



4. Burgers: grondrechten, veiligheid en justitie

4.1. Individuele en collectieve rechten.....	2
4.1.1. De burgers van de Unie en hun rechten.....	3
4.1.2. De bescherming van de waarden van artikel 2 VEU in de EU.....	10
4.1.3. Vrij verkeer van personen.....	18
4.1.4. Het recht om een verzoekschrift in te dienen.....	23
4.1.5. Het Europees burgerinitiatief.....	27
4.2. Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.....	33
4.2.1. Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht: algemene aspecten.....	34
4.2.2. Asielbeleid.....	39
4.2.3. Immigratiebeleid.....	46
4.2.4. Beheer van de buitengrenzen.....	54
4.2.5. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.....	64
4.2.6. Justitiële samenwerking in strafzaken.....	72
4.2.7. Politieke samenwerking.....	79
4.2.8. Bescherming van persoonsgegevens.....	87



4.1. INDIVIDUELE EN COLLECTIEVE RECHTEN



4.1.1. DE BURGERS VAN DE UNIE EN HUN RECHTEN

De rechten van individuele burgers en het Europees burgerschap zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Ze spelen een cruciale rol bij de vorming van een Europese identiteit. Er kunnen sancties aan een lidstaat worden opgelegd, indien sprake is van een ernstige schending van de fundamentele waarden van de Unie.

RECHTSGROND

De artikelen 2, 3, 7 en 9 tot en met 12 VEU, de artikelen 18 tot en met 25 VWEU en de artikelen 39 tot en met 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ([4.1.2](#)).

DOELSTELLINGEN

Het EU-recht voorziet in een aantal individuele rechten die rechtstreeks afdwingbaar zijn bij de rechter, zowel op horizontaal niveau (tussen individuen) als op verticaal niveau (tussen het individu en de staat). In de geest van het vrije verkeer van personen dat is vastgelegd in de Verdragen, ontstond al in de jaren zestig het idee om een Europees burgerschap in het leven te roepen, waarbij nauwkeurig omschreven rechten en plichten zouden horen. Na voorbereidende werkzaamheden, waarmee halverwege de jaren zeventig werd begonnen, werd in het VEU, dat in 1992 in Maastricht werd aangenomen, de volgende doelstelling opgenomen: “de versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie door de instelling van een burgerschap van de Unie”. Er werd een nieuw deel van het EG-Verdrag (de artikelen 17 tot en met 22 oud) gewijd aan dit burgerschap. Dit deel bleef behouden toen het EG-Verdrag werd omgezet in het VWEU.

Zoals het burgerschap van een lidstaat verwijst naar een relatie tussen de burger en de lidstaat, verwijst het burgerschap van de EU naar de relatie tussen de burger en de Europese Unie, met rechten, plichten en deelname aan het politieke leven. Deze relatie moet de kloof overbruggen die ontstaat doordat burgers van de EU steeds meer te maken krijgen met EU-maatregelen, terwijl (grond)rechten, plichten en deelname aan democratische processen zich vrijwel uitsluitend op nationaal niveau afspelen. Krachtens artikel 15, lid 3, VWEU heeft iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat recht op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie. In artikel 16 VWEU is het recht op de bescherming van persoonsgegevens verankerd ([4.2.8](#)). In artikel 2 VEU is de volgende bepaling opgenomen: “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren”.

In artikel 7 VEU is een bepaling van het [Verdrag van Nice](#) ([1.1.4](#)) overgenomen, waarin zowel een preventiemechanisme wordt ingesteld voor het geval er een “duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending” van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden



door een lidstaat als een sanctiemechanisme bij constatering van een “ernstige en voortdurende schending” van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat. Eerst verzoekt de Commissie de Europese Raad met eenparigheid van stemmen een dergelijke schending te constateren (artikel 7, lid 2). Hiermee wordt een procedure in gang gezet die ertoe kan leiden dat de stemrechten van die lidstaat in de Raad worden geschorst. Dit mechanisme trad in 2017 voor het eerst in werking. Het werd toen ingezet tegen Polen vanwege de hervorming van het Poolse hoogerechtshof.

Daarnaast is het belangrijk om in de betrekkingen van de Unie met de rest van de wereld de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten/EU-burgers te versterken (artikel 3, lid 5, VEU).

WAT IS ER BEREIKT?

Lange tijd vormde met name de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) de rechtsgrond voor de burgerrechten op EU-niveau. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is de rechtsgrond uitgebreid naar een echt Europees burgerschap.

A. Definitie van het EU-burgerschap

Overeenkomstig artikel 9 VEU en artikel 20 VWEU wordt onder een burger van de Unie elke persoon verstaan die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Nationaliteit wordt bepaald volgens de nationale wetgeving van die lidstaat. Het burgerschap van de Unie is geen vervanging van het nationale burgerschap maar een aanvulling erop. Het omvat een aantal rechten en plichten die een aanvulling vormen op de rechten en plichten die voortvloeien uit het burgerschap van een lidstaat. In zaak C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern licht advocaat-generaal Poiares Maduro van het HvJ-EU het verschil toe (punt 23 van de conclusie):

“Het gaat om twee begrippen die onlosmakelijk met elkaar verbonden en tegelijkertijd autonoom zijn. Het burgerschap van de Unie veronderstelt de nationaliteit van een lidstaat, maar het is ook een ten opzichte van het begrip nationaliteit autonoom juridisch en politiek begrip. De nationaliteit van een lidstaat geeft niet alleen toegang tot de door het gemeenschapsrecht verleende rechten, zij maakt ons ook tot burgers van de Unie. Het Europees burgerschap is meer dan een complex van rechten die, op zichzelf, ook zouden kunnen worden verleend aan personen die dit burgerschap niet bezitten. Het veronderstelt het bestaan van een band van politieke aard tussen de Europese burgers, al is dit geen band die bestaat uit het behoren tot een volk. [...] Hij berust op hun wederzijdse verbintenis om hun respectieve politieke gemeenschappen open te stellen voor andere Europese burgers en een nieuwe vorm van burgerlijke en politieke solidariteit op Europese schaal in het leven te roepen.

Deze band vereist niet het bestaan van een volk, maar berust op het bestaan van een Europese politieke ruimte, waaruit rechten en verplichtingen ontstaan. Doordat het burgerschap niet het bestaan van een volk impliceert, laat het begripsmatig de koppeling met de nationaliteit los. Zoals een schrijver opmerkt, is het radicaal vernieuwend karakter van het Europees burgerschap hierin gelegen dat “de Unie behoort aan, bestaat uit, burgers die per definitie niet dezelfde nationaliteit hebben”. Integendeel, door van de nationaliteit van een lidstaat een voorwaarde te maken voor het zijn van Europees burger, hebben de lidstaten willen aangeven dat deze nieuwe vorm van burgerschap de primaire verbondenheid met onze nationale



politieke gemeenschappen niet ter discussie stelt. Zodoende vormt deze band met de nationaliteit van de verschillende lidstaten een erkenning van het feit er een burgerschap kan bestaan (en werkelijk bestaat) dat niet door nationaliteit wordt bepaald.

Dit is het mirakel van het burgerschap van de Unie: het versterkt de banden die ons verbinden met onze staten (daar wij Europese burgers zijn juist doordat wij burgers zijn van onze staten) en tegelijkertijd maakt het ons vrij (daar wij nu burgers zijn buiten onze staten om). Het Europees burgerschap wordt bereikt via de nationaliteit van een lidstaat, die wordt geregeld door het nationale recht, maar, zoals elke vorm van burgerschap, is het de basis van een nieuwe politieke ruimte, waaruit rechten en verplichtingen ontstaan die door het gemeenschapsrecht worden bepaald en niet afhankelijk zijn van de staat. [...] Dit is de reden dat, hoewel de nationaliteit van een lidstaat voorwaarde is voor toegang tot het burgerschap van de Unie, evengoed de aan dit burgerschap verbonden rechten en verplichtingen niet ongefundeerd door die nationaliteit kunnen worden beperkt.”

Na de terugtrekking van het VK uit de EU werd er een beslissing genomen over de verworven rechten van Britse onderdanen die in een lidstaat wonen en over de verworven rechten van EU-burgers die in het Verenigd Koninkrijk wonen. In de loop der jaren hebben alle lidstaten hun onderdanen rechten toegekend die hun juridisch erfgoed vormen. Daarnaast schept het EU-recht individuele rechten die rechtstreeks voor de rechter kunnen worden afgedwongen, zo blijkt uit de rechtspraak van het HvJ-EU (*Van Gend & Loos*). De grenzen van dat juridisch erfgoed kunnen geacht worden te worden bepaald door het nationale recht dat deze rechten verleent.

B. Inhoud van het burgerschap (artikel 20 VWEU)

Het burgerschap van de Unie houdt voor alle burgers van de Unie het volgende in:

- het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (artikel 21 VWEU) ([4.1.3](#));
- het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen (artikel 22, lid 1, VWEU) in de lidstaat waar zij verblijven, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat (zie voor de regelgeving over deelname aan gemeenteraadsverkiezingen Richtlijn 94/80/EG van 19 december 1994 en voor de regelgeving over de verkiezingen voor het Europees Parlement Richtlijn 93/109/EG van 6 december 1993) ([1.3.4](#));
- het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen (die geen deel uitmaken van de EU) waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;
- het recht om een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten (artikel 24 VWEU) en zich tot de ombudsman te wenden (eveneens artikel 24 VWEU) die door het Europees Parlement is aangesteld om kennis te nemen van gevallen van wanbeheer bij het optreden van de instellingen, organen of instanties van de Unie. Deze procedures zijn vastgelegd in artikel 227 respectievelijk artikel 228 VWEU ([1.3.16](#) en [4.1.4](#));
- het recht om de instellingen, organen of instanties van de Unie aan te schrijven in een van de talen van de lidstaten en ook in die taal antwoord te krijgen (artikel 24, vierde alinea, VWEU);



- het recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, onder bepaalde voorwaarden (artikel 15, lid 3, VWEU).

C. Werkingssfeer

Het burgerschap van de Unie zoals we dat nu kennen is inhoudelijk in grote lijnen niet meer dan een systematisering van reeds erkende rechten (het recht op vrijheid van verkeer, het verblijfsrecht en het petitierecht), die nu in het kader van een politiek project zijn vastgelegd in het primaire recht. Alleen bij het stemrecht ligt dit anders.

De grondwetten van de Europese staten voorzien in waarborgen met betrekking tot de grondrechten. Dit is al zo sinds de Franse Verklaring van de rechten van de mens en de burger van 1789. Dergelijke waarborgen zijn echter niet verbonden aan het burgerschap van de Unie. In artikel 6 VEU wordt bepaald dat de Unie de rechten erkent die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en dat zij toetreedt tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, maar wordt niet nader omschreven wat de juridische status van het burgerschap van de Unie is.

Tot op heden brengt het Europees burgerschap geen plichten voor de burgers van de Unie met zich mee, hoewel dit op grond van artikel 20, lid 2, VWEU wel zou kunnen. Hierin wijkt het EU-burgerschap dus in belangrijke mate af van het burgerschap van een lidstaat.

In een recent arrest ([in zaak C-689/21](#)) heeft het HvJ-EU echter geoordeeld dat het aan elke lidstaat is om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van zijn nationaliteit vast te stellen. In de betreffende zaak oordeelde het Hof dat het EU-recht niet in de weg staat aan het permanente verlies van een nationaliteit (in casu de Deense nationaliteit) en, daaraan verbonden, het verlies van het burgerschap van de Unie. Volgens het Hof mag Denemarken voor het honoreren van een aanvraag tot behoud van de Deense nationaliteit als voorwaarde stellen dat de betrokken persoon daadwerkelijk een nauwe band heeft met Denemarken. Wanneer de betrokken persoon echter niet ook nog de nationaliteit van een andere EU-lidstaat bezit, moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen.

Voorts heeft het Hof op 15 juni 2023 bepaald dat het verlies van de hoedanigheid van Unieburger na de Brexit een automatisch gevolg is van het soevereine besluit van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de Unie terug te trekken, en niet het gevolg van het terugtrekkingsakkoord of het besluit van de Raad waarbij dat akkoord is goedgekeurd ([zaken C-499/21 P, Silver e.a./Raad, C-501/21 P, Shindler e.a./Raad, en C-502/21 P, Price/Raad](#)).

De Commissie brengt om de drie jaar verslag uit over de toepassing van de Europese wet- en regelgeving inzake EU-burgerschap en non-discriminatie. In het [verslag van 2023](#) wordt de balans opgemaakt van de ontwikkelingen op dit gebied sinds het [verslag over het EU-burgerschap 2020](#), waaronder de ontwikkelingen in de rechtspraak van het HvJ-EU.

D. Europees burgerinitiatief ([4.1.5](#))

Artikel 11, lid 4, VEU voorziet in een nieuw recht voor de burgers van de Unie: “Wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde



bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen”. De voorwaarden voor het indienen en de ontvankelijkheid van een dergelijk burgerinitiatief zijn neergelegd in [Verordening \(EU\) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad](#). De belangrijkste bepalingen ervan worden toegelicht in [4.1.5](#).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Door de leden van het Europees Parlement te kiezen door middel van rechtstreekse verkiezingen, oefenen de burgers van de Unie een van de fundamentele rechten van de Europese Unie uit, namelijk het recht op democratische participatie in het Europese politieke besluitvormingsproces ([artikel 39 van het Handvest](#)). Het Parlement heeft zich altijd voorstander getoond van een in alle lidstaten eenvormige procedure voor de rechtstreekse algemene verkiezing van zijn leden. In artikel 223 VWEU wordt bepaald dat het Parlement daartoe een ontwerp opstelt (“met het oog op de vaststelling van de nodige bepalingen voor de rechtstreekse algemene verkiezing van zijn leden volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben”). De Raad dient vervolgens (met eenparigheid van stemmen en na goedkeuring door een meerderheid van de EP-leden) de nodige bepalingen vast te stellen. Deze bepalingen treden pas in werking nadat zij door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn goedgekeurd ([1.3.4](#)).

Het Parlement heeft er altijd op aangedrongen dat er aan het EU-burgerschap een groot aantal rechten verbonden zou zijn en heeft ervoor gepleit dat het burgerschap aldus gedefinieerd zou worden dat het een autonome status zou krijgen, in die zin dat de burgers van de EU een onafhankelijke status zouden genieten. Daarnaast heeft het Parlement van meet af aan nadrukkelijk verzocht om de grondrechten en mensenrechten vast te leggen in het primaire recht en de burgers van de EU het recht te geven om schendingen van die rechten door instellingen van de EU of door lidstaten voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie de [resolutie van 21 november 1991](#)).

Naar aanleiding van de terugtrekking van het VK uit de EU heeft het Parlement [op 15 januari 2020 een resolutie aangenomen](#) over de verworven rechten van de ongeveer 3,2 miljoen burgers van de overblijvende 27 lidstaten die in het Verenigd Koninkrijk wonen. Het Parlement heeft hierin benadrukt dat in het licht van eerdere ervaringen en garanties een adequate bescherming van hun burgerrechten moet worden gewaarborgd. Ook spoort het Parlement in de aangenomen resolutie de regeringen van de EU-27 aan om een ruimhartige aanpak te volgen bij de bescherming van de rechten van de circa 1,2 miljoen Britse burgers die in de EU wonen.

In overeenstemming met de verzoeken van het Parlement is in artikel 263, vierde alinea, VWEU, bepaald dat iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.

Met betrekking tot de toegang tot documenten heeft het Parlement [op 17 december 2009 een resolutie aangenomen over verbetering van het wettelijk kader voor de toegang tot documenten](#) die nodig is na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Daarin wijst het Parlement onder meer op de noodzaak om



het toepassingsbereik van [Verordening \(EG\) nr. 1049/2001](#) uit te breiden tot alle instellingen en organen die nog niet onder de verordening vallen.

Voor het [Europees burgerinitiatief \(EBI\)](#) geldt dat vertegenwoordigers van de Commissie drie maanden nadat een burgerinitiatief is ingediend een vergadering beleggen met de organisatoren. Ook worden de organisatoren in de gelegenheid gesteld hun initiatief tijdens een openbare hoorzitting in het Europees Parlement te presenteren. De hoorzitting wordt georganiseerd door de parlementaire commissie die bevoegd is voor het onderwerp van het burgerinitiatief ([artikel 222 van het Reglement van het Europees Parlement](#)).

Het Parlement, de Raad en de Commissie hebben (onder gezamenlijk voorzitterschap) als gelijkwaardige partners met de lidstaten de [conferentie over de toekomst van Europa](#) georganiseerd, die erop gericht was de Europese burgers een nieuwe ruimte te bieden voor debat over de uitdagingen en prioriteiten van Europa. De conclusies en aanbevelingen van de conferentie over de toekomst van Europa zijn in mei 2022 in een [verslag](#) aan het gezamenlijke voorzitterschap gepresenteerd. Het Parlement heeft zich ertoe verbonden om aan de aanbevelingen in dit verslag die onder zijn bevoegdheden vallen een follow-up te geven. Op 17 juni 2022 maakte de Commissie de [mededeling “Conferentie over de toekomst van Europa – Van visie tot concrete actie”](#) bekend.

In zijn [resolutie van 16 januari 2014](#) ging het Europees Parlement in op de controversiële kwestie van de “gouden paspoorten”, die in een aantal lidstaten speelde. Het ging hierbij om de verkoop door lidstaten van het nationale burgerschap om buitenlandse investeerders aan te trekken, waarmee ook het EU-burgerschap werd verkocht. Het Parlement verklaarde in dit kader dat de waarden en verworvenheden die verband houden met het EU-burgerschap niet in geld uit te drukken zijn. In zijn [resolutie van 10 juli 2020](#) herhaalde het Parlement zijn oproep aan de lidstaten om alle bestaande regelingen voor burgerschap of verblijf voor investeerders geleidelijk af te schaffen, aangezien dergelijke regelingen vaak gebruikt worden om geld wit te wassen, hetgeen zou kunnen leiden tot ondermijning van het wederzijdse vertrouwen en van de integriteit van het Schengengebied. Op 29 september 2022 heeft de Commissie besloten Malta voor het HvJ-EU te dagen wegens de Maltese regeling voor het burgerschap van investeerders, ook wel “gouden paspoortregeling” genoemd ([inbreukprocedure](#) bij het HvJ-EU overeenkomstig [artikel 258, lid 2, VWEU](#)). De Commissie is van mening dat het toekennen van nationaliteit – en daarbij EU-burgerschap – in ruil voor een vooraf vastgestelde betaling of investering, zonder dat daarbij sprake is van een wezenlijke band met de betrokken lidstaten, niet in overeenstemming is met het beginsel van loyale samenwerking zoals neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU. Bovendien wordt hiermee de integriteit van de status van het EU-burgerschap als voorzien in artikel 20 VWEU ondermijnd. Op 9 maart 2022 nam het Parlement een [resolutie met voorstellen inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders](#) aan, waarin het de Commissie verzocht om vóór het einde van haar huidige mandaat een voorstel voor een verordening in te dienen waarin verschillende aspecten van “residency by investment”-regelingen op omvattende wijze worden geregeld, met als doel de normen en procedures te harmoniseren en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, het witwassen van geld, corruptie en belastingontduiking op te voeren. Op 28 maart 2022 heeft de Commissie naar aanleiding van de Russische invasie in Oekraïne een [aanbeveling](#) aangenomen over onmiddellijk door de lidstaten te nemen maatregelen in verband met burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders.



Deze infopagina is opgesteld door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023



4.1.2. DE BESCHERMING VAN DE WAARDEN VAN ARTIKEL 2 VEU IN DE EU

De Europese Unie is gegrondvest op de waarden van eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Dat staat zo bepaald in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Om te waarborgen dat deze waarden in acht worden genomen, voorziet artikel 7 VEU in een EU-mechanisme om ernstige en voortdurende schendingen van EU-waarden door een lidstaat te constateren en eventueel sancties op te leggen. Dat is onlangs voor het eerst geactiveerd met betrekking tot Polen en Hongarije. De EU is ook gebonden aan haar Handvest van de grondrechten en heeft zich ertoe verbonden om toe te treden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Omdat de waarden van de EU in sommige lidstaten worden bedreigd, zijn de EU-instellingen hun instrumentarium aan het versterken om een democratische achteruitgang tegen te gaan en de democratie, de rechtsstaat, de grondrechten, gelijkheid en minderheden in de hele Unie te beschermen.

VAN GERECHTELIJKE BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN NAAR CODIFICATIE IN DE VERDRAGEN

De Europese Gemeenschappen (EG) (nu de Europese Unie) werden oorspronkelijk opgezet als een internationale organisatie met in wezen een economische werkingsfeer. Uitdrukkelijke regels ten aanzien van de eerbiediging van de grondrechten waren derhalve niet nodig. Lange tijd stonden ze dan ook niet vermeld in de Verdragen. Er werd immers van uitgegaan dat ze hoe dan ook gewaarborgd waren door het [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden](#) (EVRM) uit 1950, dat de lidstaten ondertekend hadden.

Nadat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) echter de beginselen van rechtstreekse werking en van voorrang van het Europees recht had bevestigd, maar de verenigbaarheid van besluiten met het nationale en constitutionele recht van de lidstaten weigerde te onderzoeken ([Stork, zaak 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, gevoegde zaken 36/59, 37/59, 38/59 en 40/59](#)), begonnen verschillende nationale rechterlijke instanties hun bezorgdheid te uiten over de gevolgen die dergelijke jurisprudentie kon hebben voor de bescherming van constitutionele waarden zoals de grondrechten. Indien Europees recht voorrang zou hebben boven nationaal constitutioneel recht, zou het de grondrechten kunnen schenden. Om dit theoretische risico te ondervangen, stelden het Duitse en het Italiaanse constitutionele hof in 1974 ieder een arrest vast waarin zij verklaarden de bevoegdheid te hebben Europees recht te toetsen, om te waarborgen dat het verenigbaar was met hun respectieve constitutionele rechten (Solange I; Frontini). Dit leidde ertoe dat het HvJ-EU in zijn jurisprudentie het beginsel poneerde dat de grondrechten moeten worden geëerbiedigd. In die jurisprudentie werd verklaard dat de grondrechten besloten liggen in de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht, die door het Hof worden beschermd ([Stauder, zaak 29/69](#)). Deze beginselen vloeien



voort uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben ([Internationale Handelsgesellschaft, zaak 11/70](#)), en uit internationale verdragen tot bescherming van de mensenrechten waarbij de lidstaten partij zijn ([Nold, zaak 4/73](#)), waaronder het EVRM ([Rutili, zaak 36/75](#)).

Geleidelijk aan zijn de EU-bevoegdheden uitgebreid tot beleidsterreinen die een rechtstreekse weerslag op de grondrechten hebben, zoals justitie en binnenlandse zaken, en die naderhand zijn uitgegroeid tot een volwaardige ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Daarom werden de Verdragen gewijzigd om de bescherming van de grondrechten stevig in de EU te verankeren. Het Verdrag van Maastricht bevatte verwijzingen naar het EVRM en de constitutionele tradities die de lidstaten met elkaar gemeen hebben als algemene beginselen van het EU-recht. In het Verdrag van Amsterdam werden de Europese “beginselen” bevestigd waarop de EU berust (in het Verdrag van Lissabon “waarden” genoemd, zoals opgesomd in artikel 2 VEU). Daarnaast werd een procedure ingesteld om de in de Verdragen verankerde rechten te schorsen in geval van ernstige en voortdurende schendingen van de grondrechten door een lidstaat. De opstelling van het Handvest van de grondrechten en de inwerkingtreding ervan, samen met het Verdrag van Lissabon, zijn de jongste ontwikkelingen in dit codificatieproces om de bescherming van de grondrechten in de EU te waarborgen.

TOETREDING VAN DE EU TOT HET EUROPEES VERDRAG TOT BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN DE FUNDAMENTELE VRIJHEDEN

Het EVRM, waartoe alle lidstaten zijn toegetreden, is het belangrijkste instrument ter bescherming van de grondrechten in Europa. De toetreding van de EG tot het Verdrag leek dan ook een logische oplossing om de EG de verplichtingen inzake de grondrechten te doen naleven. De Commissie heeft meermaals (in 1979, 1990 en 1993) voorgesteld om de EG tot het EVRM te laten toetreden. In 1996 oordeelde het HvJ-EU, dat daarover om advies was verzocht, in zijn [advies 2/94](#) dat het Verdrag de EG geen bevoegdheid verleende om regels op het gebied van de mensenrechten vast te stellen of om internationale akkoorden op dit gebied te sluiten. Daardoor was toetreding wettelijk onmogelijk. Het Verdrag van Lissabon heeft die situatie verholpen door de invoering van artikel 6, lid 2, waardoor de EU verplicht was om tot het EVRM toe te treden. Een dergelijke toetreding zou tot gevolg hebben dat de Unie – zoals momenteel al het geval is voor de lidstaten – op het gebied van de eerbiediging van de grondrechten onderworpen wordt aan de jurisdictie van een rechterlijke instantie buiten de Unie, namelijk het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Deze toetreding zou de Europese burgers – maar ook onderdanen van derde landen die zich op het grondgebied van de Unie bevinden – in staat stellen om op grond van de bepalingen van het EVRM door de Unie vastgestelde rechtshandelingen rechtstreeks te betwisten voor het Hof, op dezelfde wijze als ze de rechtshandelingen van de EU-lidstaten kunnen betwisten.

In 2010, vlak na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, opende de EU onderhandelingen met de Raad van Europa over een ontwerp-toetredingsovereenkomst, die in april 2013 werd afgerond. In juli 2013 verzocht de Commissie het HvJ-EU een uitspraak te doen over de verenigbaarheid van die overeenkomst met de Verdragen. Op 18 december 2014 bracht het HvJ-EU een negatief advies uit. Daarin stelde het dat de ontwerpovereenkomst afbreuk kon doen



aan de specifieke kenmerken en de autonomie van het Unierecht ([advies 2/13](#)). Na een periode van bezinning en besprekingen over de manier waarop de door het HvJ-EU aan de orde gestelde kwesties konden worden opgelost, hebben de EU en de Raad van Europa in 2019 de onderhandelingen hervat en deze lopen nog steeds.

HET EU-HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN

Naast het “externe” controlemechanisme waarin de toetreding van de EG tot het EVRM voorziet om te waarborgen dat de wetgeving en het beleid met de grondrechten stroken, was er op EG-niveau een “intern” controlemechanisme nodig om een voorafgaande autonome rechterlijke toetsing door het HvJ-EU mogelijk te maken. Daartoe was een voor de EU specifieke “verklaring van rechten” nodig en op de Europese Raad in 1999 in Keulen werd besloten om een Conventie samen te roepen om een Handvest van de grondrechten op te stellen.

Het Handvest werd in 2000 te Nice plechtig afgekondigd door het Parlement, de Raad en de Commissie. Na te zijn gewijzigd werd het in 2007 opnieuw afgekondigd. Het [Handvest](#) kreeg echter pas rechtstreekse werking met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, VEU. Daardoor werd het een bindende bron van primair recht.

Het Handvest is weliswaar gebaseerd op het EVRM en andere Europese en internationale instrumenten, maar was in verschillende opzichten toch vernieuwend, met name omdat onder meer handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid als verboden discriminatiegronden worden beschouwd en toegang tot documenten, gegevensbescherming en goed bestuur deel uitmaken van de erin vervatte grondrechten.

Het toepassingsgebied van het Handvest is in beginsel erg ruim aangezien de meeste erin vastgelegde rechten aan “eenieder” worden verleend, ongeacht nationaliteit of status. Artikel 51 beperkt de toepassing ervan echter tot de instellingen en organen van de Unie en tot de lidstaten, wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.

ARTIKEL 7 VEU, HET RECHTSSTAATKADER VAN DE COMMISSIE EN HET RECHTSSTAATMECHANISME

Met het Verdrag van Amsterdam werd een nieuw sanctiemechanisme in het leven geroepen om te waarborgen dat de lidstaten de grondrechten en andere Europese beginselen en waarden, zoals democratie, de rechtsstaat, gelijkheid en de bescherming van minderheden, ook naleven buiten de wettelijke grenzen van de EU-bevoegdheden. Hierdoor kreeg de EU de bevoegdheid in te grijpen op terreinen die anders aan de lidstaten werden overgelaten, in gevallen van “ernstige en voortdurende schending” van deze waarden. In zijn [ontwerp van EU-verdrag uit 1984](#) had het Parlement voor het eerst een soortgelijk mechanisme voorgesteld. Het Verdrag van Nice voegde een preventieve fase toe, in gevallen van een “duidelijk gevaar voor een ernstige schending” van de EU-waarden in een lidstaat. Deze procedure had tot doel ervoor te zorgen dat de bescherming van de grondrechten en van de democratie, de rechtsstaat en de rechten van minderheden, die deel uitmaakt van de criteria van Kopenhagen voor de toetreding van nieuwe lidstaten, ook na toetreding blijft gelden, en voor alle lidstaten op dezelfde wijze.



