendements.

aan de Nationale Regering en de Regering moet deze inlichtingen ook onverwijld ter kennis brengen van het Parlement.

6. Het is onduidelijk hoe de huidige Europese samenwerking op het vlak van justitie verloopt en tot welke resultaten deze al dan niet geleid heeft. Er is geen toegang tot de teksten die in het kader van de derde pijler tot stand zijn gekomen. Hoe kan men zich uitspreken over de verbetering van deze samenwerking als een duidelijk beeld van de huidige samenwerking ontbreekt?

Wat wensen de Regeringen door middel van de Europese samenwerking op het vlak van justitie gerealiseerd te zien? Hoe dient, op basis daarvan, de samenwerking te worden opgevat?

Meer specifiek: hoe ziet men bijvoorbeeld de justitiële samenwerking in strafzaken? Wat is in dat verband bijvoorbeeld het standpunt aangaande de uitlevering van eigen onderdanen aan andere Lid-Staten van de Europese Unie? Hoe wenst men de strijd tegen de drugshandel op Europees niveau georganiseerd te zien? Wat met Europol? Wat met de immigratie? De institutionele onderbouwing (omvorming) van de Europese samenwerking op het vlak van justitie zal afhankelijk van het antwoord op deze vragen dienen te geschieden. Het is dan ook belangrijk de concrete doelstellingen van de Regeringen ter zake te kennen.

Het uit handen geven van bevoegdheden op het vlak van justitie dient met de nodige omzichtigheid te geschieden. Justitie behoort immers tot de wezenlijke bestanddelen van de democratische rechtsstaat. Elke overdracht van bevoegdheden ter zake dient gekoppeld te worden aan het respect voor de beginselen eigen aan de rechtsstaat en de uitwerking van een degelijke democratische controle. Deze controle dient zowel van politieke als juridische aard te zijn.

Met het oog op de verbetering van de politieke controle is het noodzakelijk dat het Nationale Parlement nauwer bij de voorbereiding van de Europese besluitvorming betrokken wordt. Meer concreet zou bijvoorbeeld voor de aanvang van elke Europese Top waar aangelegenheden inzake justitie ter sprake zullen worden gebracht een voorafgaand debat desaangaande in het Nationale Parlement moeten kunnen plaatsvinden, zodat eventueel een inhoudelijke inbreng zou kunnen worden verricht. Meer algemeen zouden de Regeringen er zorg voor dienen te dragen dat aan parlementen voldoende informatie wordt verschaft alsook verslag wordt uitgebracht over aangelegenheden die in Europees verband ter bespreking voorliggen. Daarnaast mag ook een controle door het Europees Parlement, als aanvulling op de controle uitgeoefend door de Nationale Parlementen, niet ontbreken. Een systeem van wederzijdse samenwerking en informatie tussen deze Parlementen zou daarbij kunnen worden ontwikkeld.

rapporent soient transmis en temps utile au Gouvernement belge, mais aussi que ce dernier porte sans délai les informations à la connaissance du Parlement.

6. On ne voit pas suffisamment comment se déroule actuellement la coopération européenne en matière de justice et à quels résultats elle a ou non conduit. Il n'y a pas d'accès aux textes qui ont été élaborés dans le cadre du troisième pilier. Comment pourrait-on se prononcer sur l'amélioration de cette coopération si l'on n'a pas une vue claire de la manière dont celle-ci fonctionne actuellement?

Quels résultats concrets les gouvernements escomptent-ils de la coopération européenne en matière de justice? Comment cette dernière doit-elle être conçue en fonction desdits objectifs?

Plus spécifiquement, comment envisage-t-on la coopération en matière pénale? Quelle est à cet égard la position au sujet de l'extradition des ressortissants vers d'autres États membres de l'Union européenne? Comment veut-on organiser, au niveau européen, la lutte contre le trafic de la drogue? Qu'en est-il d'Europol? Et de l'immigration? L'organisation (transformation) institutionnelle de la coopération européenne en matière de justice devra se faire en fonction de la réponse à ces questions. Il est donc important de connaître les objectifs concrets des gouvernements en la matière.

