



EEN RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT: ALGEMENE ASPECTEN

In het Verdrag van Lissabon wordt een grotere prioriteit toegekend aan de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Er werden verschillende belangrijke nieuwe elementen ingevoerd: een efficiëntere en democratischer besluitvorming die in de plaats kwam van de oude pijlerstructuur; meer bevoegdheden voor het Hof van Justitie van de EU; en een nieuwe rol voor de nationale parlementen. De grondrechten worden versterkt door een Handvest van de grondrechten dat thans voor de EU bindende werking heeft.

RECHTSGRONDSLAG

In artikel 3, lid 2, VEU is het volgende bepaald: „De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit”. Het is opmerkelijk dat in dit artikel, dat ten doel heeft de belangrijkste doelstellingen van de EU te formuleren, grotere prioriteit aan de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) wordt toegekend dan in het vorige Verdrag van Nice, want voortaan wordt deze doelstelling nog vóór de verwezenlijking van de interne markt genoemd.

Titel V van het VWEU — artikelen 67 t/m 89 — is gewijd aan de RVVR. Naast algemene bepalingen bevat deze titel een specifiek hoofdstuk dat gewijd is aan:

- het beleid inzake respectievelijk grenscontroles, asiel en immigratie,
- Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken
- Justitiële samenwerking in strafzaken
- Politiële samenwerking^[1].

Denemarken neemt niet deel aan de vaststelling door de Raad van maatregelen uit hoofde van Titel V van het VWEU, terwijl het Verenigd Koninkrijk en Ierland enkel deelnemen aan de vaststelling en toepassing van specifieke maatregelen na een besluit om wel deel te nemen („opt in”) (Protocolen nr. 21 en 22).

In aanvulling op deze bepalingen moet worden verwezen naar andere artikelen die onlosmakelijk met de totstandbrenging van een RVVR zijn verbonden. Dat is met name

[1]Zie fiches [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



het geval met artikel 6 van het VEU betreffende het Handvest van de grondrechten en het Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 8 van het VWEU betreffende de strijd tegen de ongelijkheid, artikel 15, lid 3 van het VWEU inzake het recht op toegang tot documenten van de instellingen, van artikel 16 van het VWEU inzake de bescherming van persoonsgegevens, en de artikelen 18 t/m 25 van het VWEU met betrekking tot non-discriminatie en burgerschap van de Unie.

DOELSTELLINGEN

De doelstellingen van de RVVR worden nauwkeurig aangegeven in artikel 67 van het VWEU:

- „De Unie is een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd.
- De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en zij ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen. Voor de toepassing van deze titel worden staatlozen gelijkgesteld met onderdanen van derde landen.
- De Unie streeft ernaar een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, racisme en vreemdelingenhaat, maatregelen inzake coördinatie en samenwerking tussen de politie en justitiële autoriteiten in strafzaken en andere bevoegde autoriteiten, alsmede door de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken en, zo nodig, door de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen.
- De Unie vergemakkelijkt de toegang tot de rechter, met name door het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslissingen in burgerlijke zaken.”

RESULTATEN

A. De belangrijkste vernieuwingen die zijn ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon:

1. Een efficiënter, democratischer besluitvormingsproces

Met het Verdrag van Lissabon verdwijnt de derde pijler, die was gebaseerd op intergouvernementele samenwerking, en wordt de communautaire methode aldus in de RVVR geharmoniseerd. Voor de aanneming van wetgevingsteksten zal voortaan in beginsel de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 van het VWEU worden gevolgd. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid en het Europees Parlement spreekt zich in zijn hoedanigheid van medewetgever uit volgens de medebeslissingsprocedure.

2. Een nieuwe rol voor de nationale parlementen

In artikel 12 VEU en de protocollen 1 en 2 wordt de rol van de nationale parlementen in de EU nader bepaald. Zo hebben de nationale parlementen op grond van het subsidiariteitsbeginsel voortaan een periode van acht weken om ieder wetsvoorstel te



bestuderen voordat er op EU-niveau een beslissing over mag worden genomen. Als een kwart van de nationale parlementen erom vraagt, moet ontwerpwetgeving over de RVVR worden herzien (artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2).

Het Hof van Justitie van de EU kan bij schending van het subsidiariteitsbeginsel, door een wetgevingshandeling, om een nietigverklaring worden verzocht.

De nationale parlementen nemen deel aan de evaluatie van Eurojust en Europol (de artikelen 85 en 88 van het VWEU).

3. Meer bevoegdheden voor het Hof van Justitie van de EU.

Zaken kunnen voortaan onbeperkt aanhangig worden gemaakt bij het Hof van Justitie om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de gehele RVVR. Na een transitieperiode van vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (d.i. vanaf 1 december 2014) kunnen de in het kader van het vorige verdrag vastgestelde wetgevingshandelingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken ook het voorwerp uitmaken van een dergelijk verzoek. Hetzelfde systeem is van toepassing voor beroepsprocedures bij het Hof van Justitie wegens niet-nakoming (Protocol 36).