Artikel 7, lid 1, VEU voorziet in een “preventieve fase”. Een derde van de lidstaten, het Parlement en de Commissie kunnen namelijk een procedure starten waarbij de Raad met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden kan constateren dat er in een lidstaat een “duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending” van de in artikel 2 VEU uitgeroepen waarden, waaronder eerbiediging van de mensenrechten, de menselijke waardigheid, vrijheid en gelijkheid, en de rechten van personen die tot minderheden behoren. Vooraleer die constatering wordt gedaan, moet de betrokken lidstaat worden gehoord en kunnen die lidstaat aanbevelingen worden gedaan, terwijl het Parlement zijn goedkeuring moet verlenen met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen en bij volstreekte meerderheid van stemmen van zijn leden (artikel 354, vierde alinea, VWEU). Deze preventieve procedure werd op 20 december 2017 voor het eerst in gang gezet door de Commissie met betrekking tot Polen, en op 12 september 2018 door het Parlement met betrekking tot Hongarije. Ze zit echter nog steeds geblokkeerd in de Raad, waar een aantal hoorzittingen hebben plaatsgevonden maar geen aanbevelingen – laat staan constateringen – werden gedaan. Bovendien werd het Parlement het recht ontzegd om zijn standpunt uiteen te zetten tijdens de hoorzittingen van de Raad, onder meer over Hongarije, hoewel het de procedure zelf had opgestart.

Artikel 7, leden 2 en 3, VEU voorziet in geval van een “ernstige en voortdurende schending” van de EU-waarden in een “sanctiemechanisme” dat door de Commissie of een derde van de lidstaten (niet het Parlement) in gang kan worden gezet nadat de lidstaat in kwestie om opmerkingen is verzocht. De Europese Raad constateert de schending met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring van het Parlement met dezelfde meerderheid als voor het preventieve mechanisme. De Raad kan besluiten tot schorsing van bepaalde lidmaatschapsrechten van de betrokken lidstaat, met inbegrip van de stemrechten in de Raad, ditmaal met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De Raad kan eveneens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten om de sancties te wijzigen of in te trekken. De betrokken lidstaat neemt niet deel aan de stemmingen in de Raad of de Europese Raad. De constatering van een schending en de vaststelling van sancties blijven moeilijk haalbaar vanwege de vereiste unanimiteit, zoals blijkt uit het feit dat de regeringen van Hongarije en Polen hebben aangekondigd dat zij hun veto zouden uitspreken tegen dergelijke besluiten met betrekking tot de andere lidstaat.

Om de kloof te dichten tussen de politiek moeilijke activering van procedures op grond van artikel 7 VEU (voor het aanpakken van situaties die buiten de werkingssfeer van het EU-recht vallen) en inbreukprocedures met een beperkt effect (voor het aanpakken van specifieke situaties die binnen de werkingssfeer van het EU-recht vallen) heeft de Commissie in 2014 een [EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat](#) gelanceerd. Daarmee werd geprobeerd een doeltreffende en coherente bescherming van de rechtsstaat te waarborgen, als een noodzakelijke voorwaarde om de eerbiediging van de grondrechten en de democratie te garanderen in gevallen van systemische bedreiging. Dit kader gaat vooraf aan en vormt een aanvulling op de procedure van artikel 7 VEU en omvat drie stadia: een beoordeling door de Commissie, d.w.z. een gestructureerde dialoog tussen de Commissie en de lidstaat, zo nodig gevolgd door een advies over de rechtsstaat; een aanbeveling van de Commissie inzake de rechtsstaat; en een follow-up van die aanbeveling door de lidstaat. Dit rechtsstaatkader werd in 2016 toegepast op Polen maar liep op niets uit. Daarom nam de Commissie op 20 december 2017 het [besluit](#) om een artikel 7-procedure in te leiden.



In juli 2019 ging de Commissie nog een stap verder in haar mededeling “[Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie – Een blauwdruk voor actie](#)”. Daarin lanceerde ze een rechtsstaatmechanisme, bestaande uit een jaarlijks toetsingsproces op basis van een verslag over de rechtsstaat waarin de stand van zaken in de lidstaten wordt gevolgd en dat de basis vormt voor een interinstitutionele dialoog. Het eerste dergelijke [verslag](#) werd in september 2020 gepubliceerd en ging vergezeld van 27 landenhoofdstukken. Daarin ging aandacht uit naar het rechtsstelsel (en met name de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie ervan), het kader voor corruptiebestrijding (wettelijke en institutionele opzet, preventie, repressieve maatregelen), de pluriformiteit van de media (regelgevende instanties, transparantie van eigendom en overheidsbemoediging, bescherming van journalisten) en andere institutionele kwesties in verband met controlemechanismen (wetgevingsproces, onafhankelijke autoriteiten, toegankelijkheid, rechterlijke toetsing, maatschappelijke organisaties). Het verslag versterkt het toezicht van de EU aanzienlijk. Vergeleken met het EU-scorebord voor justitie en andere monitoring- en verslagleggingsinstrumenten omvat het immers niet alleen civiele, maar ook strafrechtelijke en administratieve rechtspraak. Daarbij wordt ingegaan op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, corruptie, de pluriformiteit van de media, de scheiding der machten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld. Er werd een netwerk van nationale contactpunten opgezet om informatie te verzamelen en de dialoog met de lidstaten te waarborgen, en ook de dialoog met belanghebbenden werd bevorderd, waaronder de organen van de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, justitiële netwerken en niet-gouvernementele organisaties. Het [derde jaarverslag](#), dat in juli 2022 werd gepubliceerd, bevatte ook een reeks aanbevelingen aan elke lidstaat, waarvan de follow-up zal worden onderzocht in latere jaarverslagen over de rechtsstaat.

ANDERE INSTRUMENTEN TER BESCHERMING VAN DE WAARDEN VAN DE EU

De EU heeft nog andere instrumenten ter bescherming van de waarden van de EU ter beschikking.

Wanneer de Commissie een nieuw wetgevingsinitiatief voorstelt, gaat ze aan de hand van een effectbeoordeling na of het met de grondrechten strookt. Dat aspect wordt vervolgens ook door de Raad en het Parlement onderzocht.

Verder publiceert de Commissie een [jaarverslag over de toepassing van het Handvest van de grondrechten](#). Dat wordt onderzocht en besproken door de Raad, die er conclusies over aanneemt, en door het Parlement, in het kader van zijn jaarverslag over de situatie van de grondrechten in de EU. In december 2020 lanceerde de Commissie een nieuwe [strategie om de toepassing van het Handvest in de EU te versterken](#), onder meer met betrekking tot EU-financiering, door middel van de specifiek met het Handvest verband houdende “randvoorwaarde” die in de [verordening gemeenschappelijke bepalingen uit 2021](#) werd ingevoerd. Op basis daarvan zijn de cohesiefondsen voor Polen en Hongarije niet uitbetaald.

Sinds 2014 houdt de Raad binnen de Raad ook een jaarlijkse dialoog tussen alle lidstaten ter bevordering en bescherming van de rechtsstaat, waarbij de aandacht elk jaar naar een ander onderwerp uitgaat. Met ingang van de tweede helft van 2020 besloot de Raad zich op basis van het verslag van de Commissie over de rechtsstaat



te concentreren op het onderzoek van de situatie van de rechtsstaat in vijf lidstaten per halfjaar.

Ook in het kader van het Europees Semester wordt toegezien op kwesties in verband met de waarden van de EU en kunnen landspecifieke aanbevelingen worden gedaan. De betrokken terreinen omvatten de rechtsstelsels (op basis van het scorebord voor justitie), alsook handicaps, sociale rechten en burgerrechten (met betrekking tot bescherming tegen georganiseerde misdaad en corruptie).

Bulgarije en Roemenië zijn ook onderworpen aan het mechanisme voor samenwerking en toetsing, dat aspecten in verband met de waarden van de EU omvat.

Inbreukprocedures zijn een belangrijk instrument om schendingen van de EU-waarden in de Unie te bestraffen, en het HvJ-EU is zijn jurisprudentie ter zake aan het ontwikkelen. Inbreukprocedures kunnen worden ingeleid indien een nationale wet niet strookt met het EU-recht en de waarden van de EU in individuele en specifieke gevallen (terwijl artikel 7 ook van toepassing is op situaties die buiten de werkingssfeer van het EU-recht vallen en waarbij de grondrechten stelselmatig en voortdurend worden geschonden) en het HvJ-EU kan financiële sancties opleggen als geen gehoor wordt gegeven aan bevelen of arresten.

Het [Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten \(FRA\)](#), dat in 2007 in Wenen werd opgericht, speelt een belangrijke rol bij het houden van toezicht op de situatie van de grondrechten in de EU. Het FRA is belast met het verzamelen, het analyseren, het verspreiden en het evalueren van informatie en gegevens met betrekking tot de grondrechten. Het voert ook wetenschappelijk onderzoek en enquêtes uit en publiceert jaarverslagen en thematische verslagen over de grondrechten.

De Commissie versterkt ook de gelijkheid en de bescherming van minderheden – twee van de pijlers van artikel 2 VEU – door middel van specifieke strategieën, voorstellen en acties om gendergelijkheid te bevorderen, geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, racisme, haatzaaiende uitlatingen, haatmisdrijven en antisemitisme te bestrijden en de rechten van lhbtqi-personen, Roma, personen met een handicap en kinderen te beschermen onder het overkoepelende concept “Een Unie van gelijkheid”. De Commissie, gesteund door het Parlement en 15 lidstaten, heeft Hongarije onlangs voor het HvJ-EU gedaagd omdat ze 's lands [anti-lhbtqi-wet](#) beschouwt als een schending van onder meer artikel 2 VEU. Ze heeft ook richtlijnen voorgesteld om de [organen voor gelijke behandeling](#) te versterken door middel van gemeenschappelijke normen.

Na een blokkering door de veto's van de regeringen van Hongarije en Polen werd tijdens de Europese Raad van 10-11 december 2020 uiteindelijk een akkoord bereikt over een [verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting](#). Dankzij die verordening kan de EU-begroting worden beschermd als wordt vastgesteld dat schendingen van de rechtsstaatbeginselen in een lidstaat op een voldoende directe manier afbreuk doen of ernstig afbreuk dreigen te doen aan het goede financiële beheer van de EU-begroting of de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het beroep van de Hongaarse en de Poolse regering tegen de verordening is [door het HvJ-EU verworpen](#). Dat maakte voor de Commissie en de Raad de weg vrij om het mechanisme tegen [Hongarije](#) in werking te stellen, hetgeen heeft geleid tot de opschorting van 6,3 miljard EUR.

De Commissie bespreekt momenteel de uitvoering van de nationale plannen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit met een aantal regeringen van de lidstaten en monitort of zij de overeengekomen mijlpalen en streefdoelen bereiken, wat een



voorwaarde is voor de uitbetaling van de middelen. Deze plannen hebben tot doel de uitdagingen aan te pakken die zijn vastgesteld in de door de Raad aangenomen [landspecifieke aanbevelingen](#) van het [Europees Semester](#), in de verslagen over de rechtsstaat en de daarmee verband houdende aanbevelingen van de Commissie, alsook in de artikel 7-procedures tegen Polen en Hongarije.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een betere eerbiediging en bescherming van de grondrechten in de EU altijd ondersteund. Reeds in 1977 keurde het samen met de Raad en de Commissie een [gemeenschappelijke verklaring over de fundamentele rechten](#) goed. Daarin verbonden de drie instellingen zich ertoe bij de uitoefening van hun bevoegdheden de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen. In 1979 nam het Parlement een resolutie aan waarin de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het EVRM werd bepleit.

Volgens de door het Parlement voorgestelde [ontwerptekst uit 1984 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie](#) diende de Unie de waardigheid van het individu te beschermen en eenieder die onder haar bevoegdheid valt, de fundamentele rechten en vrijheden te verlenen die ontleend zijn aan de gemeenschappelijke beginselen van de nationale grondwetten en het EVRM. De tekst voorzag ook in toetreding van de Unie tot het EVRM. In zijn [resolutie van 12 april 1989](#) (PB C 120, blz. 51) nam het Parlement de Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden aan.

Sinds 1993 organiseert het Parlement jaarlijks een debat over de situatie van de grondrechten in de EU en neemt het een resolutie aan op basis van een verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken. Daarnaast heeft het een toenemend aantal resoluties aangenomen over specifieke kwesties inzake de bescherming van de in artikel 2 VEU vermelde waarden in de lidstaten.

Het Parlement heeft de EU altijd gesteund om ze haar eigen verklaring van rechten te geven en het heeft erop aangedrongen om het Handvest van de grondrechten bindend te maken. Dat werd in 2009 uiteindelijk bereikt met het Verdrag van Lissabon.

Meer recentelijk heeft het Parlement herhaaldelijk ernstige bezorgdheid geuit over de geleidelijke uitholling van de normen van artikel 2 VEU in sommige lidstaten. Om dit probleem aan te pakken heeft het Parlement een aantal voorstellen gedaan om in de EU niet alleen de grondrechten beter te beschermen maar ook de democratie en de rechtsstaat, en meer in het algemeen alle waarden van de EU die onder artikel 2 VEU vallen. Daartoe heeft het nieuwe mechanismen en procedures voorgesteld om de bestaande leemten op te vullen. In verschillende resoluties sinds 2012 heeft het Parlement aangedrongen op de oprichting van een “Commissie van Kopenhagen”, de totstandbrenging van een “Europese beleidscyclus grondrechten”, de invoering van een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing en een “bevroezingsprocedure”, en de versterking van het FRA.

In een cruciale resolutie hierover uit 2016 heeft het Parlement zijn eerdere voorstellen geconsolideerd en de Commissie verzocht om indiening van een interinstitutioneel akkoord over de instelling van een [EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten](#), dat gebaseerd zou zijn op een EU-Pact met de Commissie en de Raad. Dit zou een jaarlijkse beleidscyclus omvatten op basis van een verslag van de Commissie en een panel van deskundigen over de eerbiediging van de waarden van de EU in de Unie, gevolgd door een parlementair debat en vergezeld



van regelingen om risico's en schendingen aan te pakken^[1]. Het Parlement drong ook aan op een nieuwe ontwerpovereenkomst voor toetreding van de EU tot het EVRM, en op verdragwijzigingen, zoals de schrapping van artikel 51 van het Handvest van de grondrechten, de omzetting van het Handvest in een "Bill of Rights" van de Unie, en de afschaffing van de vereiste unanimititeit voor onderwerpen in verband met gelijkheid en non-discriminatie. In een [resolutie uit 2020](#) heeft het Parlement de tekst voor een interinstitutioneel akkoord inzake versterking van de waarden van de EU voorgesteld. Daarin heeft het eerdere voorstellen uitgewerkt en de mogelijkheid van dringende verslagen en de oprichting van een interinstitutionele werkgroep toegevoegd. In een [resolutie uit 2021](#) heeft het Parlement de Commissie ook verzocht haar jaarverslag over de rechtsstaat uit te breiden tot alle waarden van artikel 2 VEU en er landspecifieke aanbevelingen in op te nemen.

In 2018 nam het Parlement een resolutie aan waarin het besluit van de Commissie werd verwelkomd om de procedure van artikel 7, lid 1, VEU in te leiden ten aanzien van [Polen](#). Het nam ook een resolutie aan over het opstarten van de procedure van artikel 7, lid 1, VEU ten aanzien van [Hongarije](#), door bij de Raad een met redenen omkleed voorstel in te dienen met het verzoek om te constateren of er geen duidelijk gevaar bestond voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden, en in dit kader aan Hongarije passende aanbevelingen te doen^[2]. In 2020 en 2022 nam het Parlement ook resoluties aan over respectievelijk [Polen](#) en [Hongarije](#) waarin het stelde dat er in het kader van de procedure van artikel 7, lid 1, VEU meer heikele punten moesten worden onderzocht. Het [verzocht](#) de Commissie ook gebruik te maken van alle beschikbare instrumenten, waaronder de verordening inzake conditionaliteit met betrekking tot de rechtsstaat, om schendingen van de waarden van artikel 2 VEU door Hongarije en Polen aan te pakken.

Naar aanleiding van de moord op de journalisten Daphne Caruana Galizia in Malta en Ján Kuciak en zijn verloofde in Slowakije, en in een poging om het toezicht en de maatregelen van het Parlement met betrekking tot de waarden van artikel 2 VEU te versterken, heeft de [Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken](#) een [Groep voor toezicht op de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten](#) opgericht. Deze groep buigt zich over bedreigingen voor de waarden van de EU in de hele Unie en stelt maatregelen voor aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken.

Ottavio Marzocchi
04/2023

[1]De Commissie heeft in haar mededeling van 2019 veel van de suggesties van het Parlement overgenomen (de instelling van een interinstitutioneel proces, met een jaarverslag, om de stand van zaken omtrent de rechtsstaat en aanverwante kwesties in de lidstaten te volgen), maar niet die betreffende artikel 2 VEU in zijn geheel (niet alleen de rechtsstaat, maar ook de democratie, de grondrechten, gelijkheid en minderheden), de oprichting van een comité van onafhankelijke deskundigen, de opstelling van een interinstitutioneel akkoord over het proces, het uitbrengen van landspecifieke aanbevelingen en het opnieuw beginnen publiceren van corruptiebestrijdingsverslagen.

[2]Meer informatie over de activiteiten van het Parlement in verband met de grondrechten tijdens de vorige zittingsperiode is te vinden in de Engelstalige briefing "[The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#)".



4.1.3. VRIJ VERKEER VAN PERSONEN

Het recht van vrij verkeer en verblijf van personen in de Europese Unie vormt de hoeksteen van het EU-burgerschap, dat in 1992 bij het Verdrag van Maastricht werd ingevoerd. De geleidelijke afschaffing van de binnengrenzen in het kader van de Schengenakkoorden werd gevolgd door de vaststelling van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Ondanks het grote belang van dit recht, zijn er nog steeds aanzienlijke belemmeringen voor de tenuitvoerlegging ervan.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie; Artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); Titels IV en V VWEU; Artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

De betekenis van het begrip “vrij verkeer van personen” is veranderd sinds het voor het eerst werd ingevoerd. De eerste bepalingen ter zake, in het [Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 1957](#), betroffen het [vrij verkeer van werknemers](#) en de [vrijheid van vestiging](#), en dus personen als werknemers en dienstverleners. Bij het [Verdrag van Maastricht](#) werd het EU-burgerschap ingevoerd: elke onderdaan van een lidstaat is automatisch een EU-burger. Dit EU-burgerschap ondersteunt het recht van personen om zich vrij te verplaatsen en vrij te verblijven op het grondgebied van de lidstaten. Dit recht werd bevestigd in het [Verdrag van Lissabon](#) en is eveneens verankerd in de [algemene bepalingen over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht](#).

RESULTATEN

A. Het Schengengebied

Een mijlpaal bij de totstandbrenging van een interne markt met vrij verkeer van personen was de sluiting van de twee Schengenakkoorden, dat wil zeggen het eigenlijke akkoord van 14 juni 1985 en de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, die op 19 juni 1990 werd ondertekend en op 26 maart 1995 in werking is getreden. De Schengenuitvoeringsovereenkomst (die alleen door België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Nederland werd ondertekend) was aanvankelijk gebaseerd op intergouvernementele samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. In een protocol bij het Verdrag van Amsterdam werd bepaald dat het [Schengenacquis](#) in de Verdragen zou worden opgenomen. Tegenwoordig is het Schengenacquis op grond van het [Verdrag van Lissabon](#) onderworpen aan parlementaire controle en rechterlijke toetsing. Aangezien het grootste deel van de Schengenregels momenteel deel uitmaakt van het EU-acquis, hebben de toetredingslanden sinds de uitbreiding van de EU op 1 mei 2004 niet langer de mogelijkheid van een “opt-out” (artikel 7 van het Schengenprotocol).



1. Deelnemende landen

Er zijn momenteel 26 volwaardige Schengenleden: 22 EU-lidstaten en Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein (die een associatiestatus hebben). Ierland is geen partij bij de overeenkomst, maar kan ervoor kiezen om bepaalde onderdelen van het Schengenacquis toe te passen (“opt-in”). Denemarken maakt sinds 2001 weliswaar deel uit van Schengen, maar heeft een “opt-out” voor nieuwe maatregelen betreffende justitie en binnenlandse zaken, ook wat betreft Schengen. Het moet wel bepaalde maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid toepassen. Bulgarije, Roemenië en Cyprus zouden ook toetreden, maar hun lidmaatschap heeft om verschillende redenen vertraging opgelopen. Kroatië is op 1 juli 2015 gestart met de aanvraagprocedure voor toetreding tot het Schengengebied.

2. Toepassingsgebied

Tot de resultaten in het kader van het Schengengebied behoren:

- a. algemene afschaffing van personencontroles aan de binnengrenzen;
- b. maatregelen om de controles aan de buitengrenzen (4.2.4) te versterken en te harmoniseren: alle EU-burgers hoeven om het Schengengebied binnen te komen alleen hun identiteitsbewijs of paspoort te tonen;
- c. een gemeenschappelijk visumbeleid voor kort verblijf: onderdanen van derde landen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke lijst van niet-lidstaten waarvan de onderdanen een inreisvisum nodig hebben (zie bijlage II bij Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad), kunnen één visum voor het hele Schengengebied krijgen;
- d. politie (4.2.7) en justitie samenwerking (4.2.6): politiekorpsen ondersteunen elkaar bij het opsporen en voorkomen van criminaliteit en hebben het recht om voortvluchtige criminelen op het grondgebied van een naburig Schengenland te achtervolgen; er is ook een sneller systeem voor de uitlevering en wederzijdse erkenning van strafrechtelijke uitspraken;
- e. instelling en ontwikkeling van het Schengeninformatiesysteem (SIS) (4.2.4).

3. Uitdagingen

Hoewel het Schengengebied in het algemeen wordt beschouwd als een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Europese Unie, heeft het onlangs te maken gehad met een existentiële dreiging als gevolg van de COVID-19-pandemie, aangezien de lidstaten vóór de invoering van het digitale EU-COVID-certificaat in juli 2021 hun grenzen sloten om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Daarvoor waren de aanzienlijke toevloed van vluchtelingen en migranten in de EU en terroristische aanslagen de belangrijkste uitdagingen.

B. Vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden

1. De eerste stappen

Om van de Gemeenschap een gebied van echte vrijheid en mobiliteit voor al haar burgers te maken, zijn in 1990 richtlijnen vastgesteld waarmee ook andere personen dan werknemers verblijfsrechten kunnen krijgen: Richtlijn 90/365/EEG van de Raad betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd; Richtlijn 90/366/EEG van de Raad



betreffende het verblijfsrecht van studenten; en Richtlijn 90/364/EEG van de Raad betreffende het verblijfsrecht (van onderdanen van de lidstaten die dit recht niet bezitten op grond van andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht en van hun familieleden).

2. Richtlijn 2004/38/EG

Om de bestaande regelgeving (inclusief bovengenoemde richtlijnen) te consolideren en om rekening te houden met de uitvoerige jurisprudentie met betrekking tot het vrij verkeer van personen is er in 2004 een nieuwe, alomvattende richtlijn aangenomen: [Richtlijn 2004/38/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. De richtlijn is bedoeld om de EU-burgers aan te moedigen gebruik te maken van hun recht om vrij in de lidstaten te reizen en te verblijven, administratieve formaliteiten terug te brengen tot het strikt noodzakelijke, nader te bepalen wat de status van familieleden is, en de mogelijkheden te beperken om een EU-burger de toegang tot een land te ontzeggen of een verblijfsvergunning in te trekken. Voor de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG wordt onder “familieleden” verstaan:

- de echtgenoot (ook van hetzelfde geslacht, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) heeft verduidelijkt in zijn [Coman-arrest in zaak C-673/16](#));
- de geregistreerde partner indien de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijkstelt met het huwelijk;
- de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of geregistreerde partner als hiervoor bedoeld, beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
- de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of geregistreerde partner, die te hunnen laste zijn.

De meeste lidstaten passen de richtlijn ook toe om het recht op vrij verkeer van geregistreerde partners van hetzelfde geslacht en partners in een duurzame relatie te waarborgen.

a. Rechten en plichten:

- Verblijf van maximaal drie maanden: de EU-burger hoeft alleen in het bezit te zijn van een geldig identiteitsbewijs of paspoort. Het gastland kan de betrokkene vragen zijn aanwezigheid op het grondgebied mee te delen.
- Verblijf van meer dan drie maanden: EU-burgers en hun familieleden moeten, als zij niet werken, over voldoende bestaansmiddelen beschikken en een ziektekostenverzekering hebben om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van de sociale voorzieningen van het gastland. EU-burgers hebben geen verblijfsvergunning nodig, maar de lidstaten kunnen verlangen dat zij zich bij de bevoegde autoriteiten laten registreren. Familieleden van EU-burgers die geen onderdaan zijn van een lidstaat, moeten een verblijfsvergunning aanvragen, die hetzij voor de duur van hun verblijf, hetzij vijf jaar geldig is.
- Duurzaam verblijfsrecht: EU-burgers die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van een gastland hebben verbleven, verwerven dit recht, mits er tegen hen geen verwijderingsmaatregel is genomen. Dit recht is niet langer onderworpen aan voorwaarden. Hetzelfde geldt voor



familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en vijf jaar bij een EU-burger in het gastland hebben gewoond. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.

- Beperkingen van het inreis- en verblijfsrecht: EU-burgers of hun familieleden kunnen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid uit het gastland worden verwijderd. Er wordt onder meer gewaarborgd dat een dergelijk uitwijzingsbesluit niet wordt genomen om economische redenen, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en gebaseerd is op het gedrag van de betrokkene.

Ten slotte biedt de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid de nodige maatregelen te nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken.

b. De tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/38/EG

De richtlijn heeft problemen en controverse met zich gebracht. Er zijn aanwijzingen voor ernstige tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging en blijvende belemmeringen voor het vrij verkeer, zoals blijkt uit de verslagen van de Commissie en de studies van het Parlement over de tenuitvoerlegging van de richtlijn, de inbreukprocedures tegen lidstaten wegens incorrecte of onvolledige omzetting van de richtlijn, de vele verzoekschriften die hierover bij het Europees Parlement zijn ingediend en de vele rechtszaken die voor het HvJ-EU zijn aangespannen. In 2013-2014 werd door verschillende lidstaten beweerd dat bepaalde EU-burgers misbruik maakten van de regels inzake het vrij verkeer in het kader van zogeheten “uitkeringstoerisme”. Deze kritiek leidde tot discussies op EU-niveau over eventuele hervormingen. Deze discussies bloedden echter dood toen het Verenigd Koninkrijk besloot de EU te verlaten.

c. Onderdanen van derde landen

De bepalingen die van toepassing zijn op onderdanen van derde landen die geen familielid van een EU-burger zijn ([4.2.3](#)).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een lange en harde strijd geleverd om het recht van vrij verkeer te handhaven, omdat het dit recht beschouwt als een kernbeginsel van de Europese Unie. In zijn resolutie van 16 januari 2014 over de eerbiediging van het fundamentele recht van vrij verkeer in de Europese Unie verwierp het Parlement pogingen om het recht van vrij verkeer van burgers te beperken en verzocht het de lidstaten de Verdragsbepalingen met betrekking tot de EU-regels inzake het vrij verkeer na te leven en ervoor te zorgen dat het gelijkheidsbeginsel en het fundamentele recht van vrij verkeer voor alle EU-lidstaten worden geëerbiedigd. In zijn resoluties van 15 maart 2017 over belemmeringen voor het vrij verkeer van EU-burgers en voor hun recht te werken in de interne markt en van 12 december 2017 over het verslag over het EU-burgerschap 2017 verzocht het Parlement opnieuw om de belemmeringen voor het vrij verkeer weg te nemen. Met het besluit van het VK om de Europese Unie te verlaten, verliest het vrij verkeer een van zijn meest uitgesproken tegenstanders.

Voor wat betreft het Schengengebied veroordeelt het Parlement in zijn resolutie van 30 mei 2018 over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied “de



voortdurende hervatting van interne grenscontroles”, omdat deze controles “afbreuk doen aan de eenheid van het Schengengebied en schadelijk zijn voor de welvaart van de Europese burgers en het beginsel van vrij verkeer”.

De COVID-19-pandemie heeft de meeste lidstaten ertoe gebracht opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren, grenzen te sluiten en tijdelijke beperkingen toe te passen op reizen vanuit andere EU-landen, hoewel deze beperkingen met de invoering van het digitale EU-COVID-certificaat enigszins werden versoepeld. In verschillende resoluties heeft het Parlement herhaaldelijk zijn bezorgdheid geuit en opgeroepen tot een betere coördinatie op EU-niveau en tot een snelle terugkeer naar een volledig functionele en hervormde Schengenruimte.

Recenter heeft het Parlement de Raad in een [resolutie](#) van oktober 2022 ertoe opgeroepen in te stemmen met de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis op Bulgarije en Roemenië.

Ottavio Marzocchi
04/2023



4.1.4. HET RECHT OM EEN VERZOEKSCRIFT IN TE DIENEN

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht heeft iedere EU-burger, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats in een lidstaat, het recht om een verzoekschrift in de vorm van een klacht of verzoek in te dienen bij het Europees Parlement over een onderwerp dat tot de werkerreinen van de Europese Unie behoort. De verzoekschriften worden behandeld door de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement, die een beslissing neemt over de ontvankelijkheid van de verzoekschriften en verantwoordelijk is voor de afhandeling ervan.