Un transfert de compétences dans le domaine de la justice doit se faire avec toute la circonspection voulue, car la justice est une composante essentielle de l'État de droit démocratique. Tout transfert de compétences en la matière doit être lié au respect des principes propres à un État de droit et à la mise en place d'un contrôle démocratique sérieux, qui devra être à la fois politique et juridique.

Pour améliorer le contrôle politique, il est nécessaire que le Parlement soit associé plus étroitement à la préparation de la décision européenne. Plus concrètement, avant tout sommet européen ayant à son ordre du jour des questions relevant de la justice, un débat préalable doit pouvoir être organisé au Parlement national, en vue d'un apport éventuel sur le plan du contenu. D'une manière plus générale, les gouvernements devraient veiller à fournir aux parlements une information suffisante sur les questions en discussion dans le cadre européen et à leur faire rapport à ce sujet. En outre, il doit y avoir aussi un contrôle du Parlement européen, complémentairement à celui exercé par les parlements nationaux. Un système de collaboration et d'échange d'informations entre ces parlements pourrait être mis au point.

Aan het Europees Hof van Justitie moet volledige rechtsmacht worden toegekend om een uniforme en correcte toepassing van het Unierecht aangaande justitiële aangelegenheden mogelijk te maken. In dat verband is het onmisbaar dat de Europese Unie toetreedt tot het E.V.R.M. zodat alle door dit verdrag beschermde personen de waarborgen geboden door dit verdrag kunnen genieten. De samenstelling van het Hof van Justitie moet opnieuw onder ogen genomen worden, in het licht van deze nieuwe bevoegdheidsoverdracht. Eveneens in dat verband moet de toekenning van penale bevoegdheden aan de Europese Unie in overweging worden genomen (bijvoorbeeld in het kader van de strijd tegen de « E.G.-fraude »).

De ondoorzichtigheid en de ingewikkeldheid van zowel de wijze waarop de regelgeving totstandkomt als de regelgeving zelf, doen het bestaande democratisch tekort nog toenemen. Ook op dit vlak moeten concrete initiatieven worden voorgesteld.

Wat nu de vooropgestelde communautarisering betreft zouden de materies van de derde pijler opgesplitst kunnen worden in een drietal groepen. Een eerste groep omvat aangelegenheden zoals de overschrijding van de buitengrenzen, asiel- en immigratiebeleid en het beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen. Doordat deze aangelegenheden nauw verband houden met het vrij verkeer van personen en goederen dienen deze noodzakelijkerwijze te worden overgeheveld naar de eerste pijler maar dit op pragmatische en progressieve wijze.

Een tweede groep betreft de samenwerking in burgerlijke zaken en strafzaken, alsook de politieke samenwerking. Een communautarisering van deze aangelegenheden zou op weerstand kunnen stuiten bij sommige Lid-Staten van de Europese Unie. Een studie van wat reeds op dit vlak bestaande is (bijvoorbeeld het soepel en degelijk werkende Scandinavische systeem van politieke samenwerking), zou nuttige elementen kunnen aanbrenge.

De derde groep tenslotte wordt gevormd door de overige materies, die elk afzonderlijk dienen te worden bekeken. Zo zou douanefraude, aangezien douane zelf tot de eerste pijler behoort, kunnen worden overgebracht naar de eerste pijler. Zo ook de bestrijding van de illegale drugshandel, aangezien dit samenhangt met het vrij verkeer van goederen (cf. de in de eerste pijler opgerichte « unité drogue européenne »).

Het zal hoofdzakelijk van belang zijn dat men bepaalt wat men door Europese samenwerking op het gebied van justitie wil bereiken, op welke wijze en onder welke voorwaarden, en dat men bij dit alles een degelijke politieke en juridische controle inbouwt, die vandaag volstrekt ontbreekt.

Il faudrait conférer un pouvoir de pleine juridiction à la Cour européenne de justice afin de permettre une application uniforme et correcte du droit européen en matière judiciaire. À cet égard, il paraît indispensable que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que toutes les personnes protégées par la convention puissent bénéficier des garanties offertes par celle-ci. La composition de la Cour de justice doit être réexaminée, compte tenu de ce nouveau transfert de compétence. Dans le même ordre d'idées, il faut prendre en considération l'octroi de compétences pénales à l'Union européenne (par exemple, dans le cadre de la lutte contre la « fraude C.E. »).