4. Versterkte rol van de Commissie

Dat de Commissie nu de mogelijkheid heeft om beroepsprocedures tegen de lidstaten in te leiden wegens niet-naleving van de bepalingen op het gebied van de RVVR betekent een belangrijke vernieuwing die haar een nieuw wapen in handen geeft om toe te zien op de correcte toepassing van de wetgevingsteksten.

5. Mogelijke inmenging van de lidstaten bij de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het beleid betreffende de RVVR.

In artikel 70 van het VWEU wordt bepaald dat de Raad, op voorstel van de Commissie, maatregelen kan vaststellen die bepalen dat de lidstaten in samenwerking met de Commissie een objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering door de autoriteiten van de lidstaten van het beleid betreffende de RVVR kunnen verrichten.

B. De bijzondere rol van de Europese Raad

Naast de ontwikkelingen in verband met de opeenvolgende verdragen, moet de belangrijke rol van de Europese Raad inzake de gerealiseerde ontwikkelingen en verbeteringen op de verschillende gebieden van de RVVR worden benadrukt.

De Europese Raad van Tampere in oktober 1999 wijdde een speciale vergadering aan de totstandbrenging van een RVVR waarmee de mogelijkheden van het Verdrag van Amsterdam volledig benut konden worden.

In november 2004 heeft de Europese Raad een nieuw vijfjarig actieprogramma, het Haags Programma, aangenomen.

Op 10 en 11 december 2009 heeft de Europese Raad het programma van Stockholm aangenomen. In dit meerjarenplan voor de periode 2010-2014 werd een centrale plaats ingeruimd voor de belangen en behoeften van de burgers en van andere personen jegens wie de EU een verantwoordelijkheid heeft.



In het Verdrag van Lissabon wordt de doorslaggevende rol erkend van de Europese Raad, die „de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vaststelt” (artikel 68 van het VWEU). In juni 2014 heeft de Europese Raad deze richtsnoeren voor de komende jaren vastgesteld. Ze zijn in overeenstemming met de prioriteiten van de strategische agenda voor de EU, die eveneens in juni 2014 werd aangenomen. De strategische richtsnoeren bouwen voort op de vooruitgang van het programma van Stockholm. De tussentijdse herziening van de richtsnoeren loopt nog.

C. De oprichting van specifieke actoren voor het beheer van de RVVR: de agentschappen

Er zijn verschillende agentschappen opgericht om bij te dragen aan het beheer van het beleid op een aantal belangrijke terreinen van de RVVR: Europol op het gebied van politie samenwerking, de Europese Politieacademie (EPA), Eurojust voor samenwerking in strafzaken, het Bureau van de grondrechten van de EU (FRA) voor de mensenrechten en de strijd tegen discriminatie, het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD); de Europese grens- en kustwacht (Frontex), dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de controle van de buitengrenzen van de EU, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), en het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement beschikt over een reeks instrumenten en bevoegdheden om zijn rol ten volle uit te oefenen:

- wetgevende bevoegdheden in die zin dat het Europees Parlement al vóór het Verdrag van Lissabon kon optreden als medewetgever in het kader van de medebeslissingsprocedure, terwijl zijn invloed op de gebieden van de derde pijler toen nog beperkt was tot het geven van adviezen,
- budgettaire bevoegdheden, waardoor het Europees Parlement samen met de Raad de EU-begroting vaststelt,
- de bevoegdheid tot aanhangigmaking bij het Hof van Justitie in het kader van een beroep tot nietigverklaring; het Europees Parlement heeft hiervan met name gebruik gemaakt om de intrekking van bepaalde artikelen van Richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus aan te vragen en te verkrijgen^[2],
- het initiatiefrecht door het aannemen van de zogeheten initiatiefverslagen over onderwerpen die het Europees Parlement aan de orde stelt,
- de mogelijkheid delegaties naar de lidstaten te sturen teneinde problemen in kaart te brengen en in het bijzonder om na te gaan hoe de op EU-niveau vastgestelde wetgeving ten uitvoer is gelegd.

[2] Arrest van het Hof van Justitie van 6 mei 2008 in zaak C-133/06



De voornaamste prioriteiten die het Europees Parlement de afgelopen jaren alsmear opnieuw aan de orde stelt, kunnen als volgt worden samengevat:

- erkenning en bewustwording van het toenemend belang van de RVVR in de ontwikkeling van de EU,
- afschaffing van de derde pijler en integratie van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in de procedures en het gemeenschappelijke recht van de EU om het Europees Parlement zijn democratische rol in het wetgevingsproces ten volle te laten uitoefenen,
- afschaffing van de unanimiteitsregel in de Raad teneinde de besluitvorming te vereenvoudigen,
- het bewaren van een redelijk evenwicht tussen de bescherming van de grondrechten van burgers en de eisen met betrekking tot veiligheid en terrorismebestrijding,
- versterking van de bescherming en de bevordering van de grondrechten, met name door de goedkeuring van een juridisch bindend Handvest van de grondrechten van de EU en de oprichting van een Bureau voor de grondrechten dat een efficiënt instrument voor steun en expertise inzake mensenrechten moet zijn.

Kristiina Milt
05/2019