RECHTSGROND

De artikelen [20](#), [24](#) en [227](#) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel [44](#) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

Het recht om een verzoekschrift in te dienen is bedoeld om de EU-burgers en mensen die in de EU verblijven, een eenvoudig middel in handen te geven om bij de EU-instellingen een klacht in te dienen of deze te vragen actie te ondernemen.

RESULTATEN

A. Toelaatbaarheid en vereisten (artikel [227](#) VWEU)

Iedere EU-burger, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat, heeft het recht om individueel of tezamen met andere personen een verzoekschrift in te dienen.

Om ontvankelijk te worden verklaard, moeten verzoekschriften betrekking hebben op een onderwerp dat tot de werkerreinen van de EU behoort en dat de indiener rechtstreeks aangaat. Die laatste voorwaarde wordt zeer ruim opgevat.

B. Procedure

De verzoekschriftenprocedure is geregeld in de artikelen 226 tot en met 230 van en bijlage VI (XX) bij [het Reglement van het Europees Parlement](#). Overeenkomstig deze bepalingen is de behandeling van verzoekschriften de verantwoordelijkheid van een parlementaire commissie: de Commissie verzoekschriften.

1. Vormvereisten

De verzoekschriften moeten de naam, de nationaliteit en het adres van iedere indiener bevatten en ze moeten zijn opgesteld in een van de officiële talen van de EU. Ze kunnen elektronisch via het verzoekschriftenportaal op de website van het Parlement of op papier per post worden ingediend.



2. Materiële ontvankelijkheid

Verzoekschriften die aan de gestelde voorwaarden voldoen, worden doorgestuurd naar de Commissie verzoekschriften, die eerst moet bepalen of het verzoekschrift ontvankelijk is. De commissie doet dit door na te gaan of het onderwerp van het verzoekschrift tot de werkterreinen van de EU behoort. Is dat niet het geval, dan wordt het verzoekschrift niet-ontvankelijk verklaard. De indiener van het verzoekschrift wordt met opgave van redenen hiervan in kennis gesteld. In een dergelijk geval wordt de indiener vaak gewezen op eventuele mogelijkheden om zich tot een andere nationale, EU- of internationale instantie te wenden. Verzoekschriften worden met name niet-ontvankelijk verklaard omdat indieners de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verhaalmogelijkheden van de EU verwarren met die van de lidstaten of andere internationale organisaties en instanties (zoals de VN en de Raad van Europa). Ook bestaat er vaak verwarring over de toepasselijkheid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

3. Behandeling van verzoekschriften

De Commissie verzoekschriften kan, afhankelijk van de omstandigheden, een of meer van de volgende stappen ondernemen:

- de Europese Commissie verzoeken een vooronderzoek naar het verzoekschrift in te stellen en informatie te verstrekken over de naleving van de desbetreffende EU-wetgeving;
- het verzoekschrift ter informatie of voor verdere behandeling aan andere commissies van het Europees Parlement voorleggen (een commissie kan bijvoorbeeld een advies uitbrengen aan de Commissie verzoekschriften of discussiëren over of rekening houden met het verzoekschrift bij haar werkzaamheden op wetgevingsgebied, op beleidsgebied en bij controleactiviteiten);
- zich tot de bevoegde instellingen of autoriteiten wenden of via de permanente vertegenwoordiger van de betreffende lidstaat bemiddelen om de zaak op te lossen (wanneer het verzoekschrift betrekking heeft op een specifieke zaak die individuele aandacht behoeft);
- eventueel andere stappen ondernemen om het probleem op te lossen of een passend antwoord op het verzoekschrift geven.

De commissie bepaalt tevens of zij verzoekschriften op haar vergaderagenda plaatst. Als dat het geval is, worden ook de indiener, de Europese Commissie en vertegenwoordigers van de lidstaten uitgenodigd. Tijdens die vergadering kan de indiener – indien gewenst – zijn of haar verzoekschrift toelichten en geeft de vertegenwoordiger van de Commissie een mondelinge verklaring en een toelichting bij haar schriftelijke antwoord op wat in het verzoekschrift naar voren is gebracht. De vertegenwoordigers van de betrokken lidstaten kunnen worden gevraagd het woord nemen. Vervolgens krijgen de leden van de Commissie verzoekschriften de gelegenheid om van gedachten te wisselen over de kwesties die tijdens het debat aan de orde zijn gekomen, en om verdere maatregelen voor te stellen.

In specifieke gevallen kan de commissie besluiten een hoorzitting of workshop te houden, een informatiebezoek aan het land of de regio in kwestie te brengen, op basis van dit bezoek een verslag op te stellen met daarin haar bevindingen en aanbevelingen,



of een volledig verslag of een beknopte ontwerpresolutie op te stellen en in te dienen waaraan tijdens de plenaire vergadering door het Parlement kan worden gestemd. Daarnaast kan zij besluiten mondelinge vragen te richten aan de Commissie en/of de Raad en tijdens de plenaire vergadering een debat te houden.

Als uit een verzoekschrift dat betrekking heeft op een kwestie van algemeen belang, blijkt dat er sprake is van een onjuiste omzetting of toepassing van het EU-recht, kan de Commissie besluiten actie te ondernemen door bijvoorbeeld een inbreukprocedure in te leiden tegen de betrokken lidstaat.

4. Afsluiting

Een verzoekschrift kan door de commissie in diverse stadia van de behandeling worden afgesloten, bijvoorbeeld nadat de commissie een besluit over de ontvankelijkheid van het verzoekschrift heeft genomen, na een discussie tijdens een commissievergadering, wanneer er geen verdere stappen meer kunnen worden ondernomen, wanneer het verzoekschrift door de indiener wordt ingetrokken of wanneer de indiener niet binnen de gestelde termijn reageert op een verzoek om meer informatie te verstrekken.

5. Transparantie

Verzoekschriften die bij het Parlement zijn ingediend, worden openbare documenten. Nadat de Commissie verzoekschriften een besluit over de ontvankelijkheid heeft genomen, worden de samenvattingen van de verzoekschriften in alle officiële EU-talen op het [verzoekschriftenportaal](#) van het Parlement gepubliceerd, samen met andere documenten ter zake.

De indiener wordt schriftelijk en met opgave van redenen in kennis gesteld van alle besluiten van de commissie met betrekking tot zijn of haar verzoekschrift, en ontvangt waar nodig informatie en stukken ter zake wanneer de besluiten beschikbaar worden gesteld.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De verzoekschriften worden overeenkomstig de Verdragen tot het Parlement gericht. Bijgevolg is het de taak van het Parlement om ervoor te zorgen dat in de EU volledig rekening wordt gehouden met de punten van zorg die in deze verzoekschriften naar voren komen. Teneinde deze taak zo goed mogelijk te vervullen, heeft het Parlement een speciale commissie aangesteld, de [Commissie verzoekschriften](#), om de verzoekschriften te behandelen en de vervolgactiviteiten van het Parlement te coördineren. Zoals blijkt uit de jaarverslagen over de beraadslagingen van de commissie van de voorgaande jaren^[1], is het Parlement altijd van oordeel geweest dat verzoekschriften een cruciale schakel vormen in de participerende democratie. Ook heeft het Parlement benadrukt dat verzoekschriften van belang zijn om gevallen van onjuiste omzetting en toepassing van het EU-recht door de lidstaten aan het licht te brengen. Een aantal verzoekschriften heeft zelfs aanleiding gegeven tot wetgevende en politieke initiatieven, EU-pilotprocedures, prejudiciële beslissingen en inbreukprocedures.

[1]De jaarverslagen over de beraadslagingen van de Commissie verzoekschriften bevatten onder meer informatie over het aantal ontvangen verzoekschriften, de vorm, de status, de resultaten, het land en de taal waarin de verzoekschriften zijn ingediend, de nationaliteit van de indieners, en de onderwerpen van de verzoekschriften; het verzoekschriftenportaal; de betrekkingen met de Commissie, de Raad en de Ombudsman; informatiebezoeken, openbare hoorzittingen, in opdracht gegeven studies en andere belangrijke zaken.



De Commissie verzoekschriften is bijzonder actief op het gebied van de grondrechten (waaronder kinderrechten, discriminatie, de rechten van minderheden, justitie, vrij verkeer, kiesrecht, Brexit), het milieu, dierenwelzijn, de interne markt, sociale rechten, migratie, handelsovereenkomsten en de volksgezondheid. De commissie speelt met name een bijzondere rol bij de bescherming van de rechten van personen met een handicap binnen het EU-kader voor de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en organiseert jaarlijks een workshop over handicapgerelateerde onderwerpen.

Er is een aantal instrumenten beschikbaar om ervoor te zorgen dat de kwesties die in verzoekschriften aan de orde worden gesteld, worden aangepakt en opgelost: informatiebezoeken, openbare hoorzittingen, workshops, het in opdracht geven van studies, een verzoekschriftennetwerk dat in 2016 is opgericht om te zorgen voor een betere samenwerking met de andere commissies wat betreft verzoekschriften, en samenwerking en dialoog met nationale parlementen en autoriteiten, alsook met andere EU-instellingen (met name met de Commissie en de Europese Ombudsman).

Daarnaast heeft het [verzoekschriftenportaal](#), dat in 2014 door het Parlement in het leven is geroepen, gezorgd voor meer en betere openbaarheid en transparantie van verzoekschriften. Het portaal biedt burgers, natuurlijke personen en rechtspersonen met verblijfplaats of statutaire zetel in de EU de mogelijkheid om deel te nemen aan en in contact te treden met de EU, onder meer door een ontvankelijk verzoekschrift te steunen^[2]. In het verzoekschriftenportaal van het Parlement wordt ook naar een aantal [alternatieven voor verzoekschriften](#) verwezen waar Europese burgers gebruik van kunnen maken.

Georgiana Sandu
10/2023

[2] Meer informatie over de Commissie verzoekschriften en haar activiteiten is te vinden in de studie "[Achievements of the Committee on Petitions during the 2014-2019 parliamentary term and challenges for the future](#)" (Verwezenlijkingen van de Commissie verzoekschriften tijdens de zittingsperiode van 2014-2019 en toekomstige uitdagingen).



4.1.5. HET EUROPEES BURGERINITIATIEF

Het Europees burgerinitiatief (EBI) is een belangrijk instrument waarmee het concept van participerende democratie in de Europese Unie in de praktijk wordt gebracht. EU-burgers kunnen de Commissie verzoeken een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen om uitvoering te geven aan de EU-Verdragen. Daarvoor moeten ten minste één miljoen handtekeningen worden verzameld van EU-burgers die tezamen in ten minste een kwart van de lidstaten verblijven. Sinds de inwerkingtreding van een verordening uit 2011, waarin de procedures voor het EBI in detail zijn vastgelegd, hebben tien initiatieven hun weg naar de Commissie gevonden. Nieuwe regels die het EBI toegankelijker moeten maken, zijn van toepassing sinds januari 2020.

RECHTSGROND

- Artikel 11, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU);
- Artikel 24, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- Verordening (EU) nr. 211/2011 en Verordening (EU) 2019/788;
- Artikel 222 en artikel 230 van het Reglement van het Europees Parlement.

ACHTERGROND

In de meeste lidstaten hebben burgers de mogelijkheid om op nationaal, regionaal of lokaal niveau een burgerinitiatief te starten, maar de reikwijdte en procedures kunnen aanzienlijk verschillen. Het Europees burgerinitiatief (EBI) vloeit voort uit het concept van EU-burgerschap, dat voor het eerst werd geïntroduceerd in het Verdrag van Maastricht (1.1.3). Het recht om een burgerinitiatief te starten, kwam voor het eerst op tafel in 1996, bij de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie van Amsterdam. De Oostenrijkse en Italiaanse ministers van Buitenlandse Zaken stelden het burgerinitiatief voor als aanvulling op het recht om een verzoekschrift bij het Europees Parlement in te dienen, maar het idee heeft de slottekst van de conferentie niet gehaald. De bepalingen voor het burgerinitiatief die het meest lijken op de huidige regeling, werden voor het eerst vastgelegd in het ontwerp van het Constitutioneel Verdrag. Hoewel het presidium van de conventie deze bepalingen niet in de definitieve tekst wilde opnemen, bleven ze dankzij de gezamenlijke inspanningen van maatschappelijke organisaties toch overeind. De ratificering van het Constitutioneel Verdrag draaide echter uit op een mislukking en de Europese grondwet kwam er uiteindelijk niet. De bepalingen over het burgerinitiatief kwamen daarna wel grotendeels terecht in het Verdrag van Lissabon.

Het recht om een burgerinitiatief in te dienen, is momenteel verankerd in het VEU in de bepalingen inzake de democratische beginselen onder Titel II. Het basiskader voor dat recht is bepaald in artikel 11, lid 4, van het VEU, en in artikel 24, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn de algemene beginselen vastgelegd voor de vaststelling van een verordening met concrete procedures en gedetailleerde voorwaarden. Het voorstel voor deze



verordening was het resultaat van een uitgebreide raadpleging^[1]. De onderhandelingen en het vastleggen van de definitieve tekst namen enkele maanden in beslag. Het ontwerpvoorstel werd op 31 maart 2010 aan het Parlement en de Raad voorgelegd en op 15 december 2010 werd een politiek akkoord bereikt, waardoor de tekst op 16 februari 2011 formeel kon worden aangenomen. Op 1 april 2011 trad de door het Parlement en de Raad overeengekomen tekst in werking als Verordening (EU) nr. 211/2011 (EBI-verordening). Omdat de lidstaten een aantal technische aanpassingen moesten doorvoeren om een goed werkende procedure voor de verificatie van steunbetuigingen tot stand te brengen, werd de EBI-verordening pas een jaar later van toepassing. Uiterlijk op 1 april 2015 en vervolgens om de drie jaar moest de Commissie verslag uitbrengen over de toepassing van de EBI-verordening, met als doel de tekst eventueel te herzien. Zo heeft de Commissie inmiddels verslagen aangenomen op 31 maart 2015 ([COM\(2015\)0145](#)) en 28 maart 2018 ([COM\(2018\)0157](#)). Hierin wordt de balans opgemaakt van de toepassing van de EBI-verordening. In de verslagen wordt een overzicht gegeven van de problemen die zich tijdens de eerste zes jaar van uitvoering van dit nieuwe wetgevende en institutionele kader hebben voorgedaan. Tevens werd een aantal tekortkomingen besproken en ook enkele suggesties van het Parlement kwamen aan bod, net als een deel van het uitgebreide onderzoek dat in opdracht van het Parlement werd uitgevoerd^[2].

Toen de EBI-verordening van toepassing werd, kreeg de werking van het instrument zware kritiek te verduren. Het Parlement heeft meermaals opgeroepen tot een hervorming om de procedures eenvoudiger en efficiënter te maken. Uiteindelijk maakte de Commissie op 13 september 2017 een [wetgevingsvoorstel](#) bekend om de EBI-verordening te herzien. Tussen september en december 2018 bogen het Parlement en de Raad zich over dit voorstel. Deze interinstitutionele onderhandelingen werden op 12 december 2018 afgerond met een politiek akkoord. De overeengekomen tekst werd op 12 maart 2019 goedgekeurd door het Parlement, en op 9 april door de Raad. De definitieve tekst is op 17 april ondertekend en op 17 mei 2019 bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie (PB L 130).

De nieuwe EBI-regels (Verordening (EU) 2019/788) komen in de plaats van Verordening (EU) 211/2011 en zijn sinds 1 januari 2020 van toepassing. Het is belangrijk een duidelijk onderscheid te maken tussen het recht om een burgerinitiatief op te starten en het recht om een verzoekschrift in te dienen. De twee procedures verschillen namelijk aanzienlijk van elkaar. Verzoekschriften kunnen worden ingediend door EU-burgers en door alle natuurlijke of rechtspersonen die hun verblijfplaats in de EU hebben ([4.1.4](#)). Een verzoekschrift moet betrekking hebben op een onderwerp dat tot de werkterreinen van de EU behoort en dat de indiener van het verzoekschrift rechtstreeks aangaat. Verzoekschriften worden gericht aan het Parlement, de instelling die de burgers rechtstreeks vertegenwoordigt op EU-niveau. Een burgerinitiatief daarentegen is een rechtstreekse oproep om een specifiek EU-rechtsinstrument in het leven te roepen. Om in aanmerking te komen, moet er aan specifieke regels worden voldaan. Bovendien worden burgerinitiatieven gericht aan de Commissie: de enige instelling die wetgevingsvoorstellen kan indienen. In dit opzicht verschilt het

[1] Groenboek van de Commissie ([COM\(2009\)0622](#)).

[2] "European Citizens' Initiative – First lessons of implementation", Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid, beleidsondersteunende afdeling C – Rechten van de burger en constitutionele zaken (2014).



burgerinitiatief niet zo veel van het initiatiefrecht dat het Parlement en de Raad is toebedeeld krachtens respectievelijk artikel 225 en artikel 241 VWEU.

PROCEDURE

A. Het burgercomité

Een initiatief van een dergelijke omvang heeft op zijn minst een basale organisatiestructuur nodig. Daarom begint elk burgerinitiatief met de oprichting van een organiserend comité, het zogenaamde burgercomité. Dit comité moet bestaan uit ten minste zeven personen die hun verblijfplaats hebben in ten minste zeven verschillende lidstaten (maar niet noodzakelijk van zeven verschillende nationaliteiten zijn) en die de kiesgerechtigde leeftijd voor de Europese verkiezingen hebben bereikt. Het comité moet een vertegenwoordiger en een plaatsvervanger aanwijzen die als contactpersonen voor dat specifieke burgerinitiatief fungeren.

In de nieuwe EBI-verordening wordt de minimumleeftijd om een burgerinitiatief te steunen, niet verlaagd tot 16 jaar, hoewel de Commissie en het Parlement dit hadden voorgesteld. De lidstaten mogen wel zelf bepalen of ze de minimumleeftijd eventueel verlagen tot 16 jaar.

B. Registratie

De inzameling van steunbetuigingen kan pas van start gaan als het comité het burgerinitiatief heeft laten registreren bij de Commissie. Dit houdt in dat het comité een document moet indienen met de titel, het onderwerp en een korte beschrijving van het initiatief. Hierin moet de voorgestelde rechtsgrond voor de handeling worden aangegeven en informatie worden verstrekt over de leden van het burgercomité en over alle bronnen van steun en financiering voor het voorgestelde initiatief. De organisatoren kunnen in een bijlage nadere informatie of ander materiaal verstrekken, zoals een ontwerp van de voorgestelde wetgevingstekst.

De Commissie moet binnen twee maanden na ontvangst van deze informatie besluiten of zij het voorgestelde initiatief registreert. De Commissie registreert het voorgestelde initiatief niet indien er niet aan de procedurele vereisten is voldaan of als zij niet bevoegd is om over dat onderwerp een voorstel voor een rechtshandeling tot uitvoering van de Verdragen in te dienen. Ook kan registratie worden geweigerd als het initiatief duidelijk lichtzinnig of ergerlijk is of tot misbruik leidt, of in strijd is met de waarden van de EU zoals beschreven in artikel 2 VEU. Het besluit van de Commissie kan met gerechtelijke of buitengerechtelijke middelen worden aangevochten. Geregistreerde initiatieven worden op de website van de Commissie gepubliceerd.

Om het burgerinitiatief toegankelijker te maken en ervoor te zorgen dat er zo veel mogelijk initiatieven worden geregistreerd, is het met de nieuwe verordening mogelijk een initiatief gedeeltelijk te registreren.

C. Het verzamelen van steunbetuigingen

Zodra het initiatief geregistreerd is, kunnen de organisatoren beginnen met het verzamelen van steunbetuigingen. Hiervoor krijgen ze vanaf het moment van registratie twaalf maanden de tijd. Zowel papieren als elektronische steunbetuigingen worden aanvaard. Indien de inzameling elektronisch gebeurt, moet het gebruikte onlinesysteem eerst door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten worden gecertificeerd. Uitgebreide regels voor de technische specificaties van systemen voor het online verzamelen van steunbetuigingen zijn opgenomen in een



uitvoeringsverordening van de Commissie ([Uitvoeringsverordening \(EU\) 2019/1799](#)). Alle steunbetuigingen, of ze nu op papier of in elektronische vorm worden verzameld, moeten voldoen aan dezelfde gegevensvereisten met het oog op verificatie. Een burgerinitiatief wordt pas door de Commissie behandeld als er binnen twaalf maanden één miljoen steunbetuigingen zijn verzameld.

Met de nieuwe EBI-verordening kan een EU-burger ongeacht zijn verblijfplaats een burgerinitiatief steunen. Ook de keuze van de datum waarop wordt begonnen met het verzamelen van handtekeningen wordt versoepeld, op voorwaarde dat deze periode binnen zes maanden na de registratie van start gaat. Bovendien worden de voorschriften in verband met de persoonsgegevens die ondertekenaars van een initiatief moeten opgeven, verder vereenvoudigd. De lidstaten hebben wel nog steeds de mogelijkheid om ondertekenaars te verplichten een volledig identificatienummer op te geven.

De Commissie wordt krachtens de nieuwe verordening verplicht een centraal systeem voor het online verzamelen van steunbetuigingen op te zetten en te beheren, dat vanaf 2022 geleidelijk de plaats zal innemen van afzonderlijke systemen.

Tot slot zijn er op het dringende verzoek van het Parlement in de nieuwe verordening ook bepalingen opgenomen om organisatoren van een burgerinitiatief beter te ondersteunen via contactpunten in elke lidstaat en een onlinesamenwerkingsplatform waar ze terecht kunnen voor informatie en bijstand, praktische ondersteuning en juridisch advies over burgerinitiatieven.

D. Verificatie en certificering

Nadat het nodige aantal steunbetuigingen in het vereiste aantal lidstaten is bereikt, moeten de organisatoren ze ter certificering voorleggen aan de [bevoegde nationale instanties](#). Deze instanties worden door de lidstaten aangeduid en door de Commissie opgenomen in een lijst. Doorgaans zijn de bevoegde instanties ministeries van Binnenlandse Zaken, kiescommissies of bevolkingsregisters. De nationale instanties moeten de steunbetuigingen binnen drie maanden certificeren, maar zijn niet verplicht de handtekeningen te verifiëren.

E. Indiening en onderzoek

Zodra de organisatoren van de nationale instanties de nodige certificaten met het aantal steunbetuigingen hebben ontvangen, dienen ze deze certificaten in, samen met informatie over eventuele financiering, afkomstig van om het even welke bron. Bijdragen van meer dan 500 euro moeten in principe worden gemeld.

Wanneer de Commissie de ingediende informatie heeft ontvangen, moet zij deze onmiddellijk in een register publiceren en moet zij de organisatoren op het juiste niveau ontvangen om hun de gelegenheid te bieden hun verzoek in detail toe te lichten. Na een gedachtewisseling met de Commissie krijgen de organisatoren de kans hun initiatief tijdens een openbare hoorzitting in het Europees Parlement te presenteren. De hoorzitting wordt georganiseerd door de parlementaire commissie die bevoegd is voor het onderwerp van het burgerinitiatief (artikel 222 van het Reglement van het Europees Parlement).

In de nieuwe EBI-verordening krijgt de Commissie in plaats van drie maanden zes maanden de tijd om te reageren op een geldig initiatief. In een mededeling stelt de Commissie haar juridische en politieke conclusies over het initiatief vast, vergezeld van een formele lijst van maatregelen die zij van plan is te nemen en een duidelijk



tijdschema voor de uitvoering daarvan. Met het oog op volledige transparantie moeten de organisatoren volgens de nieuwe verordening regelmatig verslag uitbrengen over financieringsbronnen en andere vormen van steun. De Commissie krijgt de verplichting een contactformulier beschikbaar te stellen in het register en op de publieke website van het burgerinitiatief. Via dit formulier kunnen burgers een klacht indienen in verband met de volledigheid en juistheid van die informatie.

Het Parlement krijgt een grotere rol toebedeeld via de herziene EBI-verordening en wijzigingen van het Reglement. Om het politieke effect van succesvolle initiatieven te vergroten, kan er na de openbare hoorzitting een plenair debat worden gehouden, dat wordt afgesloten met een resolutie om na te gaan of het initiatief kan rekenen op politieke steun. Tot slot zal het Parlement nauwlettend toezien op de maatregelen die door de Commissie worden genomen naar aanleiding van het initiatief. Het gaat om de maatregelen die eerder al zijn aangekondigd in specifieke mededelingen van de Commissie.

HUDIGE BURGERINITIATIEVEN

Tot dusver hebben tien initiatieven het vereiste aantal handtekeningen gehaald (“Right2Water”, “Eén van ons”, “Stop vivisectie”, “Verbied glyfosaat”, “Minority SafePack”, “End the Cage Age”, “Red de bijen en de boeren!”, “Stop het ontvinnen van haaien – Stop de handel”, “Voor cosmetica zonder dierenleed” en “Fur Free Europe (Europa bontvrij)”) en zijn ingediend bij de Commissie. Het Parlement heeft hoorzittingen georganiseerd met de vertegenwoordigers van de initiatieven. De Commissie heeft voor alle initiatieven haar juridische en politieke conclusies geformuleerd. Sinds de start van het EBI heeft de Commissie in totaal 103 initiatieven geregistreerd.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft zich altijd vol overtuiging ingezet voor het burgerinitiatief. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen met een gedetailleerd voorstel voor de uitvoering van het burgerinitiatief. Na de inwerkingtreding van dat verdrag speelde het Parlement een actieve rol bij de onderhandelingen over de EBI-verordening. Mede dankzij het Parlement is het burgerinitiatief een toegankelijk en burgervriendelijk instrument van de participerende democratie geworden. Het Parlement heeft onder andere bereikt dat het minimumaantal lidstaten waaruit steunbetuigingen afkomstig moeten zijn, is teruggebracht tot een kwart van het totale aantal lidstaten. Daarnaast heeft het Parlement erop aangedrongen dat de controle van de ontvankelijkheid wordt uitgevoerd vóór de registratie en dat er bepalingen worden ingevoerd op grond waarvan alle burgers en inwoners van de EU, ongeacht hun nationaliteit, het recht hebben om een burgerinitiatief te steunen.

Ook heeft het Parlement meermaals beleidskeuzes gemaakt om de procedures voor het uitvoeren van een burgerinitiatief eenvoudiger en efficiënter te maken en de invloed van zo'n initiatief te vergroten. Op 28 oktober 2015 heeft het Parlement een [resolutie over het Europees burgerinitiatief](#) aangenomen. Deze bevat onder meer de oproep om de voorschriften in verband met persoonsgegevens te vereenvoudigen en financiering vrij te maken om de organisatie van een burgerinitiatief te ondersteunen. In 2017 is de Commissie constitutionele zaken begonnen met de opstelling van een initiatiefverslag



van wetgevende aard met het oog op een grondige herziening van de EBI-verordening. In september 2017 volgde uiteindelijk het [voorstel van de Commissie voor een nieuwe EBI-verordening](#), op basis van de verzoeken van het Parlement en een openbare raadpleging. Het [verslag](#) dat de Commissie constitutionele zaken heeft opgesteld over het voorstel van de Commissie werd op 20 juni 2018 goedgekeurd. Vervolgens vond er op 5 juli 2018 een stemming plaats in de plenaire vergadering om interinstitutionele onderhandelingen te starten over de nieuwe EBI-verordening.

Op 12 december 2018 bereikten het Parlement en de Raad een politiek akkoord. Nadat het Parlement op 12 maart een resolutie aannam en de Raad op 9 april zijn goedkeuring aan de definitieve tekst verleende, werd die op 17 april 2019 ondertekend en op 17 mei 2019 bekendgemaakt in het Publicatieblad. De nieuwe EBI-regels (Verordening (EU) 2019/788) komen in de plaats van Verordening (EU) 211/2011 en zijn sinds 1 januari 2020 van toepassing.

De nieuwe EBI-verordening maakt het burgerinitiatief toegankelijker, minder bureaucratisch en eenvoudiger in gebruik voor organisatoren en voorstanders, en versterkt tegelijkertijd ook de follow-up ervan.

Op 15 juli 2020 stelden het Parlement en de Raad tijdelijke maatregelen vast om de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de uitvoering van het burgerinitiatief op te vangen. De nieuwe regels voorzien in een langere periode voor het verzamelen van steunbetuigingen voor burgerinitiatieven die vanwege de pandemie vertraging hebben opgelopen.

Op 3 juni 2021 heeft de Commissie een uitvoeringsbesluit vastgesteld om de termijn voor het verzamelen van steunbetuigingen voor burgerinitiatieven met drie maanden te verlengen. De uiterste termijn van de verzamelperiode werd uitgesteld tot 31 december 2022.

Op 13 juni 2023 nam het Parlement een [resolutie over de tenuitvoerlegging van de verordeningen over het Europees burgerinitiatief](#) aan.