Le manque de transparence comme la complexité qui caractérisent à la fois le mode d'élaboration de la réglementation et son contenu accroissent le déficit démocratique existant. Sur ce point également, il convient de proposer des initiatives concrètes.

Quant à la communautarisation préconisée, les matières du troisième pilier pourraient être scindées en trois groupes. Un premier groupe comporterait des matières telles que le franchissement des frontières extérieures, la politique d'asile et d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants de pays tiers. Comme ces matières sont étroitement liées à la libre circulation des personnes et des biens, elles doivent nécessairement être transférées au premier pilier, mais d'une manière pragmatique et progressive.

Un deuxième groupe concerne la coopération dans les affaires civiles et pénales, ainsi que la coopération en matière de police. La communautarisation de ces matières pourrait faire l'objet d'une contestation par certains États membres de l'Union européenne. Une étude de ce qui existe déjà sur ce plan (par exemple, le fonctionnement souple et correct du système scandinave en matière de collaboration policière) pourrait apporter des données utiles.

Le troisième groupe, enfin, est constitué par les autres matières, qui doivent être considérées isolément. La fraude douanière, par exemple, pourrait être transférée au premier pilier, puisque la douane proprement dite relève de celui-ci. Il en va de même de la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants, par exemple, étant donné sa corrélation avec la libre circulation des marchandises (cf. l'unité drogue européenne qui a été créée dans le cadre du premier pilier).

Il importerait principalement, d'une part, de décider quelle est la finalité d'une coopération européenne en matière de justice, et comment et dans quelles conditions elle doit se concrétiser, et, d'autre part, d'assortir cette coopération d'un bon contrôle politique et juridique, lequel fait entièrement défaut actuellement.

7. *Het probleem van de samenwerking tussen de staten inzake justitie laat zich thans scherp gevoelen. Er moet zo snel mogelijk een einde komen aan de onmacht die de Europese Unie op dat punt tentoonspreidt.*

Deze onmacht is duidelijk het gevolg van belangrijke en diepe verschillen tussen de onderscheiden Lid-Staten van de Gemeenschap.

Het ziet ernaar uit dat deze meningsverschillen niet zullen kunnen worden weggenomen door eenvoudige internationale onderhandelingen waarvoor vaak en lang moet worden vergaderd en waarvan de beperkingen in het verleden zijn gebleken.

Het is onmisbaar te zoeken naar elke vorm van Europese samenwerking die de gevolgen van de unanimiteitsregels, zodat die door het Verdrag worden opgelegd, kan opheffen. De procedure van de gekwalificeerde meerderheid lijkt thans het beste alternatief.

Voor de Europese integratie zijn nieuwe modellen nodig, met name — voor sommige terreinen — een beperkter Europa «met twee snelheden», een alternatief waar men meer systematisch en met meer overtuiging aandacht aan zou moeten besteden.»

Hugo VANDENBERGHE.
Hugo COVELIERS.
Lydia MAXIMUS.
Claude DESMEDT.

7. *Le problème de la coopération entre États en matière de justice se pose aujourd'hui de façon cruciale. L'impuissance affichée par l'Union européenne sur ce point doit cesser au plus tôt.*

De toute évidence, cette impuissance provient des importantes et profondes différences de vues entre les divers États membres de la Communauté.

Il semble que ces divergences de vues ne pourront être surmontées par de simple négociations internationales, longues et innombrables, dont l'expérience a démontré les limites.

Il est indispensable de rechercher toutes les formes de coopération européenne capables de surmonter les effets des règles imposant l'unanimité telles qu'elles sont imposées par le traité. Le mécanisme de la majorité qualifiée semble être actuellement la meilleure solution de rechange.

La construction européenne requiert de nouveaux modèles et notamment, dans certains domaines, celui d'une Europe plus restreinte «à deux vitesses», dont la création devrait être étudiée de façon plus systématique et plus déterminée.»