Alessandro Davoli
10/2023



4.2. RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID



4.2.1. EEN RUIJTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT: ALGEMENE ASPECTEN

In de Verdragen wordt een grote prioriteit toegekend aan de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. In 2009 werden verschillende belangrijke vernieuwingen doorgevoerd: een meer efficiënt en democratisch besluitvormingsproces dat 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 het juridisch bindende Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). In dit artikel, dat een overzicht geeft van de belangrijkste doelstellingen van de EU, wordt meer belang toegekend aan de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) dan in het voorafgaande Verdrag van Nice. Voortaan wordt deze doelstelling immers zelfs nog vóór de verwezenlijking van de interne markt genoemd.

De RVVR komt aan bod in Titel V van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikelen 67 t/m 89. Naast algemene bepalingen bevat deze titel specifieke hoofdstukken die gewijd zijn aan:

- het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie;
- justitiële samenwerking in burgerlijke zaken;
- justitiële samenwerking in strafzaken;
- politieke samenwerking^[1].

Denemarken neemt niet deel aan de vaststelling door de Raad van maatregelen uit hoofde van Titel V van het VWEU (in [Protocol nr. 22](#) – “opt-outclausule” – wordt Denemarken vrijgesteld van deelname aan het beleid). Sinds 2001 voert Denemarken het Schengenacquis echter uit op intergouvernementele basis. Wat betreft justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en de regels die bepalen welke rechtbanken bevoegd zijn in rechtsgeschillen van burgerlijke of handelsrechtelijke aard tussen personen die in verschillende lidstaten verblijven (de [Brussel-I-verordening](#)), kwamen het Koninkrijk Denemarken en de EU op 19 oktober 2005 tot een [overeenkomst betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken](#). Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de overeenkomst moet Denemarken wanneer wijzigingen worden aangenomen, de Commissie in kennis stellen van zijn besluit om de inhoud van deze wijzigingen al dan niet ten uitvoer te leggen. Ierland neemt enkel deel aan de vaststelling en toepassing van specifieke maatregelen na een besluit om wel deel te nemen (“opt-inclausule”) ([Protocol nr. 21](#)).

Naast deze bepalingen zijn ook andere artikelen onlosmakelijk verbonden met de totstandbrenging van een RVVR. Deze zijn onder meer artikel 6 van het VEU betreffende het Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag tot

[1]Zie infopagina's [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden^[2], artikel 8 van het VWEU betreffende de strijd tegen de ongelijkheden, 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^[3], en de artikelen 18 t/m 25 van het VWEU met betrekking tot non-discriminatie en burgerschap van de Unie^[4]. Maar het VWEU heeft ook een aantal “remclausules” ingevoerd voor het geval een lidstaat van mening is dat een ontwerpwetgeving afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel (artikel 82, lid 3, van het VWEU), en gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties voor bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie (artikel 83, lid 3, van het VWEU). Dit werkt in de praktijk als volgt: er wordt een ontwerprichtlijn ingediend bij de Europese Raad en de gewone wetgevingsprocedure wordt opgeschort. In geval van consensus, verwijst de Europese Raad, binnen de vier maanden na die schorsing het ontwerp terug naar de Raad, waardoor de gewone wetgevingsprocedure voortgezet kan worden.

DOELSTELLINGEN

De doelstellingen van de RVVR zijn vastgelegd 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, en van 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 werden 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 wetgevingsvoorstellen zal voortaan

[2]Zie infopagina [4.1.2](#).

[3]Zie infopagina [4.2.8](#).

[4]Zie infopagina [4.1.1](#).



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 als medewetgever uit volgens de medebeslissingsprocedure.

2. Een nieuwe rol voor de nationale parlementen

In artikel 12 van het 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).

Wanneer het subsidiariteitsbeginsel door een wetgevingshandeling geschonden wordt, kan het Hof van Justitie van de EU om een nietigverklaring worden verzocht.

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

3. Meer bevoegdheden voor het Hof van Justitie van de Europese Unie^[5]

Het Hof van Justitie kan voortaan onbeperkt bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraken doen over alle aspecten van de RVVR. Na een transitieperiode van vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (1 december 2014), kunnen wetgevingshandelingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken die vastgesteld werden in het kader van het vorige verdrag, ook het voorwerp uitmaken van een dergelijk verzoek. Hetzelfde systeem is van toepassing voor beroepsprocedures bij het Hof van Justitie wegens niet-nakoming van een verplichting (Protocol nr. 36).

4. Versterkte rol van de Commissie

Dat de Commissie nu de mogelijkheid heeft om niet-nakomingsprocedures in te stellen tegen lidstaten die de bepalingen inzake de RVVR niet naleven, betekent een belangrijke vernieuwing die haar een nieuw wapen in handen geeft om toe te zien op de correcte toepassing van de wetgeving.

5. Mogelijke betrokkenheid van de lidstaten bij de evaluatie van de uitvoering van het RVVR-beleid

Overeenkomstig artikel 70 van het VWEU kan de Raad op voorstel van de Commissie maatregelen 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 RVVR-beleid kunnen verrichten.

B. De toonaangevende rol van de Europese Raad

Naast de veranderingen die ingevoerd werden met de opeenvolgende verdragen, heeft vooral de Europese Raad een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkelingen en vooruitgang op de verschillende gebieden van de RVVR.

De Europese Raad van Tampere in oktober 1999 laste een speciale vergadering in om te bespreken hoe een RVVR opgericht kon worden door de mogelijkheden van het Verdrag van Amsterdam volledig te benutten.

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

[5]Zie infopagina [1.3.10](#).



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

Het Verdrag van Lissabon erkent formeel de doorslaggevende rol 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.

C. De oprichting van specifieke beheerinstanties 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](#) voor politieke samenwerking; het [Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving](#) (Cepol); [Eurojust](#) voor justitiële samenwerking in strafzaken; het [Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten](#) (FRA) dat zich bezighoudt met de grondrechten en de strijd tegen discriminatie; het [Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving](#) (EMCDDA); het [Europees Grens- en kustwachtagentschap](#) (Frontex), dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de controle aan de buitengrenzen; het [Asielagentschap van de Europese Unie](#) (EUAA); het [Europees Openbaar Ministerie](#)^[6] (EOM) en het [Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen in de RVVR](#) (eu-LISA).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

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

- wetgevende bevoegdheden in die zin dat het Parlement sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 optreedt als medewetgever in het kader van de gewone wetgevingsprocedure. Dit is de algemene regel, maar er zijn een aantal uitzonderingen. Het gaat hierbij om maatregelen die gericht zijn op de “administratieve samenwerking tussen de relevante diensten van de lidstaten” (artikel 74 van het VWEU). Voor deze maatregelen geldt nog steeds een “bijzondere wetgevingsprocedure” waarbij de Raad handelt op voorstel van de Commissie of van een kwart van de lidstaten, en na raadpleging van het Parlement. Bovendien geldt deze bijzondere wetgevingsprocedure (de Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Parlement) ook voor maatregelen die de voorwaarden en beperkingen van politieke samenwerking bepalen (artikel 89 van het VWEU), of die bepalingen inzake paspoorten, identiteitskaarten en verblijfsvergunningen vaststellen (artikel 77, lid 3, van het VWEU);
- budgettaire bevoegdheden, waardoor het Parlement samen met de Raad de EU-begroting vaststelt voor programma’s op RVVR-gebied;
- toetsing van de activiteiten van EU-agentschappen die op dit beleidsterrein actief zijn, bijvoorbeeld door delegaties naar de lidstaten of naar de buitengrenzen van

[6]Zie infopagina [4.2.6](#).



de EU te sturen teneinde problemen in kaart te brengen en na te gaan hoe de op EU-niveau vastgestelde wetgeving uitgevoerd wordt.

- de bevoegdheid om een beroepsprocedure tot nietigverklaring bij het Hof van Justitie in te stellen; het Parlement heeft op deze manier verzocht een aantal bepalingen van wetgevingshandelingen nietig te verklaren;
- het initiatiefrecht door het aannemen van initiatiefverslagen en resoluties over onderwerpen die het Parlement aan de orde stelt.

De voornaamste prioriteiten waarop het Parlement de afgelopen jaren alsmear opnieuw heeft aangedrongen, zijn:

- het erkennen van en rekening houden met het toenemend belang van de RVVR voor de ontwikkeling van de EU;
- de afschaffing van de derde pijler en de integratie van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in de procedures en wetgeving van de EU zodat het Parlement zijn democratische rol in het wetgevingsproces ten volle kan vervullen;
- de afschaffing van de unanimiteitsregel in de Raad teneinde de besluitvorming te vereenvoudigen;
- een eerlijke balans bewaren tussen enerzijds de bescherming van de grondrechten en de veiligheid van burgers en inwoners en anderzijds de vereiste maatregelen voor terrorismebestrijding, alsook deze balans tot uiting laten komen in de wetgeving en de uitvoering hiervan;
- het versterken van de bescherming en de bevordering van de grondrechten, met name door de goedkeuring van een juridisch bindend Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de oprichting van een Bureau voor de grondrechten en de oprichting van de [Enquêtecommissie om het gebruik van Pegasus en soortgelijke spyware voor surveillance te onderzoeken](#), die heeft nagegaan hoe het gebruik van spionagesoftware tegen EU-burgers de democratische processen en de individuele rechten van burgers in de EU heeft beïnvloed.

Deze infopagina is opgesteld door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023



4.2.2. ASIELBELEID

Het asielbeleid van de EU heeft tot doel iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming nodig heeft in een van de lidstaten een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te waarborgen^[1]. In dit verband streeft de EU ernaar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel te ontwikkelen.

RECHTSGRONDSLAG

- Artikel 67, lid 2, en de artikelen 78 en 80 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- Artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

DOELSTELLINGEN

De EU streeft ernaar een gemeenschappelijk beleid voor asiel, subsidiaire en tijdelijke bescherming te ontwikkelen. Zo kan iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming nodig heeft een passende status worden verleend en kan de naleving van het beginsel van non-refoulement worden gewaarborgd. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève met betrekking tot de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 en het bijbehorende protocol van 31 januari 1967. Zowel in het VWEU als in het EU-Handvest van de grondrechten wordt geen definitie gegeven van de termen “asiel” of “vluchteling”, maar beide verwijzen uitdrukkelijk naar het Verdrag van Genève en het bijbehorende protocol.

RESULTATEN

A. Vooruitgang in het kader van de Verdragen van Amsterdam en Nice

Met het Verdrag van Maastricht van 1993 werd eerdere intergouvernementele samenwerking op het gebied van asiel in het institutionele kader van de EU ondergebracht. Als voornaamste speler moest de Raad de Commissie bij zijn werkzaamheden betrekken en het Parlement informeren over zijn initiatieven in verband met asiel. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) was niet bevoegd op het vlak van asielaangelegenheden.

Met het Verdrag van Amsterdam van 1999 werden aan de EU-instellingen nieuwe bevoegdheden verleend om wetgeving op het gebied van asielaangelegenheden op te stellen, waarbij gebruik werd gemaakt van een specifiek institutioneel mechanisme: een overgangperiode van vijf jaar waarbij de Commissie en de lidstaten het initiatiefrecht delen en de Raad, na raadpleging van het Parlement, met eenparigheid van stemmen beslist. Het HvJ-EU werd eveneens bevoegd in specifieke gevallen. In het Verdrag van Amsterdam was ook bepaald dat zodra deze eerste fase van vijf jaar was voltooid, de Raad kon besluiten dat de gewone medebeslissingsprocedure

[1] Een kernbeginsel van de internationale vluchtelingen- en mensenrechtenwetgeving dat staten verbiedt om individuen terug te sturen naar een land waar ze een reëel risico lopen op vervolging, foltering, onmenselijke of mensonterende behandeling of enige andere schending van de mensenrechten.



van toepassing zou zijn en dat de Raad zijn besluiten voortaan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moest nemen. Eind 2004 nam de Raad hierover een besluit en sinds 2005 wordt de medebeslissingsprocedure, nu bekend als de gewone wetgevingsprocedure, toegepast.

Met de vaststelling van het programma van Tampere in oktober 1999 besloot de Europese Raad dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in twee fasen moest worden uitgevoerd: de goedkeuring van gemeenschappelijke minimumnormen op korte termijn moet leiden tot een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend, die op lange termijn in de hele EU geldig is.

Dit heeft geleid tot de “eerste fase” van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) van 1999 tot en met 2004, waarin de criteria en mechanismen werden vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van asielaanvragen (ter vervanging van het internationale/intergouvernementele Verdrag van Dublin uit 1990), waaronder de oprichting van de Europese dactyloscopie-databank (Eurodac) voor de opslag en vergelijking van vingerafdrukken. Hierin werden ook gemeenschappelijke minimumnormen vastgesteld waaraan de lidstaten zich moesten houden bij de opvang van asielzoekers. Daarnaast werden er bepaalde kwalificatiecriteria voor internationale bescherming vastgelegd en ook de aard van deze verleende bescherming werd bepaald, net als de procedures voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus. Aanvullende wetgeving heeft betrekking op de tijdelijke bescherming in geval van een massale toestroom.

In het Haags programma van november 2004 werd ertoe opgeroepen om de instrumenten en maatregelen van de tweede fase uiterlijk eind 2010 vast te stellen. Daarbij werd de nadruk gelegd op het streven van de EU om verder te gaan dan de minimumnormen en om een eenvormige asielprocedure te ontwikkelen met gemeenschappelijke waarborgen en een uniforme status voor personen aan wie bescherming wordt verleend. In het Europees pact inzake immigratie en asiel van 2008 werd deze termijn opgeschort tot 2012.

B. Het Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon, dat in december 2009 in werking trad, bracht verandering door de asielmaatregelen om te vormen van minimumnormen tot een gemeenschappelijk stelsel met een uniforme status en uniforme procedures.

Dit gemeenschappelijk stelsel moest de volgende elementen omvatten:

- een uniforme asielstatus;
- een uniforme status van subsidiaire bescherming;
- een gemeenschappelijk stelsel van tijdelijke bescherming;
- gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming;
- criteria en mechanismen om te kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag;
- normen voor opvangvoorzieningen;
- partnerschap en samenwerking met derde landen.



Sinds het Verdrag van Lissabon werd aangenomen, verwijst artikel 80 VWEU ook uitdrukkelijk naar het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel gebied. EU-maatregelen inzake asiel moeten indien nodig passende maatregelen omvatten om ervoor te zorgen dat dit beginsel wordt nageleefd. Het verdrag zorgde eveneens voor aanzienlijke veranderingen in de besluitvormingsprocedure voor asielaangelegenheden door van de medebeslissingsprocedure de standaardprocedure te maken. Bovendien zijn de regelingen voor gerechtelijk toezicht door het HvJ-EU aanzienlijk verbeterd. Iedere rechtbank in een lidstaat kan nu verzoeken om een prejudiciële beslissing, terwijl dat voorheen enkel kon door nationale rechtbanken die in laatste aanleg oordelen. Op deze manier kon het HvJ-EU een bredere jurisprudentie op het gebied van asielaangelegenheden ontwikkelen.

In het programma van Stockholm, dat op 10 december 2009 door de Europese Raad werd goedgekeurd voor de periode 2010-2014, werd opnieuw “de instelling van een gemeenschappelijke ruimte, waarin bescherming en solidariteit worden geboden op basis van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie internationale bescherming wordt verleend” als doelstelling bevestigd. In het programma werd vooral benadrukt dat effectieve solidariteit met de lidstaten die specifiek onder druk staan, moest worden bevorderd, en dat het toenmalige nieuwe Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), nu bekend als het Asielagentschap van de Europese Unie ([EUAA](#)), een centrale rol moest vervullen.

Hoewel de Commissie haar voorstellen voor de tweede fase van het GEAS al in 2008-2009 had ingediend, verliepen de onderhandelingen moeizaam. De “tweede fase” van het GEAS werd dan ook aangenomen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de nadruk werd verschoven van minimumnormen naar een gemeenschappelijke asielprocedure op basis van een uniforme beschermingsstatus.

C. De belangrijkste bestaande juridische instrumenten en de huidige inspanningen op het gebied van hervorming

Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemde personen en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen ([de richtlijn tijdelijke bescherming](#)) werd ontwikkeld als kader om onvoorziene massale toestroom van ontheemde personen te beheren en om deze personen onmiddellijke bescherming te bieden. Deze richtlijn heeft tot doel de verschillen tussen het beleid van de lidstaten met betrekking tot de opvang en behandeling van ontheemde personen in een situatie van massale toestroom te verminderen, alsook de solidariteit tussen de lidstaten te vergroten. De richtlijn werd voor het eerst door de Raad ingevoerd als reactie op de onverwachte Russische invasie van Oekraïne op 24 februari 2022, om zo snelle en effectieve hulp te bieden aan mensen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten.

Met uitzondering van de herschikte [erkenningsrichtlijn](#), die in januari 2012 in werking trad, werden de andere herschikte wetgevingshandelingen pas in juli 2013 van kracht (de [Eurodac-verordening](#), de [Dublin III-verordening](#), de [richtlijn opvangvoorzieningen](#) en de [richtlijn asielprocedures](#)), waardoor de vertraagde omzetting van deze wetgevingshandelingen in midden juli 2015 samenviel met het hoogtepunt van de



migratiecrisis. In juni 2014 legde de Europese Raad de [strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering](#) op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (zie artikel 68 VWEU) voor de komende jaren vast. Deze richtsnoeren zijn gebaseerd op de [mededeling van de Commissie](#) van maart 2014 en bouwen voort op de vooruitgang die door het programma van Stockholm was geboekt. In de richtsnoeren wordt benadrukt dat de volledige omzetting en de effectieve uitvoering van het GEAS een absolute prioriteit is.

Met het oog op de migratiedruk sinds 2014 publiceerde de Commissie in 2015 de [Europese migratieagenda \(4.2.3\)](#), waarin zij verschillende maatregelen voorstelde om deze druk te verlichten. Denk daarbij onder andere aan de hotspotbenadering, waarbij het EASO (het huidige EUAA), het Europees grens- en kustwachtagentschap (het voormalige Frontex) en het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) samenwerkten met lidstaten in de frontlinie om inreizende migranten snel te identificeren, te registreren en hun vingerafdrukken op te nemen. De hotspotbenadering moest eveneens bijdragen tot de uitvoering van de noodherplaatsingsmechanismen en dit voor in totaal 160 000 mensen die internationale bescherming nodig hadden. Deze mechanismen werden voorgesteld door de Commissie om Italië en Griekenland te ondersteunen en op [14 en 22 september 2015](#) werden ze na raadpleging van het Parlement aangenomen door de Raad. Het besluit van de Raad werd later door het HvJ-EU bekrachtigd in zijn [arrest](#) van 6 september 2017. Herplaatsing is bedoeld als mechanisme om het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, zoals vastgelegd in artikel 80 VWEU, in de praktijk te brengen. Het aantal herplaatsingen was echter [lager dan verwacht](#) en de herplaatsingen zelf kwamen ook traag op gang.

De Europese migratieagenda omvat ook verdere stappen in de richting van een hervorming van het GEAS. Deze stappen werden in en juli 2016 gepresenteerd in twee pakketten wetgevingsvoorstellen en werden tijdens de gehele zittingsperiode, die in 2019 ten einde liep, door het Parlement en de Raad onderhandeld. Tijdens de zittingsperiode van 2014-2019 waren er echter geen wetgevingshandelingen goedgekeurd als gevolg van de blokkering van dossiers in de Raad of er werden specifieke dossiers in de wacht gezet door de blokkering van aanverwante dossiers.

Op 23 september 2020 legde de Commissie het [nieuwe migratie- en asielpact](#) voor om een nieuwe impuls te geven aan de vastgelopen hervorming van het GEAS. Met het pact wordt gestreefd naar een nieuw evenwicht tussen verantwoordelijkheid en solidariteit. De Commissie stelt voor de asielpact te integreren in het algemene systeem voor migratiebeheer en dit te koppelen aan een screening vooraf en bij terugkeer.

Het eerste hervormingsvoorstel dat werd goedgekeurd had betrekking op de oprichting van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), ter vervanging van het EASO. De EUAA werd opgericht bij Verordening (EU) 2021/2303, die op 30 december 2021 in het Publicatieblad werd [gepubliceerd](#).

In september 2022 ondertekenden het Europees Parlement en vijf roulerende voorzitterschappen van de Raad een gezamenlijke [routekaart](#) voor de organisatie, coördinatie en uitvoering van de tijdlijn voor de onderhandelingen tussen de medewetgevers over het GEAS en het nieuwe Europese migratie- en asielpact. Deze partijen hebben zich ertoe verbonden samen te werken om de hervorming van de



migratie- en asielregels van de EU vóór de Europese verkiezingen van 2024 vast te stellen.

Eind 2022 werd een politiek akkoord bereikt over de [hervorming van de herschikte richtlijn opvangvoorzieningen](#), alsook over het voorstel voor een [EU-hervestigingskader](#) en het voorstel voor een [erkenningverordening](#).

Er lopen trialogen tussen het Parlement, de Raad en de Commissie over de volgende dossiers: de [Eurodac-verordening](#), de [verordening asielprocedures](#), de [screeningverordening](#), de [verordening asiel- en migratiebeheer](#) en de [verordening betreffende crisis en overmacht](#).

De Commissie beval in haar [aanbeveling betreffende legale trajecten voor bescherming in de EU](#) de lidstaten aan hun onvervulde toezeggingen op het gebied van hervestiging na te komen. Daarnaast verzocht zij de lidstaten andere trajecten voor toelating op humanitaire gronden in te voeren en daar intensiever gebruik van te maken. Het kan hierbij gaan om gezinshereniging en gemeenschaps- of particuliere sponsoring, alsook aanvullende trajecten in verband met onderwijs en werk.

D. De externe dimensie

In 2011 nam de Commissie de [totaalaanpak van migratie en mobiliteit \(TAMM\)](#) aan als overkoepelend kader van het externe migratie- en asielbeleid van de EU. Hierin is vastgelegd hoe de EU haar beleidsdialogen en samenwerking met niet-EU-landen voert op basis van duidelijk gedefinieerde prioriteiten. Deze aanpak maakt onderdeel uit van het algemene externe optreden van de EU en omvat ook ontwikkelingssamenwerking. De EU wil hiermee niet alleen legale migratie beter organiseren en illegale migratie voorkomen en bestrijden, maar ook de ontwikkelingseffecten van migratie en mobiliteit optimaliseren en internationale bescherming bevorderen.

In maart 2016 bereikten de Europese Raad en Turkije een akkoord om de toestroom van illegale migranten naar Europa via Turkije te verminderen. Overeenkomstig de [verklaring EU-Turkije](#) moesten alle nieuwe illegale migranten en asielzoekers die vanuit Turkije op de Griekse eilanden aankwamen en een asielaanvraag hadden ingediend die niet-ontvankelijk was verklaard, naar Turkije worden teruggestuurd. Bovendien moest voor iedere Syriër die naar Turkije werd teruggestuurd, een andere Syriër in de EU worden hervestigd, in ruil voor verdere visumliberalisering voor Turkse burgers en een betaling van 6 miljard EUR in het kader van de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije, tot het einde van 2018. Volgens het laatste [verslag van de Commissie over de vooruitgang bij de uitvoering van de Europese migratieagenda](#) van 16 oktober 2019 speelde de verklaring een belangrijke rol voor de doeltreffende aanpak van de migratiekwessie in het oostelijke Middellandse Zeegebied. In oktober 2021 [verzocht](#) de Europese Raad Turkije om de Verklaring EU-Turkije van 2016 volledig en op niet-discriminerende wijze uit te voeren, ook ten aanzien van de Republiek Cyprus. De dialoog op hoog niveau tussen de EU en Turkije over migratie heeft op 23 november 2023 plaatsgevonden.

Een van de belangrijkste initiatieven die in het nieuwe migratie- en asielpact werd voorgesteld, was de bevordering van op maat gemaakte en wederzijds voordelige partnerschappen met niet-EU-landen op het gebied van migratie. In juli 2023 heeft de Commissie dan ook een memorandum van overeenstemming met Tunesië [ondertekend](#).



Op mondiaal niveau hechtte de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 2016 unaniem haar goedkeuring aan de [Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten](#), een belangrijke politieke verklaring met als doel verbetering van de reactie van de internationale gemeenschap op grootschalige toestroom van vluchtelingen en migranten en op langdurige vluchtelingensituaties. Als gevolg hiervan werden in 2018 twee mondiale pacten aangenomen, voor vluchtelingen en voor andere migranten. In de Verklaring van New York is een alomvattend reactiekader voor vluchtelingen opgenomen, met specifieke acties om de druk op ontvangende landen te verlichten, de zelfredzaamheid van vluchtelingen te vergroten, de toegang tot oplossingen in derde landen uit te breiden en de omstandigheden in de landen van herkomst te verbeteren, zodat vluchtelingen veilig en menswaardig kunnen terugkeren. Op basis van deze vier hoofddoelstellingen bekrachtigde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 17 december 2018 het [mondiaal pact inzake vluchtelingen](#).

E. Beschikbare financiering voor asielbeleid

Het voornaamste financieringsinstrument in de EU-begroting op het gebied van asiel is het Fonds voor asiel, migratie en integratie ([AMIF](#)). De toekenning van het AMIF werd tijdens de vorige langetermijnbegroting van de EU (2014-2020), die samenviel met de migratiecrisis, verhoogd van 3,31 miljard EUR naar 6,6 miljard EUR. Wat de huidige langetermijnbegroting van de EU voor de periode 2021-2027 betreft, zijn de middelen in het kader van AMIF opnieuw verhoogd naar 9,9 miljard EUR. Op deze manier kunnen onder andere migratie, asiel en integratie op een doeltreffende en humane manier worden beheerd en kunnen de lidstaten financiële steun krijgen voor hun solidariteit via hervestiging en herplaatsing. Andere EU-financieringsinstrumenten zijn onder andere het Europees Sociaal Fonds ([2.3.2](#)), het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen ([2.3.9](#)) en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ([3.1.2](#)). Deze fondsen wijzen voornamelijk middelen toe om de integratie van vluchtelingen en migranten te ondersteunen, al worden deze toegekende middelen niet afzonderlijk in de begrotingslijnen opgenomen, waardoor het aandeel hiervan onduidelijk is.

Daarnaast werd de oorspronkelijke toekenning aan het EASO ([het huidige EUAA](#)) voor de periode 2014-2020 verhoogd van 109 miljoen EUR naar 456 miljoen EUR. Het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) voorziet in een begroting van 1,22 miljard EUR voor de periode 2021-2027, zodat in de toekomst volledige operationele ondersteuning voor asielprocedures kan worden geboden.

Het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld (NDICI – Europa in de wereld) werd ingesteld bij [Verordening \(EU\) 2021/947](#). In dit instrument worden de meeste externe financieringsinstrumenten van de EU die tijdens de vorige begrotingsperiode (2014-2020) als afzonderlijke instrumenten bestonden, samengevoegd. Het instrument bedraagt 79,5 miljard EUR en omvat een indicatieve uitgavendoelstelling van 10 % voor migratie (een flexibele aanpak om migratie aan te moedigen).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft altijd sterk gepleit voor een GEAS dat in overeenstemming is met de juridische verbintenissen van de EU. Het Parlement heeft



tevens aangedrongen op de terugdringing van illegale migratie en de bescherming van kwetsbare groepen.

Op 7 september 2022 hebben het Europees Parlement en de vijf roulerende voorzitterschappen van de Raad [zich ertoe verbonden](#) samen te werken om de in 2016 geïnitieerde hervorming van de migratie- en asielregels van de EU vóór de Europese verkiezingen van 2024 vast te stellen.

Het Parlement heeft de mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring bij het HvJ-EU in te stellen. Het Parlement heeft dit instrument met succes ingezet (zie [het arrest van het HvJ-EU van 6 2008](#)) voor de nietigverklaring van bepalingen met betrekking tot de procedures voor het opstellen van de gemeenschappelijke lijst van niet-EU-landen die worden beschouwd als veilige landen van herkomst en als veilige niet-EU-landen in Europa, zoals bedoeld in Richtlijn 2005/85/EG van de Raad.

Bezoek de webpagina van het Europees Parlement over [de EU-respons op asiel en migratie](#).

Georgiana Sandu
10/2023



4.2.3. IMMIGRATIEBELEID

De verwezenlijking van een toekomstgericht, alomvattend Europees migratiebeleid gebaseerd op solidariteit is een van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie. Het doel van het migratiebeleid is te komen tot een evenwichtige aanpak van zowel reguliere als irreguliere immigratie.

RECHTSGRONDSLAG

De artikelen 79 en 80 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

BEVOEGDHEDEN

Reguliere migratie: De EU is bevoegd om de voorwaarden vast te stellen voor toegang tot en legaal verblijf in een lidstaat voor onderdanen van derde landen, ook met het oog op gezinshereniging. De lidstaten behouden het recht vast te stellen hoeveel mensen ze willen toelaten die vanuit derde landen komen om werk te zoeken.

Integratie: De EU kan zorgen voor stimulansen en ondersteuning van maatregelen die door lidstaten worden getroffen om de integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen te bevorderen; er is echter niet voorzien in een bepaling met betrekking tot de harmonisatie van de nationale wet- en regelgeving van de lidstaten.

Bestrijding van irreguliere immigratie: De Europese Unie is verplicht om irreguliere immigratie te voorkomen en terug te dringen, met name door middel van een doeltreffend terugkeerbeleid, op een wijze die in overeenstemming is met de grondrechten.

Terugnameovereenkomsten: De Europese Unie heeft de bevoegdheid om met derde landen overeenkomsten te sluiten voor de terugname door hun land van herkomst of doorreis van onderdanen van derde landen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf in een van de lidstaten.

DOELSTELLINGEN

Vaststelling van een evenwichtige aanpak van immigratie: De EU streeft naar een evenwichtig beheer van reguliere immigratie en bestrijding van irreguliere immigratie. Een passend beheer van de migratiestromen betekent dat onderdanen uit derde landen die legaal in de lidstaten verblijven, moeten kunnen rekenen op een eerlijke behandeling, dat de maatregelen ter bestrijding van irreguliere immigratie, met inbegrip van mensenhandel en -smokkel, worden verscherpt en dat een nauwere samenwerking met derde landen op alle gebieden wordt bevorderd. De EU stelt zich tot doel voor reguliere immigranten uniforme rechten en plichten vast te stellen die vergelijkbaar zijn met die van EU-burgers.

Beginsel van solidariteit: Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat het immigratiebeleid gebaseerd moet zijn op de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel gebied (artikel 80 VWEU).



RESULTATEN

A. Institutionele ontwikkelingen als gevolg van het Verdrag van Lissabon

Met het Verdrag van Lissabon, dat in december 2009 in werking trad ([1.1.5](#)), werd stemming met gekwalificeerde meerderheid ingevoerd met betrekking tot reguliere immigratie, evenals een nieuwe rechtsgrondslag voor het nemen van maatregelen op het gebied van integratie. Thans is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing op het beleid met betrekking tot zowel irreguliere als reguliere immigratie en is het Parlement medewetgever op gelijke voet met de Raad. Er zij echter op gewezen dat voorlopige maatregelen die bij een onverwachte instroom van onderdanen van derde landen worden genomen, uitsluitend door de Raad worden vastgesteld, na raadpleging van het Europees Parlement (artikel 78, lid 3, VWEU).

In het Verdrag van Lissabon wordt tevens verduidelijkt dat de bevoegdheden van de EU op dit gebied worden gedeeld met de lidstaten, met name wat betreft het aantal migranten dat tot een lidstaat wordt toegelaten om werk te zoeken (artikel 79, lid 5, VWEU). Ten slotte is het Hof van Justitie thans ten volle bevoegd op het gebied van immigratie en asiel.

B. Recente beleidsontwikkelingen

1. De “totaalaanpak van migratie en mobiliteit”

In de “totaalaanpak van migratie en mobiliteit” ([TAMM](#)), die in 2011 door de Commissie werd goedgekeurd, is een algemeen kader vastgelegd voor de relaties tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie. De aanpak steunt op vier pijlers: reguliere immigratie en mobiliteit, irreguliere immigratie en mensenhandel, internationale bescherming en asielbeleid, en optimalisering van de ontwikkelingseffecten van migratie en mobiliteit. De mensenrechten van migranten vormen in deze benadering een horizontaal thema.

2. Strategische richtsnoeren van juni 2014

Het programma van Stockholm inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR), dat in december 2009 werd vastgesteld, is in december 2014 ten einde gelopen ([4.2.1](#)). In maart 2014 publiceerde de Commissie een nieuwe mededeling getiteld “[Naar een open en veilig Europa](#)”, waarin zij haar visie ontvouwde op de toekomstige agenda met betrekking tot de RVVR. Overeenkomstig artikel 68 van het VWEU stelde de Europese Raad vervolgens in haar conclusies van 26 en 27 juni 2014 de “[strategische richtsnoeren](#) van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht” voor de periode 2014-2020 vast. Het gaat hier niet langer om een programma, maar om richtsnoeren die zijn gericht op de omzetting, tenuitvoerlegging en consolidatie van de bestaande juridische instrumenten en maatregelen. In die richtsnoeren wordt de noodzaak benadrukt van een totaalaanpak van migratie, waarbij reguliere migratie zo goed mogelijk wordt benut, bescherming wordt geboden aan wie dat nodig heeft, irreguliere migratie wordt bestreden en de grenzen doeltreffend worden beheerd. De goedkeuring van nieuwe strategische richtsnoeren laat nog op zich wachten.

3. Europese migratieagenda

In mei 2015 publiceerde de Commissie de [Europese migratieagenda](#). In de agenda worden onmiddellijke maatregelen voorgesteld om het hoofd te bieden aan de



crisissituatie in het Middellandse Zeegebied, evenals acties voor de komende jaren om migratie in al haar aspecten beter te beheren.

Op basis van die agenda publiceerde de Commissie in april 2016 een [mededeling](#) met daarin haar richtsnoeren op het gebied van reguliere migratie en asiel. De vier hoofdpunten van de richtsnoeren voor het beleid inzake reguliere migratie zijn: het herzien van de blauwekaartrichtlijn, het aantrekken van innovatieve ondernemers in de EU, het ontwikkelen van een coherenter en efficiënter model voor beheer van reguliere migratie op het niveau van de EU door met name het bestaande kader te evalueren en de samenwerking met de belangrijkste landen van herkomst versterken, om legale kanalen voor migratie naar de EU te waarborgen, maar ook om de terugkeer van migranten die geen recht hebben om te blijven, te verbeteren.

In oktober 2019 publiceerde de Commissie haar meest recente [voortgangsverslag](#) over de uitvoering van de Europese migratieagenda, waarin de vooruitgang en de tekortkomingen bij de uitvoering van de agenda werden onderzocht. In september 2021, een jaar na de goedkeuring van het nieuwe [migratie- en asielpact](#), heeft de Commissie haar eerste verslag over migratie en asiel goedgekeurd, dat alle aspecten van migratiebeheer bestrijkt en de balans opmaakt van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van migratie- en asielbeleid in het afgelopen periode van anderhalf jaar. Het [tweede verslag over migratie en asiel](#) werd gepubliceerd op 6 oktober 2022.

Alle beleidsontwikkelingen worden nauwlettend gemonitord door het [Europees Migratienetwerk](#), dat in 2008 is opgericht als een EU-netwerk van migratie- en asieldeskundigen uit alle lidstaten, die samenwerken om objectieve, vergelijkbare en beleidsrelevante informatie te verstrekken.

4. Het nieuwe migratie- en asielpact

Zoals aangekondigd in haar werkprogramma voor 2020 publiceerde de Commissie in september 2020 haar nieuwe pact, dat tot doel heeft de asielprocedure te integreren in het algemene migratiebeheer en deze te koppelen aan voorafgaande screening en terugkeer, maar ook betrekking heeft op het beheer van de buitengrenzen, sterkere prognoses, crisisparaatheid en -respons in combinatie met een solidariteitsmechanisme, en externe betrekkingen met belangrijke derde landen van herkomst en doorreis ([4.2.2](#)). Het nieuwe pact omvat een [aanbeveling van de Commissie](#) om aanvullende legale trajecten voor bescherming te ontwikkelen, zoals hervestiging en andere vormen van toelating op humanitaire gronden zoals programma's voor gemeenschapssponsoring maar ook trajecten die verband houden met onderwijs en werk.

In april 2022 stelde de Commissie het [pakket legale migratie](#) voor, dat voorstellen bevat voor de herschikking van de richtlijn gecombineerde vergunning en de richtlijn langdurig ingezetenen. Op 15 november 2023 stelde de Commissie het [pakket mobiliteit van vaardigheden en talent](#) voor, dat de oprichting van een EU-talentedpool omvat, evenals maatregelen ter vereenvoudiging van de erkenningsprocedures van kwalificaties om de mobiliteit van studenten en de arbeidsmarkt te bevorderen.

Op 7 september 2022 [verbonden](#) het Europees Parlement en de vijf roulerende voorzitterschappen van de Raad zich ertoe samen te werken om de in 2016 geïnitieerde hervorming van de migratie- en asielregels van de EU vóór de EU-verkiezingen van 2024 vast te stellen.



C. Recente wetgevingsontwikkelingen

Sinds 2008 is een aantal belangrijke richtlijnen betreffende immigratie vastgesteld waarvan enkele inmiddels zijn herzien.

1. Reguliere immigratie

Als gevolg van de problemen bij het vaststellen van een algemene bepaling betreffende alle arbeidsimmigratie in de EU, bestaat de huidige benadering in de vaststelling van sectorale wetgeving per migrantencategorie, om zo op EU-niveau een beleid betreffende reguliere migratie vast te stellen.

Met Richtlijn 2009/50/EG betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan werd de “Europese blauwe kaart” in het leven geroepen, een versnelde procedure om een bijzondere verblijfs- en werkvergunning af te geven die werknemers uit derde landen aantrekkelijkere voorwaarden biedt om hooggekwalificeerde banen aan te nemen in de lidstaten. In juni 2016 kwam de Commissie met een voorstel tot herziening van de regeling, dat onder andere minder strenge toelatingscriteria, een lagere salarisdrempel/ een kortere vereiste minimumduur van de arbeidsovereenkomst, betere regels voor gezinshereniging en afschaffing van parallelle nationale regelingen omvatte, waar de lidstaten zich tegen verzetten. Na de publicatie van het nieuwe pact begonnen het Parlement en de Raad opnieuw aan deze herziening en op 15 september 2021 [bekrachtigde](#) het Parlement de overeenkomst die met de Raad was bereikt. De nieuwe regels voorzien in flexibelere toelatingscriteria (een geldige arbeidsovereenkomst of een bindend werkaanbod van zes maanden volstaat), terwijl de drempel van het minimumloon dat aanvragers moeten verdienen om in aanmerking te komen voor de blauwe kaart wordt verlaagd en het voor houders van een blauwe kaart gemakkelijker wordt om tussen EU-landen te reizen en zich te herenigen met hun gezin. De [Richtlijn \(EU\) 2021/1883](#) werd op 20 oktober 2021 gepubliceerd in het Publicatieblad.

De richtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning ([2011/98/EU](#)) voorziet in een gemeenschappelijke, vereenvoudigde procedure voor onderdanen van derde landen die een verblijfs- en werkvergunning aanvragen in een lidstaat, alsmede in een gemeenschappelijk pakket rechten voor reguliere immigranten. In het [uitvoeringsverslag](#), dat in maart 2019 werd goedgekeurd, werd vastgesteld dat onderdanen van derde landen die geen informatie over hun rechten hebben, de doelstelling van de richtlijn om hun integratie en gelijke behandeling te bevorderen, belemmeren. In april 2022 [stelde](#) de Commissie voor de richtlijn te herschikken om het toepassingsgebied ervan te vereenvoudigen en te verduidelijken, met inbegrip van de voorwaarden voor toelating en verblijf voor laag- en middelgeschoolde werknemers. De medewetgevers werken momenteel aan het [dossier](#).

Bij de in februari 2014 vastgestelde [Richtlijn 2014/36/EU](#) worden de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider geregeld. Migrerende seizoenarbeiders mogen legaal tijdelijk in de EU verblijven voor een maximale periode van vijf tot negen maanden (afhankelijk van de lidstaat) om een seizoensgebonden activiteit uit te oefenen, waarbij zij hun hoofdverblijfplaats in een derde land behouden. De richtlijn verschaft voorts helderheid over de rechten van deze migrerende werknemers. In juli 2020 publiceerde de



Commissie [richtsnoeren over seizoenarbeiders in het kader van de uitbraak van COVID-19](#), waarin zij ook het eerste uitvoeringsverslag voor 2021 aankondigde.

[Richtlijn 2014/66/EU](#) betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, werd op 15 mei 2014 vastgesteld. De richtlijn maakt het voor ondernemingen en multinationals makkelijker om leidinggevenden, specialisten en stagiairs tijdelijk over te plaatsen naar een filiaal of dochteronderneming in de Europese Unie. Het eerste uitvoeringsverslag moest uiterlijk november 2019 worden ingediend.

[Richtlijn \(EU\) 2016/801](#) betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten werd op 11 mei 2016 vastgesteld en moest uiterlijk op 23 mei 2018 zijn omgezet. Deze richtlijn vervangt de eerdere instrumenten die van toepassing waren op studenten en onderzoekers, breidt het toepassingsgebied uit en vereenvoudigt de toepassing.

De status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen in de Europese Unie is nog steeds geregeld bij Richtlijn [2003/109/EG](#) van de Raad, zoals gewijzigd in 2011 om het toepassingsgebied uit te breiden tot vluchtelingen en andere begunstigen van internationale bescherming. In het [uitvoeringsverslag](#) van maart 2019 werd vastgesteld dat de lidstaten, in plaats van de Europese status van langdurig ingezetene actief te bevorderen, voornamelijk nationale vergunningen voor langdurig verblijf afgeven en dat slechts weinig onderdanen van derde landen gebruikmaken van hun recht om naar andere lidstaten te verhuizen. In april 2022 kwam de Commissie met het [voorstel](#) voor een herschikking van de richtlijn, met als doel een echte status voor langdurig ingezetenen in de EU te creëren, met name door het recht van langdurig ingezetenen om in andere lidstaten te reizen en te werken, te versterken. Het Europees Parlement heeft zijn onderhandelingsmandaat in april 2023 aangenomen. De medewetgevers werken momenteel aan het [dossier](#).

2. Integratie

[Richtlijn 2003/86/EG](#) van de Raad bevat bepalingen inzake het recht op gezinshereniging, die verder gaan dan het recht op respect voor het privéleven en het familie- en gezinsleven van artikel 8 van het EVRM. Aangezien in het uitvoeringsverslag van 2008 werd geconcludeerd dat Richtlijn 2003/86/EG niet volledig en correct werd toegepast in de lidstaten, publiceerde de Commissie in april 2014 een [mededeling](#) met richtsnoeren voor de toepassing ervan. De [geschiktheidscontrole van de wetgeving inzake legale migratie](#) van de Commissie omvat ook de gezinsherenigingsrichtlijn.

De bevoegdheden van de EU op het gebied van integratie zijn beperkt. De Commissie stelde in juli 2011 de [Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen](#) vast. Meer recentelijk, in november 2020, heeft de Commissie een [actieplan](#) voor integratie en inclusie 2021-2027 voorgesteld dat een beleidskader en concrete initiatieven bevat om de lidstaten te helpen bij de integratie en de toegang tot onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting van de 34 miljoen onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de Unie verblijven. Het plan bundelt monitoringmaatregelen en het gebruik van nieuwe digitale instrumenten, en inspanningen om de participatie van migranten in de samenleving te bevorderen, de mogelijkheden voor EU-financiering te vergroten en partnerschappen met meerdere belanghebbenden op verschillende bestuursniveaus tot stand te brengen. De bestaande instrumenten omvatten het [Europees Migratieforum](#); de



[Europese website over integratie](#); het [Europees integratienetwerk](#); en de onlangs opgerichte deskundigengroep voor de standpunten van migranten op het gebied van migratie, asiel en integratie, die [voor het eerst](#) in november 2020 en sindsdien regelmatig is bijeengekomen.

De gespecialiseerde financieringsinstrumenten ter ondersteuning van het nationale integratiebeleid zijn tot dusver gebaseerd op het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF+), in het kader van het nieuwe meerjarige financieel kader (MFK) 2021-2027.

3. Irreguliere immigratie

De EU heeft twee belangrijke wetgevingsinstrumenten ingevoerd om de strijd tegen irreguliere immigratie aan te gaan:

- Het zogenoemde “hulpverleningspakket” omvat [Richtlijn 2002/90/EG](#) van de Raad, waarin een gemeenschappelijke definitie van het misdrijf van facilitering van illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf is opgenomen, en [Kaderbesluit 2002/946/JBZ](#), waarin de sancties voor dergelijke gedragingen zijn vastgesteld. Het pakket wordt aangevuld met [Richtlijn 2004/81/EG](#) van de Raad betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan slachtoffers van mensenhandel of hen die hulp hebben gehad bij illegale immigratie (zie voor mensenhandel ook de infopagina over justitiële samenwerking in strafzaken [4.2.6](#)). In mei 2015 stelde de Commissie het [EU-actieplan tegen migrantensmokkel \(2015-2020\)](#) vast en werd in het kader daarvan een [REFIT-evaluatie](#) uitgevoerd om de toepassing van het bestaande rechtskader te beoordelen. Deze evaluatie werd voorafgegaan door een [openbare raadpleging](#). De Commissie stelde vast dat er destijds niet voldoende bewijs was voor de daadwerkelijke en herhaalde vervolging van personen of organisaties voor het verlenen van humanitaire hulp, en concludeerde dat het EU-rechtskader voor de aanpak van migrantensmokkel in de huidige situatie noodzakelijk blijft. In zijn [resolutie](#) van 5 juli 2018 verzocht het Parlement de Commissie richtsnoeren voor lidstaten vast te stellen om te voorkomen dat humanitaire bijstand strafbaar wordt gesteld. De aanneming van deze resolutie werd september 2018 gevolgd door een [hoorzitting](#) over de desbetreffende kwestie. In het kader van haar nieuwe pact heeft de Commissie een [mededeling](#) gepubliceerd met richtsnoeren voor de interpretatie van de richtlijn inzake hulpverlening, waarin zij stelde dat de uitvoering van de wettelijke verplichting om mensen in nood op zee te redden niet strafbaar kan worden gesteld, maar dat zij niet heeft aangedrongen op extra inspanningen, waardoor opsporings- en reddingsactiviteiten in handen blijven van ngo's en particuliere vaartuigen. Na een [openbare raadpleging](#) keurde de Commissie in september 2021 een vernieuwd [EU-actieplan tegen migrantensmokkel \(2021-2025\)](#) goed. Mensenhandel komt aan de orde in [Richtlijn 2011/36/EU](#) inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan. In december 2022 presenteerde de Commissie een [voorstel](#) voor herschikking van Richtlijn 2011/36/EU. De medewetgevers werken momenteel aan het [dossier](#).
- Bij [Richtlijn 2008/115/EG](#) (de terugkeerrichtlijn) worden de gemeenschappelijke EU-normen en procedures voor terugkeer van irregulier verblijvende onderdanen van derde landen vastgesteld. Het eerste verslag over de uitvoering ervan werd in maart 2014 aangenomen. In september 2015 publiceerde de Commissie het [EU-](#)



[actieplan inzake terugkeer](#), en in oktober 2015 werden de conclusies van de Raad over de toekomst van het terugkeerbeleid vastgesteld. In maart 2017 vulde de Commissie het actieplan aan met een [mededeling](#) over een vernieuwd actieplan voor een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie en een [aanbeveling](#) over het doeltreffender maken van terugkeer. In september 2017 werd het geactualiseerde “[terugkeerhandboek](#)” gepubliceerd, dat richtsnoeren bevatte voor de uitvoering van taken op het gebied van terugkeer door de nationale autoriteiten die daartoe bevoegd zijn. Daarnaast werd in 2016 door het Parlement en de Raad [Verordening \(EU\) 2016/1953](#) betreffende de vaststelling van een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, goedgekeurd. Het onlangs vernieuwde en versterkte Europees [Grensen kustwachtagentschap](#) (Frontex) helpt de lidstaten in toenemende mate bij hun activiteiten op het gebied van terugkeer. In september 2018 stelde de Commissie een herschikking van de terugkeerrichtlijn voor om procedures te versnellen, met inbegrip van een nieuwe grensprocedure voor asielzoekers, duidelijkere procedures en regels ter voorkoming van misbruik, de vaststelling in de lidstaten van doeltreffende programma's voor migranten die bereid zijn vrijwillig terug te keren, en duidelijkere regels met betrekking tot inbewaringstelling. Uit een gerichte [effectbeoordeling van het Parlement](#) blijkt dat het voorstel aanzienlijke kosten voor de lidstaten met zich mee zou brengen vanwege toegenomen inbewaringstelling. Er waren geen duidelijke aanwijzingen dat het voorstel tot een doeltreffender terugkeer zou leiden. Het zou echter waarschijnlijk leiden tot schendingen van de grondrechten van irreguliere migranten. In zijn resolutie van 17 december 2020 over de [tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn](#) benadrukte het Parlement dat de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de EU niet alleen moet worden gemeten in termen van terugkeerpercentages, maar ook rekening moet houden met de eerbiediging van de grondrechten en procedurele waarborgen. De rapporteur, Tineke Strik (Verts/ALE), publiceerde haar [ontwerpverslag](#) op 21 februari 2020. De medewetgevers werken momenteel aan het [dossier](#). In haar nieuwe pact streeft de Commissie naar een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer, met meer operationele steun voor de lidstaten en Frontex als operationele tak van het EU-terugkeerbeleid, samen met de aanstelling van een terugkeercoördinator die wordt ondersteund door een nieuw netwerk op hoog niveau voor terugkeer. De eerste EU-terugkeercoördinator, Mari Juritsch, werd benoemd in maart 2022. De Commissie heeft haar [EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie](#) gepubliceerd in april 2021, het beleidsdocument “[Naar een operationele strategie voor doeltreffender terugkeer](#)” in januari 2023, en een [aanbeveling](#) over wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en het bespoedigen van terugkeer, in maart 2023. Voorts wordt in het kader van de voorgestelde verordening asiel- en migratiebeheer ([4.2.2](#)) terugkeersponsoring voorgesteld als solidariteitsmaatregel waarmee de lidstaten andere lidstaten die onder druk staan, kunnen ondersteunen.

- Bij Richtlijn [2009/52/EG](#) (richtlijn inzake sancties tegen werkgevers) worden sancties en maatregelen vastgesteld die in de lidstaten dienen te worden toegepast tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Het eerste verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn werd op 22 mei 2014 ingediend. Na de aankondiging in het nieuwe pact heeft de Commissie in september 2021 een [mededeling over de toepassing van de richtlijn](#)



goedgekeurd, met als doel de uitvoering te versterken en tegelijkertijd de rechten van irreguliere migranten te beschermen.

- Sinds 2001 erkennen de lidstaten onderling hun respectieve verwijderingsbesluiten ([Richtlijn 2001/40](#)), en wordt een besluit van een lidstaat om een onderdaan van een derde land die in een andere lidstaat aanwezig is, uit te zetten, in acht genomen en nageleefd.

Tegelijkertijd is de EU bezig met het onderhandelen over en het sluiten van [overnameovereenkomsten](#) met de landen van herkomst en doorreis met het oog op de terugkeer van irreguliere migranten en de samenwerking in de strijd tegen mensenhandel. Deze overeenkomsten voorzien in Gemengde Comités overname om toezicht te houden op de uitvoering ervan. Zij hangen ook samen met overeenkomsten voor visumversoepeling, die de nodige stimulans moeten geven voor onderhandelingen over terugname in het desbetreffende derde land zonder irreguliere migratie te doen toenemen.

De Commissie heeft ook informele overeenkomsten gesloten inzake terugkeer en overname. Hierop heeft het Parlement zware kritiek geleverd omdat deze regelingen buiten de toetsingsbevoegdheid van het Parlement vallen en vragen oproepen over verantwoordingsplicht en transparantie.

De Commissie heeft EU-actieplannen voorgesteld voor de [centrale Middellandse Zeeroute](#) (november 2022), voor de [westelijke Balkanroute](#) (december 2022), voor de [westelijke Middellandse Zee- en Atlantische routes](#) (juni 2023) en voor de [migratieroute door het oostelijk Middellandse Zeegebied](#) (oktober 2023).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Parlement als volwaardige medewetgever actief betrokken geweest bij de vaststelling van nieuwe wetgeving op het gebied van zowel reguliere als irreguliere immigratie.

Het Parlement heeft talrijke initiatiefresoluties over migratie aangenomen, onder meer zijn [resolutie van 12 april 2016](#) over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie, zijn [resolutie van 20 mei 2021](#) over nieuwe wegen voor legale arbeidsmigratie en zijn [initiatiefresolutie van wetgevende aard](#) van 25 november 2021 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het beleid en het recht inzake legale migratie.

Voor wie meer wil weten:

- [Migratie in Europa](#)
- [Europees asielbeleid](#)

Georgiana Sandu
10/2023



4.2.4. BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN

Het EU-beleid inzake grensbeheer heeft vanwege belangrijke ontwikkelingen, zoals de ongekende toestroom van vluchtelingen en irreguliere migranten, en vanwege het feit dat sinds medio 2015 een reeks tekortkomingen in het EU-beleid inzake de buitengrenzen en migratie aan het licht waren gekomen, wijzigingen ondergaan. De uitdagingen in verband met de toename van gemengde migratiestromen naar de EU, de COVID-19-pandemie en de toegenomen bezorgdheid over de veiligheid hebben een nieuwe periode van activiteit ingeluid als het gaat om de bescherming van de buitengrenzen van de EU. Dit heeft tevens gevolgen gehad voor de binnengrenzen.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

De artikelen 67 en 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Omdat het Schengengebied een aaneengesloten ruimte is zonder interne grenscontroles, is een gemeenschappelijk beleid nodig voor het beheer van de buitengrenzen. In artikel 3, lid 2, VEU, wordt bepaald dat de Unie “passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen” moet nemen. De EU streeft er daarom naar gemeenschappelijke normen vast te stellen voor de controles aan de buitengrenzen en geleidelijk een geïntegreerd systeem in te voeren voor het beheer van die grenzen.

WAT IS ER BEREIKT?

De eerste stap naar een gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de Europese buitengrenzen werd gezet op 14 juni 1985, toen vijf van de tien lidstaten van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap een internationaal verdrag, het zogeheten Schengenakkoord, ondertekenden in de buurt van het Luxemburgse grensstadje Schengen. Dit akkoord werd vijf jaar later aangevuld met de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen^[1]. Het Schengengebied, de zone zonder grenzen die door het Schengenacquis (de benaming voor het geheel van overeenkomsten en regels) tot stand werd gebracht, omvat momenteel 27 Europese landen^[2].

[1]Het Schengenacquis: Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19.

[2]De EU-lidstaten Cyprus, Ierland, Bulgarije en Roemenië behoren niet tot het Schengengebied. Het Schengengebied omvat echter vier niet-EU-lidstaten: IJsland, Zwitserland, Noorwegen en Liechtenstein. Denemarken heeft ten aanzien van de bepalingen van titel V van het VWEU een “opt-out”-status (Protocol 22), maar neemt wel deel aan op basis van deze titel genomen maatregelen op intergouvernementele basis.



A. Het Schengenacquis met betrekking tot de buitengrenzen

Het huidige Schengenacquis met betrekking tot de buitengrenzen bouwt voort op het oorspronkelijke acquis dat bij het Verdrag van Amsterdam in de rechtsorde van de EU werd opgenomen (1.1.3). De regels op dit gebied zijn neergelegd in allerlei wetgevingsinstrumenten, die grofweg kunnen worden onderverdeeld in vijf categorieën:

1. De Schengengrenscodel^{3]}

De Schengengrenscodel^{3]} is de centrale pijler van het beheer van de buitengrenzen. De Schengengrenscodel bevat regels voor het overschrijden van de buitengrenzen en voorwaarden voor tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht. Op grond van de Schengengrenscodel zijn de lidstaten verplicht om alle personen die de buitengrenzen overschrijden, ook diegenen die volgens de EU-wetgeving het recht van vrij verkeer genieten (d.w.z. EU-burgers en hun gezinsleden die geen EU-burgers zijn), systematisch te controleren aan de hand van relevante databanken. Dergelijke databanken zijn bijvoorbeeld het Schengeninformatiesysteem (SIS) en de databank van Interpol voor gestolen en verloren reisdocumenten. Deze verplichtingen gelden voor alle buitengrenzen (lucht-, zee- en landgrenzen) en voor zowel in- als uitreis. Het Schengenevaluatiemechanisme, ingesteld bij Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad^{4]}, is in november 2014 in werking getreden. Het voorziet in een meerjarig evaluatieprogramma met een looptijd van vijf jaar, met als eerste einddatum 31 december 2019. In het kader van dit mechanisme moeten alle aspecten van het Schengenacquis, onder meer de wijze waarop de lidstaten uitvoering geven aan hun buitengrenstoezicht, worden beoordeeld en geëvalueerd. Daarnaast bestrijkt het mechanisme alle toepasselijke wetgeving en operationele activiteiten. Voorts wordt tijdens de evaluatie bijzondere aandacht besteed aan de eerbiediging van de grondrechten. Ook kunnen begeleidende maatregelen op het gebied van de buitengrenzen, het visumbeleid, politieke en justitiële samenwerking (in strafzaken), het Schengeninformatiesysteem (SIS) en gegevensbescherming aan de orde komen.

2. Het Schengeninformatiesysteem (SIS)

Het SIS is een instrument voor informatie-uitwisseling en een databank die bijdraagt tot de internationale veiligheid in het Schengengebied, een gebied zonder binnengrenstoezicht. Het is het efficiëntste en meest gebruikte IT-systeem waarover de EU beschikt in haar ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) (4.2.1). Instanties in de EU kunnen signaleringen van gezochte of vermiste personen en voorwerpen in het SIS invoeren en dergelijke signaleringen raadplegen. Het systeem bevat meer dan 80 miljoen signaleringen. In 2017 werd het meer dan 5 miljard keer door instanties geraadpleegd en leverde het meer dan 240 000 treffers op in verband met door derde landen ingevoerde signaleringen. Onlangs is het SIS verbeterd doordat er nieuwe regels zijn ingevoerd om mogelijke tekortkomingen in het systeem te verhelpen. Ook zijn de categorieën signaleringen die kunnen worden ingevoerd ingrijpend gewijzigd.

[3] [Verordening \(EU\) 2016/399](#) van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodel), PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1, gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen, PB L 74 van 18.3.2017, blz. 1.

[4] [Verordening \(EU\) nr. 1053/2013](#) van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het Besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie, PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27.



Sinds de laatste herziening, die plaatsvond in 2018, is het toepassingsgebied van het SIS vastgelegd in drie wetgevingsinstrumenten, meer bepaald in drie afzonderlijke verordeningen (ter vervanging van SIS II):

- over politie en justitie samenwerking in strafzaken^[5];
- over grenscontroles^[6];
- en over de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen^[7].

Door middel van deze drie verordeningen worden er categorieën signaleringen aan het systeem toegevoegd, zoals signaleringen van onbekende verdachten of gezochte personen, preventieve signaleringen voor kinderen die het risico lopen door een ouder te worden ontvoerd, signaleringen met het oog op terugkeer en signaleringen in verband met terugkeerbesluiten die zijn uitgevaardigd ten aanzien van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

3. Fonds voor interne veiligheid: grenzen en visa

Omdat niet alle EU-lidstaten een buitengrens hebben, ondervinden zij niet in gelijke mate de lasten van het grensverkeer. Om die reden ontvangen de lidstaten die buitengrenzen hebben extra EU-middelen die bedoeld zijn om bepaalde kosten te compenseren. Voor de financiële programmeringsperiode 2014-2020 was er voor dit lastenverdelingsmechanisme 3,8 miljard EUR beschikbaar. De belangrijkste doelstelling van het fonds is bij te dragen aan een hoog niveau van veiligheid in de Unie en tegelijkertijd legaal reizen te vergemakkelijken. Begunstigden van de in het kader van dit fonds uitgevoerde programma's zijn federale en staatautoriteiten, lokale overheidsinstanties, niet-gouvernementele organisaties, humanitaire organisaties, particuliere en publiekrechtelijke ondernemingen en onderwijs- en onderzoeksinstituten.

4. Het inreis-uitreisstelsel (EES)

Het inreis-uitreisstelsel (EES)^[8] is een informatiesysteem dat bedoeld is om de controles aan de grens van onderdanen van derde landen die naar de EU reizen efficiënter en sneller te laten verlopen. Dankzij het EES hoeven paspoorten aan de grens niet meer handmatig te worden afgestempeld, maar worden de gegevens elektronisch in een databank geregistreerd.

[5] [Verordening \(EU\) 2018/1862](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56.

[6] [Verordening \(EU\) 2018/1861](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 14.

[7] [Verordening \(EU\) 2018/1860](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 1.

[8] [Verordening \(EU\) 2017/2226](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoelstellingen en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011, PB L 327 van 9.12.2017, blz. 20.



De belangrijkste doelstellingen van het EES zijn:

- de wachttijd aan de grensdoorlaatposten verkorten en de efficiëntie van grenscontroles verbeteren door de toegestane verblijfsduur van reizigers automatisch te berekenen;
- het op systematische en betrouwbare wijze identificeren van personen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden;
- het versterken van de interne veiligheid en het ondersteunen van de strijd tegen terrorisme door rechtshandavingsinstanties de mogelijkheid te bieden de reisgeschiedenis van personen te raadplegen.

Nationale rechtshandavingsinstanties en Europol hebben recht op toegang tot het EES, maar asielautoriteiten niet. Het doorgeven van gegevens voor rechtshandavings- of terugkeerdoeleinden aan derde landen en EU-lidstaten die niet deelnemen aan het EES is onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Bij het overschrijden van de buitengrenzen van het Schengengebied worden de gegevens (naam, soort reisdocument, vingerafdrukken, foto en datum en plaats van inreis en uitreis) van reizigers geregistreerd in het EES. Het EES wordt gebruikt voor alle (dus zowel visumplichtige als niet-visumplichtige) onderdanen van derde landen. Het systeem wordt ook gebruikt door consulaire en grensautoriteiten.

5. Het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex)

Het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en de nationale autoriteiten vormen samen de Europese grens- en kustwacht (European Border and Coast Guard, EBCG)^[9].

Het Europees grens- en kustwachtagentschap werd in oktober 2016 operationeel. Dit [gedecentraliseerde agentschap](#) is verantwoordelijk voor het bewaken van de buitengrenzen van de EU en is samen met de lidstaten verantwoordelijk voor het in kaart brengen en aanpakken van veiligheidsdreigingen aan de buitengrenzen van de EU. In de jaren voor 2015 heeft het Parlement herhaaldelijk aangedrongen op versterking van de rol van Frontex en vergroting van het vermogen van dit agentschap om efficiënter te reageren op veranderende migratiestromen. Zo pleitte het Parlement in zijn [resolutie van 2 april 2014 over tussentijdse evaluatie van het programma van Stockholm](#)^[10] bijvoorbeeld voor bewaking van de Schengen-buitengrenzen door Europese grenswachters. In oktober 2015 sprak de Europese Raad in zijn conclusies eveneens zijn steun uit voor “de geleidelijke invoering van een geïntegreerd beheerssysteem voor de buitengrenzen”. Het Parlement vond het zeer belangrijk dat de nieuwe bevoegdheden van het agentschap om in te grijpen geactiveerd zouden worden door een besluit van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, en niet door een besluit van de Commissie, zoals aanvankelijk voorgesteld. Op grond van de verordening wordt het takenpakket van Frontex verder uitgebreid, in die zin dat het agentschap de lidstaten meer ondersteuning kan bieden op het gebied van migratiebeheer, de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en opsporings- en reddingsoperaties. Ook wordt de rol van Frontex bij de terugkeer van migranten naar hun land van herkomst versterkt. Het agentschap handelt hierbij in overeenstemming

[9] [Verordening \(EU\) 2019/1896](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624, PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1.

[10] Paragraaf 74 van de [resolutie van het Europees Parlement van 2 april 2014 over tussentijdse evaluatie van het programma van Stockholm](#), PB C 408 van 30.11.2017, blz. 8.



met de besluiten van nationale autoriteiten. In uitzonderlijke omstandigheden kan de Raad, op voorstel van de Commissie, het agentschap verzoeken in te grijpen en een lidstaat bij te staan. Van uitzonderlijke omstandigheden is sprake indien:

- een lidstaat een bindend besluit van de raad van bestuur van Frontex om zwakke plekken in zijn grensbeheer aan te pakken niet (binnen de daarvoor gestelde termijn) nakomt; en
- de buitengrenzen op specifieke en onevenredige wijze onder druk staan, waardoor de werking van het Schengengebied in het gedrang wordt gebracht. Indien een lidstaat zich verzet tegen een besluit van de Raad inzake het verlenen van bijstand, kunnen de overige lidstaten besluiten tot tijdelijke herinvoering van de controles aan de binnengrenzen.

In november 2019 werd het agentschap versterkt met een nieuw mandaat en eigen middelen en bevoegdheden om de buitengrenzen te beschermen, terugkeeroperaties doeltreffender uit te voeren en samen te werken met niet-EU-landen^[11]. De kern van dit versterkte agentschap wordt gevormd door een permanent korps van 10 000 grenswachters met uitvoeringsbevoegdheden om de lidstaten op elk moment te ondersteunen. Ook zal het agentschap een sterker mandaat krijgen inzake terugkeer en zal het nauwer gaan samenwerken met derde landen, waaronder landen die geen directe buurlanden van de EU zijn. Het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht werd in 2021 volledig operationeel en zal in 2024 zijn volledige capaciteit van 10 000 grenswachters bereiken.

B. Ontwikkelingen op het gebied van het beheer van de EU-buitengrenzen

Vanwege de grote aantallen migranten die de afgelopen jaren in de Middellandse Zee zijn omgekomen en de enorme instroom van vluchtelingen en migranten sinds september 2015 is het tempo waarop veranderingen zich voltrekken toegenomen.

Vóór de vluchtelingencrisis waren er slechts drie landen die aan de buitengrenzen hekwerken hadden geplaatst om migranten en vluchtelingen tegen te houden: Spanje (voltooiing in 2005, versterking en uitbreiding in 2009), Griekenland (voltooid in 2012) en Bulgarije (in navolging van Griekenland, voltooid in 2014). In artikel 14, lid 2, van de Schengengrenscodex is bepaald: “de toegang kan alleen worden geweigerd in een met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd”. In strijd met dit artikel is **een toenemend aantal lidstaten geleidelijk aan begonnen met de bouw van grensmuren of -hekken** met als doel migranten en asielzoekers van hun nationale grondgebied te weren zonder daarbij enig onderscheid te maken. Bovendien hebben sommige lidstaten, bij gebreke van uitdrukkelijke EU-regels over het plaatsen van hekken aan de buitengrenzen van het Schengengebied, en in strijd met de regels op het gebied van asiel, ook hekken geplaatst aan hun grenzen met derde landen (met name Belarus, Marokko en Rusland), waaronder pretoetredingskandidaten (de Republiek Noord-Macedonië, Servië en Turkije). Ook binnen het Schengengebied zijn hekken gebouwd, zoals het hek tussen Oostenrijk en Slovenië. Inmiddels buigt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg zich over de handelwijze van Spanje in Melilla. Wreedheden in gebieden waar hekken worden aangelegd, worden [gedocumenteerd](#) door mensenrechtenorganisaties^[12].

[11] [Verordening \(EU\) 2019/1896](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht.

[12] [Helsinki Foundation for Human Rights](#).



Het Missing Migrants Project van de Internationale Organisatie voor Migratie heeft sinds 2014 meer dan 29 000 doden [geregistreerd](#) op migratieroutes naar Europa.

1. Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias)

In september 2018 werd het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) ingesteld.

Dit nieuwe gecentraliseerde informatiesysteem is bedoeld om informatie te verzamelen over onderdanen van derde landen die geen visum nodig hebben om het Schengengebied in te reizen en om potentiële veiligheidsrisico's of risico's op het gebied van illegale migratie in kaart te brengen. Aan de hand van het systeem worden niet-visumplichtige reizigers vooraf gecontroleerd. Als op basis daarvan geoordeeld wordt dat zij een gevaar vormen, krijgen zij geen reisautorisatie. Het systeem verschilt niet zoveel van de al bestaande systemen in onder meer de VS (ESTA), Canada en Australië.

Voordelen van het Etias zijn onder meer kortere wachttijden bij de grens, betere binnenlandse veiligheid, betere preventie van illegale immigratie en verminderde risico's voor de volksgezondheid. Het systeem is gebaseerd op controle vooraf, maar het uiteindelijke besluit om een reiziger al dan niet toegang te verlenen, wordt – ook wanneer de reiziger over een geldige reisautorisatie beschikt – genomen door de nationale grenswachters die de grenscontroles uitvoeren en die daarbij handelen in overeenstemming met de voorschriften van de Schengengrenscodes. Het Etias heeft drie kerntaken:

- verificatie van de gegevens die door niet-visumplichtige reizigers uit derde landen voorafgaand aan hun reis naar de EU online worden ingediend;
- verwerking van aanvragen door de gegevens te vergelijken met gegevens uit andere informatiesystemen (zoals SIS, VIS, de databanken van Europol en Interpol, het EES en Eurodac, de Europese dactyloscopie-databank die het mogelijk maakt datasets van vingerafdrukken met elkaar te vergelijken);
- de afgifte van reisautorisaties als er geen hits worden vastgesteld en er geen elementen zijn die verder moeten worden onderzocht.

Reisautorisaties moeten binnen enkele minuten kunnen worden verkregen. In juni 2017 besloot de Raad het voorstel in twee afzonderlijke rechtshandelingen te splitsen^[13], omdat de rechtsgrond van het voorstel (Schengen) niet gebruikt kon worden voor wijzigingen van de Europol-verordening. Het Etias wordt ontwikkeld door eu-LISA en wordt in 2025 operationeel.

2. eu-LISA

Het agentschap [eu-LISA](#), dat in 2011 in het leven is geroepen, is verantwoordelijk voor het operationeel beheer van de drie gecentraliseerde informatiesystemen van de EU: SIS, VIS, en Eurodac^[14]. Het agentschap is belast met de uitvoering van de nieuwe

[13] [Verordening \(EU\) 2018/1240](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226, PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1, en [Verordening \(EU\) 2018/1241](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 met het oog op de oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias), PB L 236 van 19.9.2018, blz. 72.

[14] [Verordening \(EU\) 2018/1726](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), tot wijziging van Verordening (EG)



IT-architectuur op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. In november 2019 werd het mandaat van eu-LISA verruimd, waarbij het vermogen van het agentschap om bij te dragen aan grensbeheer, samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en migratiebeheer in de EU verder werd uitgebreid.

3. Interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen op het gebied van grenzen

De EU heeft grootschalige gecentraliseerde IT-systemen ontwikkeld (SIS, VIS, Eurodac, EES en Etias) voor de verzameling, verwerking en uitwisseling van informatie die van belang is voor veiligheidssamenwerking, voor het beheer van de buitengrenzen en voor migratiebeheer. Sinds 2019 zijn deze informatiesystemen interoperabel op EU-niveau. Dit houdt in dat gegevens kunnen worden uitgewisseld en gedeeld, zodat de autoriteiten overal en altijd kunnen beschikken over de informatie die zij nodig hebben. Interoperabiliteit verwijst naar het vermogen van informatietechnologiesystemen om gegevens en kennis uit te wisselen, om informatieleemten ten gevolge van de complexiteit en het versnipperde karakter van de betreffende systemen aan te pakken^[15].

Dankzij de twee verordeningen die ter zake zijn vastgesteld kunnen de systemen elkaar aanvullen, kunnen personen makkelijker worden geïdentificeerd en kan identiteitsfraude doeltreffender worden bestreden. De verordeningen veranderen niets aan de toegangsrechten tot die systemen zoals beschreven in de rechtsgrond van elk van die Europese informatiesystemen, maar voorzien in:

- een Europees zoekportaal dat bevoegde instanties de mogelijkheid biedt gelijktijdig verschillende informatiesystemen te doorzoeken, op basis van zowel biografische als biometrische gegevens;
- een gedeelde dienst voor biometrische matching, waardoor biometrische gegevens (vingerafdrukken en gezichtsopnames) uit verschillende systemen kunnen worden opgevraagd en met elkaar kunnen worden vergeleken;
- een gemeenschappelijk identiteitsregister dat biografische en biometrische identiteitsgegevens van onderdanen van derde landen bevat die op dit moment in verschillende EU-informatiesystemen worden opgeslagen;
- een detector van meerdere identiteiten, die controleert of de biografische identiteitsgegevens in de zoekopdracht ook in andere systemen voorkomen, zodat kan worden gecontroleerd of aan dezelfde biometrische gegevens meerdere identiteiten gekoppeld zijn.

4. De COVID-19-pandemie in 2020

De invoering van beperkingen op het internationale personenverkeer en het verkeer van personen binnen de EU was vanaf begin maart 2020 een van de meest zichtbare beleidsreacties op de COVID-19-pandemie. Diverse EU-lidstaten legden

nr. 1987/2006 en Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1077/2011, PB L 295 van 21.11.2018, blz. 99.

[15] [Verordening \(EU\) 2019/817](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, PB L 135 van 22.5.2019, blz. 27, en [Verordening \(EU\) 2019/818](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politie en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816, PB L 135 van 22.5.2019, blz. 85.



het internationale passagiersvervoer stil en voerden vervolgens nog aanvullende beperkingen in voor reizen vanuit derde landen naar de EU. Zo werden de buitengrenzen van de EU gedeeltelijk gesloten en werden de mogelijkheden om vanuit derde landen^[16] naar de EU te reizen alsmede het verkeer van personen binnen de EU beperkt^[17]. In veel gevallen had dit een arbitrair, ondoeltreffend en discriminerend karakter en was dit in strijd met de privacy- en asielwetgeving, zoals blijkt uit [een onderzoek](#) in opdracht van het Europees Parlement^[18].

5. De crisis in Oekraïne

Sinds de Russische inval in Oekraïne in februari 2022 hebben al meer dan 6 miljoen mensen Oekraïne moeten ontluchten, meestal naar naburige landen^[19]. De Europese Unie heeft besloten mensen die vanuit Oekraïne aankomen in de hele EU tijdelijke bescherming te bieden^[20]. De [EU-richtlijn tijdelijke bescherming](#)^[21] stelt de EU-lidstaten in staat snel te handelen om bescherming te bieden aan mensen die onmiddellijke bescherming behoeven en om de rechten van deze personen te beschermen.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft in het verleden uiteenlopende standpunten ingenomen ten aanzien van de ontwikkeling van het beleid op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. Het was een groot voorstander van toekenning van meer organisatorische taken aan Frontex en de andere op dit gebied bevoegde agentschappen en heeft zich tijdens de migratiecrisis in het Middellandse Zeegebied vaak uitgesproken voor verdere versterking van hun rol. Het Parlement heeft zich dus in grote lijnen positief opgesteld ten aanzien van de verdere ontwikkeling van Frontex, maar heeft meer reserves als het gaat om slimme grenzen. In reactie op het voorstel van de Commissie van 2013 heeft het Parlement zijn twijfels geuit omtrent het door de Commissie voorgestelde grootschalige gebruik van technologie en de massale verwerking van persoonsgegevens in het kader van het beheer van de buitengrenzen. Vanwege de te verwachten kosten van de slimmegrenzentechnologie alsook de twijfels die er waren omtrent de voordelen van deze technologie, heeft het Parlement zich op een aantal punten bezorgd getoond. In zijn [resolutie van 12 september 2013 over het tweede verslag over de tenuitvoerlegging van de EU-interneveiligheidsstrategie](#) stelde het Parlement dat de “ontwikkeling van nieuwe IT-systemen op het gebied van migratie en grensbeheer, zoals de initiatieven inzake “slimme grenzen”, zorgvuldig geanalyseerd moet worden, met name in het licht van de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid”. In september 2015 gaf het Parlement hieraan een vervolg door [mondelijke vragen in te dienen bij de Commissie en de Raad](#), waarin het de Commissie en de Raad vroeg naar hun standpunten ten aanzien van de toegang tot het systeem voor rechtshandavingsdoeleinden en ten

[16]Zie de “gezamenlijke verklaring van de leden van de Europese Raad”, Brussel, 26 maart 2020.

[17]Tell Cremades, M., *Studies with a “Covid 19 angle”*, directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, Europees Parlement, juni 2021.

[18]Carrera S. et al., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, Europees Parlement, september 2020.

[19]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

[20]Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan.



aanzien van het belang van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van april 2014 over de richtlijn gegevensbewaring (zie [4.2.8](#)). In zijn resolutie over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied^[22] verzocht het Parlement de lidstaten, waaronder de lidstaten zonder buitengrenzen te land, hun uiterste best te doen om een hoog niveau van controle aan hun buitengrenzen te garanderen, door hier toereikende middelen aan toe te wijzen om te zorgen voor voldoende personeel, materieel en deskundigheid en door de nodige commando- en controlestructuren op te zetten voor veilige, ordelijke en soepele grensoverschrijdingen.

Ook heeft het Parlement erop aangedrongen dat alle maatregelen op dit gebied worden genomen met inachtneming van het EU-acquis inzake grenzen en asiel en het EU-Handvest van de grondrechten. Het Parlement roept dus al geruime tijd op tot betrouwbare en eerlijke procedures en tot een holistische EU-aanpak ten aanzien van migratie^[23]. Het speelt een actieve rol bij het toezicht op de toepassing en de naleving van het Schengenacquis. De werkgroep Schengenevaluatie van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Parlement onderhoudt contacten met de Europese Commissie en de Raad in de relevante stadia van het evaluatie- en monitoringproces, onder meer met betrekking tot het definitieve evaluatieverslag, aangenomen aanbevelingen en het actieplan.

In verband met de COVID-19-pandemie heeft het Parlement [in juni 2020 een resolutie](#) aangenomen over de situatie in het Schengengebied ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, waarin het Parlement aangaf het te betreuren niet geïnformeerd te worden. Daarbij herinnerde het Parlement eraan dat tijdelijke reisbeperkingen voor alle niet-essentiële reizen vanuit derde landen naar het Schengengebied en alle besluiten tot weigering van toegang aan de buitengrenzen in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van de Schengengrenscodel^[24]. In een studie die in opdracht van het Parlement werd uitgevoerd, werd benadrukt dat de beperkingen die naar aanleiding van de pandemie werden ingevoerd aan voortdurende en snelle veranderingen onderhevig waren, hetgeen heeft geleid tot grote rechtsonzekerheid voor de burgers en negatieve gevolgen heeft gehad voor de rechten en vrijheden in de EU^[25]. In een andere recente studie werd de aandacht gevestigd op het wijdverbreide gebruik door de lidstaten van biometrische AI-technologieën voor grootschalig toezicht op migranten^[26].

In een [resolutie van 1 maart 2022](#) gaf het Parlement aan ingenomen te zijn met de activering van de richtlijn tijdelijke bescherming. Dit was de eerste keer dat de richtlijn werd geactiveerd sinds zij in 2001 in werking was getreden^[27]. Op 9 maart 2022 [riepen de EP-leden de EU op](#) om een goed migratiestelsel in te voeren om vluchtelingen op te vangen en de verantwoordelijkheid voor vluchtelingen te delen. Op 4 april 2023 heeft de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Parlement een [verslag](#) aangenomen over het voorstel voor een verordening van

[22] [Resolutie van het Europees Parlement van 30 mei 2018](#) over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied, PB C 76 van 9.3.2020, blz. 106.

[23] [Resolutie van het Europees Parlement van 12 april 2016](#) over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie, PB C 58 van 15.2.2018, blz. 9.

[24] Resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2020 over de situatie in het Schengengebied ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, PB C 362 van 8.9.2021, blz. 77.

[25] Carrera S., Chun Luk, N., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, september 2020.

[26] Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection*, directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, augustus 2021.

[27] Resolutie van het Europees Parlement van 1 maart 2022 over de aanval van Rusland op Oekraïne, PB C 125 van 18.3.2022, blz. 2.



het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van crisissituaties op het gebied van migratie en asiel, en op 14 april 2023 heeft zij een [verslag](#) aangenomen over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen, alsmede een [verslag](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende asiel- en migratiebeheer.

Deze infopagina is opgesteld door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement.

Bezoek de [homepage](#) van het Europees Parlement over Schengen.

Mariusz Maciejewski
11/2023



4.2.5. JUSTITIËLE SAMENWERKING IN BURGERLIJKE ZAKEN

Het vrije verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten over de grenzen heen neemt almaar toe. Voor civielrechtelijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen werkt de Europese Unie aan de uitbouw van justitiële samenwerking door bruggen te slaan tussen de verschillende rechtsstelsels. De belangrijkste doelstellingen van de samenwerking zijn rechtszekerheid en gemakkelijke en doeltreffende toegang tot de rechter. Hiertoe is het volgende nodig: bepaling van de bevoegde rechter, duidelijkheid ten aanzien van het toepasselijke recht en snelle en doeltreffende procedures voor erkenning en tenuitvoerlegging.

RECHTSGROND

Artikel 81 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
Protocollen nrs. 21 en 22, gehecht aan het VWEU.

DOELSTELLINGEN

In een Europese rechtsruimte mogen de burgers niet verhinderd of ontmoedigd worden om hun rechten uit te oefenen. De onderlinge onverenigbaarheid of complexiteit van de juridische of administratieve stelsels van de lidstaten mag hiervoor geen belemmering vormen. De wetgeving op dit gevoelige gebied omvat het klassieke burgerlijk recht, dat betrekking heeft op diverse onderwerpen, uiteenlopend van het familierecht tot het contractenrecht en het kooprecht. Zij omvat ook het burgerlijk procesrecht, dat tot voor kort tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoorde. In de EU valt het verbintenissenrecht onder het burgerlijk recht van de EU, maar aangezien het nauw samenhangt met het vrije verkeer van goederen en diensten, is het ook onderhevig aan de bepalingen van het Verdrag betreffende de interne markt ([2.1.7](#)).

Het internationaal privaatrecht (IPR) behandelt de grensoverschrijdende aspecten van alle onderwerpen aangaande betrekkingen tussen particulieren, zoals familierecht, eigendomsrecht en overeenkomstenrecht. Maatregelen betreffende het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen moeten worden vastgesteld door de Raad, met eenparigheid van stemmen (artikel 81, lid 3, tweede alinea, VWEU). De belangrijkste instrumenten ter verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen zijn het beginsel van wederzijdse erkenning, gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, en rechtstreekse justitiële samenwerking tussen nationale rechtbanken.

Het IPR heeft rechtstreekse invloed op de rechtsorde van de EU. De EU is sinds 3 april 2007 lid van de [Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht](#) (HCCH). De Haagse Conferentie is een mondiale intergouvernementele organisatie die de regels van het IPR geleidelijk op één lijn moet brengen. Daartoe ontwikkelt en beheert zij multilaterale rechtsinstrumenten, die juridisch bindend worden in de landen die lid zijn van de HCCH. De HCCH telt 91 leden (90 staten en de Europese Unie) en neemt overeenkomsten aan die betrekking hebben op civielrechtelijke kwesties zoals betekening en kennisgeving, bewijsverkrijging in het buitenland, toegang tot de rechter, internationale ontvoering van kinderen, interlandelijke adoptie, wetsconflicten met



betrekking tot de vorm van testamentaire beschikkingen, onderhoudsverplichtingen, erkenning van echtscheidingen en afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten (het zogenaamde “Apostilleverdrag”).

Met haar optreden op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken heeft de Unie in de eerste plaats de volgende doelstellingen voor ogen:

- burgers een hoge mate van rechtszekerheid garanderen in hun grensoverschrijdende betrekkingen op het gebied van burgerlijk recht;
- burgers een gemakkelijke en doeltreffende toegang tot de rechter garanderen voor de regeling van grensoverschrijdende geschillen;
- de instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de nationale civielrechtelijke instanties vereenvoudigen;
- de opleiding van magistraten en justitieel personeel ondersteunen.

Alle ontwerpen van wetgevingshandelingen van de Unie moeten aan de nationale parlementen worden toegezonden (artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)). Bovendien hebben de nationale parlementen het recht om bezwaar aan te tekenen tegen besluiten inzake bepaalde aspecten van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen. Dergelijke besluiten kunnen alleen worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure als de nationale parlementen er geen bezwaar tegen aantekenen (artikel 81, lid 3, derde alinea, VWEU).

RESULTATEN

A. De ontwikkeling van het primair recht op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

Ten tijde van de ratificatie van het oprichtingsverdrag maakte de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken geen deel uit van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap. Artikel 220 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalde echter dat de lidstaten “de formaliteiten waaraan de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en scheidsrechterlijke uitspraken onderworpen zijn”, moesten vereenvoudigen. De justitiële samenwerking in burgerlijke zaken werd met het Verdrag van Maastricht officieel in het activiteitenpakket van de Unie opgenomen, en wel binnen de intergouvernementele pijler “justitie en binnenlandse zaken” (1.1.3). Sinds het Verdrag van Amsterdam valt de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken binnen het communautaire kader, aangezien deze van het VEU werd overgebracht naar het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Voor deze samenwerking gelden evenwel niet de communautaire besluitvormingsprocedures. Dankzij het Verdrag van Nice (1.1.4) is het nu mogelijk om maatregelen aangaande de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken – met uitzondering van het familierecht – aan te nemen volgens de medebeslissingsprocedure.

De Europese Raad van Tampere (oktober 1999) heeft het pad geëffend voor de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte. Toen bleek dat de tenuitvoerlegging van het programma van Tampere te weinig resultaten opleverde, heeft de Europese Raad in Den Haag (november 2004) een nieuw actieplan voor de periode 2005-2010 gelanceerd. In het Haags programma werd benadrukt dat verder moest worden gewerkt aan de wederzijdse erkenning en dat deze moest worden



uitgebreid naar nieuwe gebieden zoals familievermogen, erfopvolging en testamenten. Dit programma werd gevolgd door het programma van Stockholm, dat de routekaart vormde voor de toekomstige ontwikkelingen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de vijfjarige periode van 2010 tot en met 2014.

Als gevolg van het Verdrag van Lissabon ([1.1.5](#)) vallen alle maatregelen inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken onder de gewone wetgevingsprocedure. Voor het familierecht geldt echter nog steeds een bijzondere wetgevingsprocedure: de Raad besluit met eenparigheid van stemmen na raadpleging van het Parlement.

Er zij op gewezen dat er voor Denemarken en Ierland op grond van Protocol nr. 21 en Protocol nr. 22 bij de Verdragen “opt-out”-clausules gelden ten aanzien van het derde deel, titel V, van het VWEU (de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht). Voor Ierland geldt een flexibele “opt-out”-clausule ten aanzien van wetgeving op dit gebied, die het land op elk moment de mogelijkheid biedt om bepaalde wetgeving of een bepaald wetgevingsinitiatief al dan niet te aanvaarden of daaraan gebonden te zijn (Protocol nr. 21 bij de Verdragen). De “opt-out”-clausule voor Denemarken ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is strikter en houdt in dat het Europees beleid op dit gebied helemaal niet van toepassing is in Denemarken. Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon heeft Denemarken bedongen de mogelijkheid te behouden om de “opt-out”-clausule om te zetten in een flexibeler “opt-in”-clausule, gebaseerd op het model van de Ierse “opt-out”-clausule (Protocol nr. 22). Op 3 december 2015 werd er een referendum gehouden over het al dan niet gebruikmaken van deze keuzemogelijkheid ([4.2.1](#)). 53 % van de kiezers stemde tegen.

B. Belangrijkste vastgestelde wetgeving

1. Vaststelling van de bevoegde rechterlijke instantie; erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en beslissingen in buitengerechtelijke zaken

Het belangrijkste instrument op dit gebied is [Verordening \(EU\) nr. 1215/2012](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (“Verordening Brussel I bis”). De erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken binnen de Europese Gemeenschappen werd oorspronkelijk gewaarborgd door het Verdrag van Brussel van 1968, dat door de zes toenmalige lidstaten was ondertekend. De Verordening Brussel I heeft tot doel de regels inzake jurisdictiegeschillen binnen de EU te harmoniseren en de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken en te versnellen. Zij kwam in 2002 in de plaats van het Verdrag van Brussel uit 1968 en werd in 2012 herschikt. De verordening is aangevuld met [Verordening \(EG\) nr. 2201/2003](#) van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid (“Verordening Brussel II bis”).

Om hun erkenningsregeling uit te breiden tot de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) ondertekenden de twaalf toenmalige lidstaten van de Europese Gemeenschappen in 1988 een verdrag met de zes toenmalige leden van de EVA (Oostenrijk, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland): het Verdrag van Lugano. De EVA-landen hadden namelijk niet de mogelijkheid om het Verdrag van Brussel uit 1968 te ondertekenen. In 2007 kwam er een volledig nieuwe versie van het Verdrag van Lugano, namelijk het [Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning](#)



[en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken](#). Dit nieuwe Verdrag van Lugano werd gesloten tussen de EU, Denemarken als individueel land, en drie van de vier resterende leden van de EVA (Zwitserland, Noorwegen en IJsland). Liechtenstein, de enige staat die na 1988 tot de EVA is toegetreden, heeft dit verdrag niet ondertekend. Op 2 april 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk verzocht om na de Brexit opnieuw tot het Verdrag van Lugano te worden toegelaten, overeenkomstig artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord, aangezien het niet langer partij was bij dit verdrag. Overeenkomstig artikel 70 en artikel 72, lid 3, van het verdrag is een unanieme aanvaarding door de verdragsluitende staten vereist, waaraan ook werd voldaan. Volgens het [“advies van Lugano” van het Europees Hof van Justitie \(Advies 1/03 van 2006\)](#), valt een dergelijke toetreding echter volledig onder de exclusieve bevoegdheid van de EU en moet zij daarom een besluit nemen over het verzoek van het VK om opnieuw toe te treden. In haar beoordeling ([COM\(2021\)0222](#)) weigerde de Europese Commissie toetreding toe te staan op grond van het feit dat het Verdrag van Lugano bedoeld was voor staten met verregaande integratie van hun regelgeving met de EU. De Commissie is van mening dat het Verdrag van Den Haag moet worden gebruikt voor de betrekkingen tussen de EU en minder nauw verbonden derde landen. Bijgevolg vormt het Verdrag van Den Haag (d.w.z. het [Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen in burgerlijke of handelszaken van 2 juli 2019](#)) wellicht een beter kader voor toekomstige samenwerking tussen de EU en het VK op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.

Een toename van de mobiliteit brengt met zich mee dat er familiebanden ontstaan tussen personen met een verschillende nationaliteit. Partners met een verschillende nationaliteit moeten weten welke achternaam zij hun kinderen kunnen geven en gescheiden mensen moeten in een ander land kunnen gaan wonen zonder het contact met hun kinderen te verliezen. Ten aanzien van kinderen die door een van hun ouders ontvoerd zijn, geldt het [Verdrag van 's-Gravenhage betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen](#), waarbij 103 landen partij zijn (per november 2022). Hiertoe behoren alle lidstaten van de EU. Dit verdrag heeft een zeer eenvoudige doelstelling: de onmiddellijke terugkeer van ontvoerde kinderen. Tegelijkertijd is de [Verordening Brussel II bis](#) onlangs herschikt. Een van de voornaamste doelstellingen van de herziening bestond erin de rechtsregels ter bescherming van kinderen in gevallen van grensoverschrijdende geschillen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid te verbeteren, onder meer in verband met gezag, omgangsrechten en kinderontvoering.

Om de internationale inning van onderhoudsschulden te vereenvoudigen, heeft de Raad in december 2008 [Verordening \(EG\) nr. 4/2009](#) aangenomen. Met deze verordening worden uniforme regels over de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, alsmede de samenwerking tussen nationale autoriteiten in één instrument ondergebracht. Om grensoverschrijdende insolventieprocedures te verbeteren en te versnellen, zijn in [Verordening \(EU\) 2015/848](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 uniforme regels vastgelegd over de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en het toepasselijk recht op dit gebied. Teneinde het exequatur voor beslissingen inzake niet-betwiste schuldvorderingen af te schaffen, hebben het Parlement en de Raad [Verordening \(EG\) nr. 805/2004](#) aangenomen tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen. [Verordening \(EU\) nr. 650/2012](#) van het Europees



Parlement en de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring heeft tot doel alle hindernissen weg te nemen waarmee burgers worden geconfronteerd als zij hun rechten willen doen gelden in het kader van een internationale erfopvolging.

Omdat huwelijk en geregistreerd partnerschap eigen kenmerken en bijgevolg ook andere rechtsgevolgen hebben, heeft de Commissie in 2011 twee afzonderlijke voorstellen ingediend voor verordeningen betreffende het vermogensstelsel van internationale stellen. Beide verordeningen betreffen de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen betreffende vermogensstelsels, de ene betreffende huwelijksvermogensstelsels en de andere betreffende de vermogensstelsels van geregistreerde partnerschappen.

2. Harmonisatie van collisioneregels

Er zijn op EU-niveau enkele instrumenten aangenomen om de belangrijkste onderwerpen op het gebied van het internationaal privaatrecht te reguleren (met name de Brussel-verordeningen en de Rome-verordeningen). Het Parlement en de Raad hebben [Verordening \(EG\) nr. 593/2008](#) van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (“Verordening Rome I”) aangenomen. De aanneming van [Verordening \(EG\) nr. 864/2007](#) van 11 juli 2007 inzake het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (“Verordening Rome II”) leidde uiteindelijk tot de opstelling van een uniform pakket collisioneregels met betrekking tot niet-contractuele verbintenissen in burgerlijke en in handelszaken. Met deze verordening wordt beoogd de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de uitslag van rechtsgedingen te verbeteren. De collisioneregels met betrekking tot onderhoudsverplichtingen zijn uiteengezet in Verordening (EG) nr. 4/2009 van de Raad (zie hierboven). Op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed heeft de Raad in december 2010 [Verordening \(EU\) nr. 1259/2010](#) aangenomen. De verordening biedt een duidelijk en volledig rechtskader voor het op echtscheiding en scheiding van tafel en bed toepasselijke recht. Op het vlak van internationale erfopvolgingen bepaalt Verordening (EU) nr. 650/2012 onder meer het toepasselijke recht.

3. De toegang tot de rechter verbeteren

Om de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen te verbeteren, heeft de Raad [Richtlijn 2003/8/EG](#) aangenomen, waarin gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen worden vastgesteld. Het doel van de richtlijn is het waarborgen van een “adequaat” niveau van rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen voor personen die niet over toereikende financiële middelen beschikken. Om de toegang tot de rechter voor Europese burgers en bedrijven makkelijker en doeltreffender te maken, heeft de Unie gemeenschappelijke procedureregelingen ingevoerd voor een vereenvoudigde, versnelde beslechting van grensoverschrijdende geschillen inzake kleine vorderingen en de grensoverschrijdende inning van niet-betwiste geldvorderingen in de gehele Europese Unie. Deze regelingen zijn te vinden in [Verordening \(EG\) nr. 861/2007](#) tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en [Verordening \(EG\) nr. 1896/2006](#) tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure. Deze procedures vormen een aanvullend en facultatief instrument ten opzichte van de



procedures van het nationale recht. In [Richtlijn 2008/52/EG](#) zijn gemeenschappelijke regels geformuleerd betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken teneinde de rechtszekerheid te vergroten en daardoor het gebruik van deze vorm van geschillenbeslechting te bevorderen.

4. Instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de nationale civielrechtelijke instanties

Op grond van artikel 81, lid 2, punten a) en c), VWEU kunnen het Parlement en de Raad maatregelen vaststellen die strekken ter bevordering van de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen en rechterlijke beschikkingen en ter onderlinge aanpassing van nationale regelgeving op het gebied van wetsconflicten en jurisdictiegeschillen. [Verordening \(EU\) 2020/1784](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (de betekening en de kennisgeving van stukken) (herschikking) heeft tot doel de verzending tussen de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken te vereenvoudigen en te versnellen, en op die manier ook de doelmatigheid en de snelheid van de gerechtelijke procedures te verbeteren. Om de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken te vereenvoudigen en te versnellen, heeft de Raad [Verordening \(EU\) 2020/1783](#) betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken aangenomen. Om de justitiële samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren, te vergemakkelijken en te versnellen en burgers die met grensoverschrijdende geschillen worden geconfronteerd beter toegang tot de rechter te verschaffen, is er bij [Beschikking nr. 2001/470/EG](#) van de Raad van 28 mei 2001 een [Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken](#) opgericht. Het netwerk bestaat uit contactpunten die door de lidstaten worden aangewezen, centrale autoriteiten waarin bepaalde rechtsinstrumenten van de Unie voorzien, verbindingsmagistraten en alle andere autoriteiten met verantwoordelijkheden op het gebied van justitiële samenwerking tussen overheidsinstanties (rechters en centrale autoriteiten). Beschikking 2001/470/EG is gewijzigd bij Beschikking nr. 568/2009/EG van 18 juni 2009 voor wat betreft de uitbreiding en versterking van de taken van het Europees justitieel netwerk (EJN) in burgerlijke en handelszaken. Met deze beschikking is een belangrijke innovatie ingevoerd, namelijk de openstelling van het netwerk voor beroepsorganisaties die juridische beroepsbeoefenaren vertegenwoordigen, in het bijzonder juristen, advocaten, procureurs, notarissen en gerechtsdeurwaarders.

Versterkt gebruik van informatie- en communicatietechnologieën in de rechtspraak is een ander middel om de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken te vereenvoudigen. Dit project is in juni 2007 van start gegaan en heeft geleid tot een Europese strategie met betrekking tot e-justitie. Tot de instrumenten ten behoeve van e-justitie behoren: het [Europees e-justitieportaal](#), dat de rechtbanken voor burgers en ondernemingen in de gehele Unie laagdrempeliger moet maken; de onderlinge koppeling van nationale strafregisters op Europees niveau; een beter gebruik van videoconferenties tijdens gerechtelijke procedures; innovatieve vertaaltechnologieën, zoals automatische vertaling; dynamische onlineformulieren en een Europese gegevensbank van juridische vertalers en tolken. Het jaarlijkse [EU-scorebord voor justitie](#) van de Commissie is een informatie-instrument dat als doel heeft de EU en de lidstaten bij te staan in hun streven naar doeltreffender rechtspleging, door



objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verstrekken over de kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van rechtsstelsels in alle lidstaten. Aan de hand van deze gegevens kunnen binnen de nationale rechtsstelsels hervormingen worden doorgevoerd.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in justitiële zaken worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure. Een uitzondering hierop vormt het familierecht, waarvoor geldt dat de Raad met eenparigheid van stemmen besluit en het Parlement slechts wordt geraadpleegd. Het Parlement heeft een actieve rol gespeeld bij de bepaling van de inhoud van de hierboven genoemde wetgevingsinstrumenten. Het heeft er in het verleden op gewezen dat er een echte Europese rechtscultuur moet ontstaan, willen de burgers maximaal gebruik kunnen maken van de rechten die zij op grond van de Verdragen genieten. Een van de belangrijkste aspecten daarbij is opleiding, met name op juridisch gebied. In juni 2013 heeft het Parlement een [resolutie over verbetering van de toegang tot justitie: rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen van civiel- of handelsrechtelijke aard](#) aangenomen.

In 2013 had het Parlement, op het gebied van de bevoegdheid, het toepasselijke recht en de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen betreffende het vermogensstelsel van internationale stellen, van toepassing op zowel huwelijksvermogensstelsels als de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen, ingestemd met twee ontwerpbesluiten, maar deze zijn jarenlang bij de Raad blijven steken. Daarom besloten 23 lidstaten nauwer te gaan samenwerken (artikel 20 VEU) om vorderingen te maken met de ontwerpwetgeving. Begin 2016 diende de Commissie nieuwe voorstellen voor handelingen in. De inhoud hiervan was gebaseerd op de uitslag van de stemming in het Parlement en op eerder bereikte compromissen. [Verordening \(EU\) 2016/1103 van de Raad tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van de bevoegdheid, het toepasselijke recht en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels](#) werd uiteindelijk op 24 juni 2016 aangenomen.

Voor wat civielrechtelijke procedures in de Europese Unie betreft, verzocht het Parlement de Commissie in juli 2017 uit hoofde van artikel 225 VWEU om uiterlijk op 30 juni 2018 een voorstel in te dienen voor een wetgevingshandeling, gebaseerd op artikel 81, lid 2, VWEU, betreffende gemeenschappelijke minimumnormen voor burgerlijk procesrecht. Met de tekst van het bij de [resolutie](#) van het Parlement gevoegde voorstel voor een EU-richtlijn wordt gestreefd naar een onderlinge aanpassing van de stelsels van burgerlijk procesrecht, met het oog op de volledige eerbiediging van het recht op een eerlijk proces, zoals erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (4.1.2). Hiertoe worden minimumnormen vastgesteld betreffende de instelling, het verloop en de afronding van burgerrechtelijke procedures voor gerechten in de lidstaten. In 1987 is de functie van bemiddelaar van het Europees Parlement voor grensoverschrijdende ontvoeringen van kinderen door ouders in het leven geroepen. De bemiddelaar heeft tot taak hulp te bieden aan kinderen uit huwelijken of relaties tussen mensen van verschillende nationaliteiten die door een van hun ouders zijn ontvoerd. In april 2018, tijdens het mandaat van Elisabeth Morin-Chartier, kreeg deze functie (die altijd wordt bekleed door een zittend EP-lid) een nieuwe naam: "[coördinator](#)"



[Kinderrechten van het Europees Parlement](#)”, waarmee tot uiting werd gebracht dat de met de functie verbonden bevoegdheid zich had uitgebreid tot de rechten van het kind.

Sinds juli 2019 is Ewa Kopacz de coördinator Kinderrechten van het Europees Parlement. Vóór haar waren dat Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017-2019), Mairead McGuinness (2014-2017), Roberta Angelilli (2009-2014), Evelyne Gebhardt (2004-2009), Mary Banotti (1995-2004) en Marie-Claude Vayssade (1987-1994).

Op 27 juni 2023 keurde de Commissie juridische zaken van het Parlement haar verslag goed over het voorstel voor een richtlijn betreffende misbruik van procesrecht ten aanzien van journalisten en rechtenactivisten, dat werd geïnitieerd na de aanneming van de [resolutie van het Parlement](#) van 11 november 2021 over de versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de EU: oneigenlijk gebruik van civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures om journalisten, ngo's en het maatschappelijk middenveld het zwijgen op te leggen, en de publicatie van een [studie](#) van de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Parlement, waarin wordt opgeroepen tot invoering van een richtlijn tegen strategische rechtszaken tegen publieke inspraak (zogenaamde “SLAPP’s”) en tot hervorming van de Verordening Brussel I bis en de Verordening Rome II. De interinstitutionele onderhandelingen zijn momenteel in volle gang.

Op 23 november 2023 stelde het Parlement zijn standpunt vast over het voorstel voor een verordening betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken, in overeenstemming met het beginsel “standaard digitaal”, en zorgde het daarbij voor de nodige waarborgen (waarbij het in het bijzonder beaamde dat sociale uitsluiting moet worden voorkomen). Het voorstel moet de toegang tot de rechter en de efficiëntie en veerkracht van de communicatiestromen die gepaard gaan met samenwerking tussen justitiële autoriteiten in grensoverschrijdende EU-zaken, verbeteren. Het gebruik van digitale technologieën kan rechtsstelsels immers efficiënter maken door de administratieve lasten te verlichten, de behandelingstermijnen voor zaken te verkorten, de communicatie veiliger en betrouwbaarder te maken en de behandeling van zaken gedeeltelijk te automatiseren. De verordening wordt naar verwachting eind 2023 aangenomen.

Het Parlement heeft opdracht gegeven tot een [studie](#) naar de gevolgen van de Brexit voor de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. Uit de studie blijkt dat er inspanningen moeten worden geleverd om nieuwe verdragen tussen de EU en het VK te sluiten op gebieden waar er een lacune in de regelgeving bestaat, met name op het gebied van de mensenrechten. Ander recent onderzoek op dit gebied omvat studies van de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Parlement naar [grensoverschrijdende aanspraken op geroofde kunst](#), het [Europees commerciëlecontractenrecht](#) en [door platforms in de culturele en creatieve sector opgelegde uitkoopovereenkomsten](#).

Dit informatieblad is opgesteld door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)
11/2023



4.2.6. JUSTITIËLE SAMENWERKING IN STRAFZAKEN

Justitiële samenwerking in strafzaken berust op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen, en omvat maatregelen om de wetten van de lidstaten op diverse punten onderling op elkaar af te stemmen. Met het Verdrag van Lissabon is een stevigere rechtsgrond gelegd voor de ontwikkeling van een strafrechtelijke ruimte en zijn tevens nieuwe bevoegdheden aan het Europees Parlement toegekend.

RECHTSGROND

De artikelen 82 tot en met 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Door de geleidelijke afschaffing van de grenscontroles in de EU is het vrije verkeer van EU-burgers aanzienlijk vereenvoudigd, maar tegelijk is het voor criminelen gemakkelijker geworden om over de grenzen heen te opereren. In het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht worden maatregelen genomen om de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten te bevorderen, met als doel grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Het uitgangspunt is het beginsel van wederzijdse erkenning. Er zijn specifieke maatregelen genomen om transnationale criminaliteit en terrorisme te bestrijden en ervoor te zorgen dat de rechten van slachtoffers, verdachten en gevangenen in de hele EU worden beschermd.

RESULTATEN

A. Belangrijkste wetgevingshandelingen van de EU inzake justitiële samenwerking in strafzaken

1. Vaststellingsprocedures

Overeenkomstig het VWEU worden de meeste maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken volgens de gewone wetgevingsprocedure vastgesteld en zijn ze onderworpen aan rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Toch zijn justitiële samenwerking in strafzaken alsook politieke samenwerking niet volledig in het EU-kader opgenomen — ook als de bijzondere aspecten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, namelijk de opt-outregelingen voor Ierland en Denemarken (zie de Protocollen nr. 21 en nr. 22 bij het VWEU) en een bevoorrechte rol voor de nationale parlementen (zie de Protocollen nr. 1 en nr. 2) buiten beschouwing worden gelaten. Ook hebben deze beleidsterreinen een aantal van hun oorspronkelijke aspecten daterend van vóór het Verdrag van Lissabon behouden:

- de Commissie deelt haar initiatiefrecht met de lidstaten, op voorwaarde dat zij een vierde van de leden van de Raad vertegenwoordigen (artikel 76 VWEU);
- het Parlement wordt slechts geraadpleegd met betrekking tot specifieke maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken. Deze maatregelen moeten vervolgens unaniem door de Raad worden goedgekeurd. Bij



gebrek aan unanimiteit binnen de Raad kunnen negen of meer lidstaten alsnog besluiten nauwer te gaan samenwerken.

2. Belangrijkste wetgevingshandelingen die volgens de gewone wetgevingsprocedure zijn vastgesteld

a. Gemeenschappelijke minimumnormen voor strafprocedures:

- [Richtlijn 2010/64/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures;
- [Richtlijn 2012/13/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures;
- [Richtlijn 2013/48/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming;
- [Richtlijn \(EU\) 2016/343](#) van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn;
- [Richtlijn \(EU\) 2016/800](#) van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure;
- [Richtlijn \(EU\) 2016/1919](#) van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel.

b. Terrorismebestrijding:

- [Richtlijn \(EU\) 2016/681](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit;
- [Richtlijn \(EU\) 2017/541](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad;
- [Verordening \(EU\) 2021/784](#) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud;
- [Verordening \(EU\) 2023/2131](#) van het Europees Parlement en de Raad van 4 oktober 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1727 van het Europees Parlement en de Raad en van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, wat de uitwisseling van digitale informatie in terrorismezaken betreft.



- c.** Bestrijding van corruptie, cybercriminaliteit, fraude en het witwassen van geld:
- [Richtlijn 2013/40/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 over aanvallen op informatiesystemen en ter vervanging van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad (richtlijn cybercriminaliteit);
 - [Richtlijn 2014/42/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie;
 - [Richtlijn 2014/57/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (richtlijn marktmisbruik);
 - [Richtlijn 2014/62/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij en ter vervanging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad;
 - [Richtlijn \(EU\) 2017/1371](#) van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt;
 - [Richtlijn \(EU\) 2018/843](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering;
 - [Richtlijn \(EU\) 2018/1673](#) van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld;
 - [Verordening \(EU\) 2018/1805](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevrozingsbevelen en confiscatiebevelen;
 - [Richtlijn \(EU\) 2019/713](#) van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de bestrijding van fraude met en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad.
- d.** Uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en EU-agentschappen:
- [Richtlijn 2014/41/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken;
 - [Verordening \(EU\) 2018/1726](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA);
 - [Verordening \(EU\) 2018/1862](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken;
 - [Verordening \(EU\) 2019/816](#) van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregisterinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726. Deze verordening houdt verband met [Richtlijn \(EU\) 2019/884](#) van het Europees



Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad, betreffende de uitwisseling van informatie over onderdanen van derde landen en betreffende het Europees Strafregisterinformatiesysteem (Ecris);

- [Verordening \(EU\) 2019/818](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politie en justitie samenwerking, asiel en migratie;
 - [Richtlijn \(EU\) 2023/977](#) van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en tot intrekking van Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad;
 - [Verordening \(EU\) 2023/1543](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 betreffende het Europees verstrekingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure;
 - [Richtlijn \(EU\) 2023/1544](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake de aanwijzing van aangewezen vestigingen en de aanstelling van wettelijke vertegenwoordigers ten behoeve van de vergaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafprocedures.
- e. Bescherming van slachtoffers:
- [Richtlijn 2011/36/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan;
 - [Richtlijn 2011/93/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie;
 - [Richtlijn 2011/99/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel;
 - [Richtlijn 2012/29/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.

B. Agentschappen die zich bezighouden met justitiële samenwerking in strafzaken en andere verwante organen

1. Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust)

[Eurojust](#) stimuleert en verbetert de coördinatie van onderzoek en vervolgingen en de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten. Het agentschap faciliteert met name de uitvoering van verzoeken om internationale wederzijdse rechtshulp en de uitvoering van uitleveringsverzoeken. Eurojust ondersteunt de autoriteiten van de lidstaten op alle mogelijke manieren om ervoor te zorgen dat nationaal onderzoek naar en de vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit doelmatiger verlopen.

Eurojust kan op verzoek een lidstaat bijstaan bij onderzoek en vervolging met betrekking tot de betrokken lidstaat en een derde land, indien door Eurojust met het derde land in kwestie een samenwerkingsovereenkomst is gesloten of indien is aangetoond dat er sprake is van een wezenlijk belang.



Eurojust houdt zich bezig met dezelfde soorten strafbare feiten als die waarvoor het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) bevoegd is, zoals terrorisme, drugshandel, mensenhandel, valsemunterij, het witwassen van geld, cybercriminaliteit, criminaliteit in verband met eigendommen of openbare goederen, waaronder fraude en corruptie, strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, milieucriminaliteit en deelneming aan een criminele organisatie. Eurojust kan op verzoek van een lidstaat ook bijstand verlenen bij onderzoek naar en de vervolging van andere soorten strafbare feiten.

Naar aanleiding van de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, die in februari 2022 begon, is sinds maart van dat jaar in Oekraïne een door [Eurojust gesteund gezamenlijk EU-onderzoeksteam \(GOT\)](#) actief. Op 14 april 2023 kwamen de zeven leden van het GOT overeen om niet alleen vermeende oorlogsmisdaden, maar ook genocidemisdrijven in Oekraïne te onderzoeken. Zij waren ook ingenomen met de toezegging van het Amerikaanse ministerie van Justitie om een aanklager te detacheren bij het Internationaal Centrum voor de vervolging van het misdrijf agressie tegen Oekraïne. Eurojust beschikt ook over een gegevensbank voor bewijsmateriaal van internationale kernmisdrijven (Ciced – Core International Crimes Evidence Database) om de werkzaamheden van het GOT en ander onderzoek naar internationale misdrijven te ondersteunen.

In april 2022 publiceerde de Commissie een [voorstel](#) om het mandaat van Eurojust uit te breiden. Enkele weken later bereikten het [Parlement](#) en de Raad een akkoord over het herziene mandaat, dat Eurojust in staat stelt bewijzen van oorlogsmisdaden, genocide en misdrijven tegen de menselijkheid te bewaren, te analyseren, op te slaan en te delen met de bevoegde gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten en met het Internationaal Strafhof. De nieuwe Eurojust-verordening verscheen op 31 mei 2022 in het Publicatieblad van de EU en trad de dag erna in werking.

Het vorige rechtskader voor Eurojust ([Besluit 2009/426/JBZ van de Raad](#) van 16 december 2008 inzake het versterken van Eurojust) is op 4 juni 2009 in werking getreden. Op 12 december 2019 is [Verordening \(EU\) 2018/1727](#) van kracht geworden. Het huidige rechtskader voor Eurojust is [Verordening \(EU\) 2022/838](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1727, wat betreft het bij Eurojust bewaren, analyseren en opslaan van bewijsmateriaal in verband met genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en daarmee verband houdende strafbare feiten.

Eurojust publiceert jaarlijks een verslag. Op 24 mei 2023 maakte Eurojust zijn [jaarverslag 2022](#) bekend. De drie belangrijkste soorten misdrijven die het agentschap in 2022 had behandeld, waren oplichting en fraude, drugshandel en het witwassen van geld.

Eurojust is gevestigd in Den Haag, Nederland.

2. Het Europees Openbaar Ministerie (EOM)

[Verordening \(EU\) 2017/1939 van de Raad](#) van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”) is sinds 20 november 2017 van kracht. Het Parlement heeft in zijn [wetgevingsresolutie van 5 oktober 2017](#) zijn goedkeuring gehecht aan de ontwerpverordening van de Raad.



Het [EOM](#) is een onafhankelijk bureau dat belast is met het opsporen, vervolgen en voor de rechter brengen van strafbare feiten die de EU-begroting schaden, zoals fraude, corruptie en grensoverschrijdende btw-fraude ter waarde van meer dan 10 miljoen EUR. De lijst van strafbare feiten zou in de toekomst kunnen worden uitgebreid met bijvoorbeeld terrorisme.

Het Parlement en de Raad hebben in onderlinge overeenstemming de eerste Europese hoofdaanklager, Laura Codruța Kövesi, benoemd voor een ambtstermijn van zeven jaar, die niet kan worden verlengd.

Maar liefst 22 lidstaten hebben zich al bij het EOM aangesloten. Het handjevol lidstaten dat dit nog niet heeft gedaan, kan zich te allen tijde aansluiten. Het hoofdkantoor van het EOM is gevestigd in Luxemburg en zo ook de Europese hoofdaanklager en het college van Europese aanklagers uit alle deelnemende lidstaten. Zij geven leiding aan de dagelijkse werkzaamheden in het kader van de strafrechtelijke onderzoeken die door de gedelegeerde aanklagers worden uitgevoerd.

Het EOM is op 1 juni 2021 met zijn werkzaamheden begonnen en voert reeds veel verschillende onderzoeken uit. Daarnaast wordt gewerkt aan zaken als de aanpassing van de nationale rechtsstelsels aan EOM-verordeningen, benoemingen van gedelegeerde Europese aanklagers en de aanwerving van personeel.

Op 23 maart 2023 legde het EOM zijn [jaarverslag 2022](#) voor aan de [Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken](#) van het Europees Parlement. In 2022 ontving en verwerkte het EOM 3 318 meldingen van misdrijven en werden er 865 onderzoeken geopend. Daarnaast hebben rechters bevestigingsbevelen uitgevaardigd voor 359,1 miljoen EUR in het kader van onderzoeken van het EOM (tegenover 147,3 miljoen EUR in 2021), ofwel zeven keer de hele begroting van de organisatie voor 2022.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van EU-wetgeving op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken door van de bestrijding van criminaliteit en corruptie een politieke prioriteit te maken. Het Parlement heeft op gelijke voet met de Raad gewerkt aan justitiële samenwerking in strafzaken. De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing op vrijwel alle gebieden van het strafrecht van de EU, op enkele uitzonderingen na, waaronder met name de goedkeuringsprocedure voor de instelling van het EOM.

Het belangrijkste instrument om justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten tot stand te brengen, is Eurojust. Toen Eurojust werd hervormd, heeft het Parlement zich hard gemaakt voor sterkere parlementaire controle en betere regels inzake gegevensbescherming.

Op 1 december 2020 organiseerde het Parlement de eerste interparlementaire commissievergadering (op afstand vanwege COVID-19) over de evaluatie van de activiteiten van Eurojust. De vergadering was gewijd aan een eerste beoordeling van de activiteiten van Eurojust door het Europees Parlement en de nationale parlementen overeenkomstig artikel 85 VWEU en [Verordening \(EU\) 2018/1727](#). De [tweede interparlementaire commissievergadering](#) over de evaluatie van de activiteiten van Eurojust vond plaats op 1 februari 2022 en de [derde](#) op 30 november 2022. De



[vierde interparlementaire commissievergadering](#) werd op 7 november 2023 in Brussel gehouden.

Op 20 januari 2021 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (en keurde het ook een uitvoeringsverslag goed over Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002, dat vóór het Verdrag van Lissabon is aangenomen). In deze resolutie beoordeelde het Parlement de resultaten van de vereenvoudigde grensoverschrijdende procedure voor gerechtelijke overlevering die in 2004 de langdurige uitleveringsprocedures van de EU heeft vervangen en die berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen.

Op 6 oktober 2021 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over artificiële intelligentie in het strafrecht en het gebruik ervan door politieke en gerechtelijke instanties in strafzaken.

Het Parlement bereidt momenteel verslagen (en resoluties) voor over de volgende kwesties: voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, corruptiebestrijding, voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers van mensenhandel, de overdracht van strafvervolgung, de rechten van slachtoffers, witwaspraktijken en de financiering van terrorisme, confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen, haatzaaiende uitlatingen op het internet en cybergeweld, en de opsporing en verwijdering van materiaal van seksueel misbruik van kinderen.

Het Parlement zal ook recente en toekomstige initiatieven van de Commissie volgen op het gebied van georganiseerde misdaad, drugshandel, cybercriminaliteit, digitalisering van justitie, samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, terrorisme en gewelddadige radicalisering, zeer indringende spyware, desinformatie en illegale online-inhoud, justitiële opleiding, justitiële ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat, en artificiële intelligentie.

In het licht van de Russische agressie in Oekraïne kwam de Commissie in mei 2022 met [voorstellen](#) voor nieuwe aangescherpte regels inzake de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, die moeten helpen de beperkende maatregelen van de EU uit te voeren. Schending van die maatregelen wordt volgens de tekst van het betreffende voorstel toegevoegd aan de lijst van strafbare feiten in de EU. Het Parlement is betrokken bij het goedkeuringsproces voor deze voorstellen, die zijn ontstaan in de context van de [taskforce “Freeze and Seize”](#).

Het beleidsterrein justitiële samenwerking in strafzaken is nog volop in ontwikkeling. De aandacht gaat met name uit naar manieren om pan-Europese dreigingen en criminaliteit doeltreffender te bestrijden. Het Parlement heeft specifieke maatregelen vastgesteld om terrorisme, transnationale criminaliteit, corruptie, fraude en het witwassen van geld te bestrijden en de rechten van slachtoffers, verdachten en gevangenen in de hele EU te beschermen. Ook zijn er verscheidene maatregelen vastgesteld om de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten te verbeteren.

Alessandro Davoli
10/2023



4.2.7. POLITIËLE SAMENWERKING

Het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) is een van de belangrijkste instrumenten van de bredere interne veiligheidsinfrastructuur van de EU. Samenwerking en beleid op het gebied van rechtshandhaving zijn nog in ontwikkeling, en zijn met name gericht op de bestrijding van terrorisme, cybercriminaliteit en andere ernstige en georganiseerde vormen van criminaliteit. Het belangrijkste doel is om met inachtneming van de grondrechten en gegevensbeschermingsregels een veiliger Europa te creëren voor alle EU-burgers, zoals het Europees Parlement herhaaldelijk heeft gevraagd.

RECHTSGROND

De artikelen 33 (douanesamenwerking), 87, 88 en 89 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Doeltreffende politieële samenwerking is essentieel voor de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Unie, waarin de grondrechten worden geëerbiedigd. Grensoverschrijdende samenwerking bij de rechtshandhaving, waarbij politiediensten, douanediensten en andere rechtshandhavingsdiensten zijn betrokken, is gericht op de preventie en de opsporing van strafbare feiten in de hele Europese Unie en onderzoeken ter zake. In de praktijk richt deze samenwerking zich voornamelijk op ernstige vormen van criminaliteit (zoals georganiseerde misdaad, drugshandel, het witwassen van geld, de vervalsing van de euro, mensenhandel, cybercriminaliteit) en terroristische activiteiten. Europol is de rechtshandhavingsinstantie van de EU.

RESULTATEN

A. Aanzet

De politiesamenwerking tussen de lidstaten is in 1976 van start gegaan met de “TREVI-groep”, een intergouvernamenteel netwerk van vertegenwoordigers van de ministeries van justitie en binnenlandse zaken. In het Verdrag van Maastricht werd vervolgens aangegeven op welke gebieden van gemeenschappelijk belang de politiesamenwerking moet worden bevorderd (terrorisme, drugshandel en andere vormen van internationale criminaliteit). Het principe voor de oprichting van een Europese politiedienst (Europol), die aanvankelijk concreet werd vertaald in de Europol-Drugseenheid, werd hierin eveneens vastgelegd. De Europol-Overeenkomst werd op 26 juli 1995 ondertekend, maar de dienst begon pas officieel met zijn activiteiten op 1 juli 1999, met taken die waren uitgebreid door het Verdrag van Amsterdam (ondertekend op 2 oktober 1997). De politiesamenwerking was evenwel al versterkt vóór het ontstaan van Europol. Met de oprichting van het Schengengebied in 1985, dat aanvankelijk slechts een aantal lidstaten omvatte, was grensoverschrijdende politiesamenwerking reeds een feit geworden (4.2.4). Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam werd het Schengenacquis, inclusief de onderdelen op het gebied van politiesamenwerking, opgenomen in de EU-wetgeving, zij het vooralsnog in de intergouvernamentele “derde pijler”.



Op dezelfde intergouvernementele methode stoelden ook maatregelen voor de politiesamenwerking die door een beperkt aantal lidstaten werden aangenomen in het kader van het Verdrag van Prüm, dat bepalingen voor de uitwisseling van DNA, vingerafdrukken en kentekennummers van voertuigen bevatte. Het Verdrag van Prüm werd in zijn geheel overgenomen op EU-niveau door [Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008](#).

B. Huidig institutioneel kader

Het institutioneel kader werd aanzienlijk vereenvoudigd door het Verdrag van Lissabon (VWEU): voortaan worden de meeste maatregelen inzake politiesamenwerking aangenomen via de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissing) en zijn ze onderworpen aan rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zelfs afgezien van de bijzondere aspecten inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (opt-outregelingen voor Ierland en Denemarken (Protocollen 21 en 22 bij het VWEU) en een bevoorrechte rol voor de nationale parlementen (Protocollen 1 en 2)) werden politiesamenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken niet volledig in het communautair kader opgenomen en hebben ze een zeker origineel karakter behouden:

- de Commissie deelt haar initiatiefrecht met de lidstaten, op voorwaarde dat zij een vierde van de leden van de Raad vertegenwoordigen (artikel 76 VWEU);
- het Parlement wordt slechts geraadpleegd met betrekking tot de operationele samenwerkingsmaatregelen, die unaniem door de Raad worden aangenomen. Bij gebrek aan unanimiteit binnen de Raad kunnen negen of meer lidstaten nauwer samenwerken. In dit geval schort de Europese Raad het proces op om een consensus te vinden (het “noodremmechanisme” uit artikel 87, lid 3, VWEU).

C. De belangrijkste wetgevingshandelingen inzake politiesamenwerking die volgens de gewone wetgevingsprocedure zijn vastgesteld:

- [Richtlijn 2013/40/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 over aanvallen op informatiesystemen en ter vervanging van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad (de zogenoemde richtlijn cybercriminaliteit). De lidstaten waren verplicht de richtlijn vóór 4 september 2015 om te zetten in nationale wetgeving;
- [Verordening \(EU\) 2015/2219](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) en tot vervanging en intrekking van Besluit 2005/681/JBZ van de Raad, van kracht sinds 1 juli 2016;
- [Richtlijn \(EU\) 2016/681](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. De lidstaten waren verplicht de richtlijn vóór 25 mei 2018 om te zetten in nationale wetgeving;
- [Richtlijn \(EU\) 2016/1148](#) van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie. De lidstaten waren verplicht de richtlijn vóór 9 mei 2018 om te zetten in nationale wetgeving;



- [Richtlijn \(EU\) 2017/541](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad. De lidstaten waren verplicht de richtlijn vóór 8 september 2018 om te zetten in nationale wetgeving;
- [Richtlijn \(EU\) 2021/555](#) van het Europees Parlement en de Raad van 24 maart 2021 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens.
- [Verordening \(EU\) 2018/1726](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1987/2006 en Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1077/2011, van kracht sinds 11 december 2018;
- [Verordening \(EU\) 2018/1862](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie, uiterlijk 28 december 2021 van kracht;
- [Verordening \(EU\) 2019/818](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816;
- [Richtlijn \(EU\) 2019/1153](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten, en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ van de Raad. De lidstaten waren verplicht de richtlijn vóór 1 augustus 2021 om te zetten in nationale wetgeving;
- [Verordening \(EU\) 2021/784](#) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud, van toepassing vanaf 7 juni 2022;
- [Verordening \(EU\) 2022/991](#) van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2022 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794, wat betreft de samenwerking van Europol met particuliere partijen, de verwerking van persoonsgegevens door Europol ter ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken, en de rol van Europol bij onderzoek en innovatie.
- [Richtlijn \(EU\) 2022/2555](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (NIS 2-richtlijn). De lidstaten zijn verplicht de richtlijn vóór 18 oktober 2024 om te zetten in nationale wetgeving;



- [Richtlijn \(EU\) 2022/2557](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (CER-Richtlijn). De lidstaten zijn verplicht de richtlijn vóór 18 oktober 2024 om te zetten in nationale wetgeving.
- [Richtlijn \(EU\) 2023/977](#) van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en tot intrekking van Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad. De lidstaten zijn verplicht de richtlijn vóór 12 december 2024 om te zetten in nationale wetgeving.
- [Verordening \(EU\) 2023/2131](#) van het Europees Parlement en de Raad van 4 oktober 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1727 van het Europees Parlement en de Raad en van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, wat de uitwisseling van digitale informatie in terrorismezaken betreft, van kracht met ingang van 31 oktober 2023.

D. De agentschappen voor politieke samenwerking en andere verwante organen

1. Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol)

[Europol](#) is een agentschap dat het veiliger maken van Europa als hoofddoel heeft. Het ondersteunt de lidstaten bij de bestrijding van terrorisme, cybercriminaliteit en andere ernstige en georganiseerde vormen van criminaliteit. Europol werkt ook samen met veel partnerlanden buiten de EU en met internationale organisaties. Europol fungeert als ondersteuningscentrum voor rechtshandavingsoperaties en als centrum voor informatie over criminele activiteiten.

Grootschalige criminele en terroristische netwerken vormen een ernstige bedreiging voor de interne veiligheid van de EU. De grootste veiligheidsdreigingen zijn het gevolg van terrorisme, internationale drugshandel en het witwassen van geld, georganiseerde fraude, de vervalsing van de euro en mensenhandel.

Europol heeft verschillende gespecialiseerde eenheden opgericht om op deze bedreigingen te reageren.

- Het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit zorgt voor een krachtigere rechtshandavingsrespons op cybercriminaliteit in de EU om zo de Europese burgers, bedrijven en overheden tegen onlinecriminaliteit te beschermen.
- Het Europees Centrum tegen migrantensmokkel is erop gericht de lidstaten te helpen bij het aanpakken en ontmantelen van de complexe en geavanceerde criminele netwerken die zich met migrantensmokkel bezighouden.
- Het Europees Centrum voor terrorismebestrijding is een operationeel centrum en een knooppunt van expertise dat de groeiende noodzaak voor de EU weerspiegelt om haar respons op terreur te versterken.
- Het Europees centrum tegen zware en georganiseerde criminaliteit verleent operationele ondersteuning aan onderzoeken van de lidstaten in prioritaire zaken die verband houden met zware en georganiseerde criminaliteit.
- De gecoördineerde coalitie voor intellectueel eigendom verleent operationele en technische ondersteuning aan rechtshandavingsinstanties en andere partners.



- Het Europees Centrum voor financiële en economische criminaliteit is een operationeel centrum dat de lidstaten ondersteunt bij lopende zaken op het gebied van financiële en economische criminaliteit.
- FIU.net is een gedecentraliseerd en geavanceerd computernetwerk dat gericht is op de ondersteuning van de financiële-inlichtingeneenheden in de EU in hun strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.
- De EU-eenheid voor de melding van internetuitingen spoort kwaadaardige inhoud op het internet en sociale media op en onderzoekt deze.

Europol is opgericht in het kader van de Europolverordening. Het is gevestigd in Den Haag, Nederland. Europol stelt verschillende verslagen op, zoals het verslag over de stand van zaken en de tendensen in verband met het terrorisme in de EU ([TE-SAT](#)), de dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit ([Socta](#)), de dreigingsevaluatie van de georganiseerde internetcriminaliteit ([locta](#)) en een [jaarlijks overzicht](#). Europol heeft zijn recentste [Socta](#) in april 2021, zijn recentste [TE-SAT](#) in juni 2023 en zijn recentste [locta](#) in juli 2023 gepubliceerd.

Om een grotere verantwoordingsplicht voor het agentschap na te streven, werd in het kader van de Europolverordening een Gezamenlijke Parlementaire Controlegroep (GPC) over Europol opgericht. Artikel 88 VWEU voorziet in toezicht op de activiteiten van Europol door het Europees Parlement, samen met de nationale parlementen. Krachtens artikel 51 van de Europolverordening houdt de GPC “politiek toezicht op de activiteiten die Europol ontplooit bij het uitvoeren van zijn taak, mede wat betreft het effect van die activiteiten op de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen”. De [13e bijeenkomst van de GPC](#) vond plaats op 20 en 21 september 2023 in Brussel.

In mei 2022 hebben het [Parlement](#) en de [Raad](#) een nieuwe verordening aangenomen tot wijziging van het mandaat van Europol. De [gewijzigde Europolverordening](#) trad in werking op 28 juni 2022. De nieuwe Europolverordening bestrijkt verbeteringen op het gebied van onderzoek en innovatie, de verwerking van grote datasets, samenwerking met particuliere partijen en niet-EU-landen, samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de wijze waarop nieuwe signaleringen in het Schengeninformatiesysteem kunnen worden ingevoerd op basis van informatie uit niet-EU-landen, aangezien Europol nu kan voorstellen dat lidstaten signaleringen invoeren. De directeur van Europol kan eveneens voorstellen om een nationaal onderzoek in te stellen naar niet-grensoverschrijdende misdrijven die een gemeenschappelijk belang schaden dat het voorwerp vormt van EU-beleid.

2. Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol)

[Cepol](#) is een agentschap dat belast is met de ontwikkeling, uitvoering en coördinatie van opleidingen voor rechtshandavingsambtenaren. Cepol draagt bij aan een veiliger Europa door samenwerking en kennisdeling tussen rechtshandavingsambtenaren uit de lidstaten, en tot op zekere hoogte ook uit derde landen, te vergemakkelijken, voor kwesties die voortvloeien uit de prioriteiten van de EU op het gebied van veiligheid, voornamelijk in het kader van de EU-beleidscyclus voor zware en georganiseerde criminaliteit. Het Agentschap voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving is opgericht krachtens de Cepolverordening. Het is gevestigd in Boedapest, Hongarije.



3. Het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI)

Krachtens artikel 71 VWEU wordt er binnen de Raad “een permanent comité opgericht om ervoor te zorgen dat binnen de Unie de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid wordt bevorderd en versterkt. Onverminderd artikel 240 bevordert het comité de coördinatie van het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De vertegenwoordigers van de betrokken organen en instanties van de Unie kunnen bij de werkzaamheden van het comité worden betrokken. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden over deze werkzaamheden geïnformeerd.” COSI is opgericht bij [Besluit van de Raad van 25 februari 2010](#) tot oprichting van het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid.

4. Inlichtingen- en situatiecentrum van de EU

In strikte zin is het Inlichtingen- en situatiecentrum van de EU (EU-Intcen) geen orgaan voor politieke samenwerking, omdat het deel uitmaakt van de Europese Dienst voor extern optreden en zich alleen bezighoudt met strategische analyses. Het draagt echter wel bij tot politieke samenwerking door dreigingsevaluaties uit te voeren op basis van informatie die geleverd wordt door inlichtingendiensten, het leger, diplomaten en politiediensten. Het EU-Intcen kan eveneens een nuttige bijdrage leveren op operationeel gebied, onder meer door op EU-niveau informatie over de bestemmingen, motieven en verplaatsingen van terroristen te verstrekken.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van EU-wetgeving op het gebied van politieke samenwerking door de veiligheid van de bevolking van de EU tot een politieke prioriteit te maken. Daarnaast heeft het Parlement in het kader van de gewone wetgevingsprocedure op gelijke voet met de Raad gewerkt aan de verbetering van de politieke samenwerking.

Het voornaamste instrument voor politieke samenwerking is Europol, dat centraal staat in de bredere interne veiligheidsinfrastructuur van de EU. Als onderdeel van de hervorming van Europol heeft het Parlement actief gepleit voor meer parlementaire controle en betere gegevensbeschermingsregels. Het [Parlement was betrokken](#) (volgens de gewone wetgevingsprocedure) bij de versterking van het mandaat van Europol, naar aanleiding van het [voorstel van de Commissie](#) van 9 december 2020. Dankzij het nieuwe mandaat kan Europol grote datasets verwerken en nieuwe technologieën ontwikkelen die aan de behoeften op het gebied van rechtshandhaving voldoen. Ook wordt het gegevensbeschermingskader van Europol en het parlementaire toezicht versterkt. De Europolverordening is in juni 2022 in werking getreden.

Het Parlement heeft herhaaldelijk gedebatteerd over de bestrijding van terrorisme en de vrijheid van meningsuiting. Hierbij veroordeelde het steevast alle terroristische aanslagen in Europa en de rest van de wereld en pleitte het voor eendracht en een krachtige reactie. Het Parlement heeft ook opgeroepen tot extra inspanningen ter bevordering van fundamentele vrijheden, en erop gewezen dat de onlinedimensie van radicalisering en haatzaaiende uitlatingen dringend moet worden aangepakt.



Op 17 december 2020 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de EU-strategie voor de veiligheidsunie voor de periode 2020-2025, die op 24 juli 2020 door de [Commissie](#) is voorgesteld. In de strategie wordt voorgesteld om de komende vijf jaar instrumenten en maatregelen te ontwikkelen om de veiligheid in onze fysieke en digitale omgeving te waarborgen, onder meer wat betreft de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad, het opsporen en voorkomen van hybride dreigingen, het vergroten van de veerkracht van onze kritieke infrastructuur, het bevorderen van cyberbeveiliging en het stimuleren van onderzoek en innovatie.

Op 6 oktober 2021 heeft een Parlement een [resolutie](#) aangenomen over artificiële intelligentie in het strafrecht en het gebruik ervan door politieke en gerechtelijke instanties in strafzaken. De leden wezen op het risico van algoritmische vooringenomenheid in AI-toepassingen en benadrukten de noodzaak van menselijk toezicht om discriminatie te voorkomen. Tevens drongen ze aan op een moratorium op de invoering van gezichtsherkenningssystemen voor wetshandavingsdoelinden.

Het Parlement is betrokken bij de evaluatie en toetsing van de volgende dossiers en buigt zich momenteel over de desbetreffende wetgevingsvoorstellen:

- de mededeling van de Commissie van 9 december 2020 met de titel “[Een terrorismebestrijdingsagenda voor de EU: anticiperen, voorkomen, beschermen, reageren](#)”;
- de op 16 december 2020 gepubliceerde “[Nieuwe EU-cyberbeveiligingsstrategie](#)” van de Commissie, waarin nieuwe regels worden voorgesteld om fysieke en digitale kritieke entiteiten weerbaarder te maken;
- de op 14 april 2021 voorgestelde “[EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit \(2021-2025\)](#)” van de Commissie;
- Mededeling van de Commissie over het [EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit](#), goedgekeurd op 18 oktober 2023.

Om ervoor te zorgen dat de rechtshandavingsautoriteiten in de hele EU beter kunnen samenwerken volgens een modern reglement, heeft de Commissie op 8 december 2021 een [EU-code voor politieke samenwerking voorgesteld](#), waarmee de huidige lappendeken van verschillende EU-instrumenten en multilaterale samenwerkingsovereenkomsten gestroomlijnd wordt. De voorgestelde maatregelen omvatten een aanbeveling inzake operationele politieke samenwerking, nieuwe regels voor de uitwisseling van informatie tussen rechtshandavingsinstanties in de lidstaten en herziene regels inzake geautomatiseerde uitwisseling van gegevens voor politieke samenwerking op grond van het “Prüm”-kader. Het Parlement is betrokken bij de goedkeuring van de voorgestelde maatregelen.

Het Parlement bereidt momenteel verslagen en resoluties voor over de volgende kwesties: de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan; voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld; cybergeweld; online seksueel misbruik van kinderen; cybercriminaliteit en cyberbeveiliging; witwassen van geld en financiering van terrorisme; Europese verstrekings- en bewaringsbevelen voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken; de hervorming van de regels met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op het internet en de vertrouwelijkheid van elektronische communicatie; de herziening van de Schengengrenscodes; de digitalisering van de procedures voor de afgifte van visa; onderhandelingen met Interpol; samenwerking op het



gebied van rechtshandhaving; Geautomatiseerde uitwisseling van gegevens voor politieke samenwerking (Prüm II); het verzamelen en doorgeven van vooraf te verstrekken passagiersgegevens; de wet op artificiële intelligentie; terrorisme en gewelddadige radicalisering; intrusieve spyware; en de uitwisseling van informatie en gegevensstromen met de Verenigde Staten.

Politieke samenwerking en een intern veiligheidsbeleid zijn nog in ontwikkeling, met aandacht voor een doeltreffendere bestrijding van pan-EU-dreigingen en -criminaliteit en, wat met name voor het Parlement van belang is, of dit plaatsvindt onder naleving van de grondrechten en gegevensbeschermingsregels. Hoewel er een volledige herziening is geweest van de regels die van toepassing zijn op de agentschappen voor politieke samenwerking van de EU, zullen er nog steeds gezamenlijke inspanningen nodig zijn om de maatregelen op het gebied van politieke samenwerking verder te versterken, met name op het gebied van de uitwisseling van gegevens en bewijsmateriaal tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en tussen deze instanties en de EU-agentschappen. Het Parlement heeft er bij de lidstaten op aangedrongen de nodige technische normen te verbeteren met betrekking tot de kwaliteit van de gegevens en een wettelijk kader vast te stellen voor een toekomstige benadering van “automatische informatie-uitwisseling”. De EU zal de uitdagingen in verband met nieuwe technologieën, artificiële intelligentie, encryptie en de interoperabiliteit van informatiesystemen voor grenzen, veiligheid en migratie zorgvuldig moeten aanpakken.

Voldoende financiële en personele middelen moeten voor de EU-agentschappen beschikbaar worden gesteld naarmate het aantal taken en de verwachtingen toenemen.

Het Parlement is nu een volwaardige institutionele speler op het gebied van het interne veiligheidsbeleid en moet een grotere rol gaan spelen bij het evalueren en definiëren van het beleid voor politieke samenwerking.

Alessandro Davoli
10/2023



4.2.8. BESCHERMING VAN PERSOONSGEGEVENS

De bescherming van persoonsgegevens en de eerbiediging van het privéleven zijn Europese grondrechten. Het Europees Parlement heeft altijd onderstreept dat er een evenwicht moet zijn tussen de verhoging van de veiligheid en de bescherming van de mensenrechten, met inbegrip van de bescherming van gegevens en de persoonlijke levenssfeer. In mei 2018 is nieuwe EU-regelgeving van kracht geworden die de grondrechten van de burger versterkt. Tegelijk zijn de regels voor bedrijven in het digitale tijdperk vereenvoudigd. Uit onderzoek dat voor het Europees Parlement is verricht, blijkt dat de EU-wetgeving inzake de regulering van gegevensstromen jaarlijks 51,6 miljard EUR bijdraagt aan het bbp in de Europese Unie. Onderzoek dat is voorbereid voor de Enquêtecommissie van het Europees Parlement om het gebruik van Pegasus en soortgelijke spyware voor surveillance te onderzoeken (de PEGA-commissie), bevestigt het belang van gegevensbescherming voor de verdediging van de democratie en de individuele vrijheden in de EU.

RECHTSGRONDSLAG

Artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
Artikelen 7 en 8 van het EU-Handvest van de grondrechten.

DOELSTELLINGEN

De Unie moet ervoor zorgen dat het grondrecht op gegevensbescherming, dat is vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, op consequente wijze wordt toegepast. In het licht van de exponentiële groei van het volume van gegevensoverdrachten — waarbij de EU, de VS en Canada het grootste deel van deze groei uitmaken — moet het standpunt van de EU in verband met de bescherming van persoonsgegevens op alle EU-beleidssterreinen worden versterkt.

RESULTATEN

A. Institutioneel kader

1. Verdrag van Lissabon

Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was de wetgeving met betrekking tot gegevensbescherming in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) verdeeld over de eerste pijler (gegevensbescherming voor persoonlijke en commerciële doeleinden, met gebruik van de communautaire methode) en de derde pijler (gegevensbescherming voor rechtshandavingsdoeleinden, op intergouvernementeel niveau). De besluitvormingsprocessen op deze twee gebieden verliepen dan ook volgens verschillende regels. De pijlerstructuur is verdwenen met het Verdrag van Lissabon, dat een stevigere basis biedt voor de ontwikkeling van een duidelijker en doelmatiger gegevensbeschermingssysteem en tegelijkertijd nieuwe bevoegdheden vastlegt voor het Parlement, dat medewetgever is geworden. In artikel 16 van het VWEU is bepaald dat het Parlement en de Raad de voorschriften vaststellen betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van



de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen.

2. De strategische richtsnoeren op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht

Na de programma's van Tampere en Den Haag (van respectievelijk oktober 1999 en november 2004) keurde de Europese Raad in december 2009 het meerjarenprogramma betreffende de RVVR voor de periode 2010-2014 goed, het zogeheten programma van Stockholm. In zijn conclusies van juni 2014 stelde de Europese Raad de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering voor de komende jaren in de RVVR vast, overeenkomstig artikel 68 van het VWEU. Een van de hoofddoelstellingen is een betere bescherming van persoonsgegevens in de EU.

B. De belangrijkste wetgevingsinstrumenten over gegevensbescherming

1. Handvest van de grondrechten van de EU

In de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens erkend als nauw met elkaar verbonden maar afzonderlijke grondrechten.

2. Raad van Europa

a. Verdrag nr. 108 van 1981

Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens was het eerste juridisch bindende internationale instrument op het gebied van gegevensbescherming. Het heeft tot doel aan alle natuurlijke personen "de eerbiediging van hun rechten en fundamentele vrijheden te waarborgen, en met name hun recht op persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens". Het protocol tot wijziging van dit Verdrag heeft tot doel het toepassingsgebied ervan te verruimen en gegevens beter en doeltreffender te beschermen.

b. Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)

In artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 is het recht van eenieder op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, de woning en de correspondentie vastgelegd.

3. Huidige wetgevingsinstrumenten van de EU over gegevensbescherming

a. Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) is in mei 2018 van kracht geworden. Deze regelgeving heeft tot doel alle EU-burgers te beschermen tegen inbreuken op de privacy en op persoonsgegevens in een toenemend datagestuurde wereld, en tegelijk een duidelijker en consistentere kader tot stand te brengen voor bedrijven. De rechten van burgers omvatten het geven van duidelijke instemming met de verwerking van hun gegevens en het recht om duidelijke en begrijpelijke informatie hierover te ontvangen; het "recht om te worden vergeten": een burger kan erom vragen dat zijn/haar gegevens worden gewist; het recht om gegevens over te dragen aan een andere dienstverlener (bijvoorbeeld



bij het overstappen van het ene naar het andere sociale netwerk); en het recht om te worden geïnformeerd als gegevens zijn gehackt. De nieuwe regels zijn van toepassing op alle bedrijven die in de EU actief zijn, ook als ze buiten de EU gevestigd zijn. Daarnaast kunnen corrigerende maatregelen worden opgelegd, zoals waarschuwingen en bevelen, of sancties voor bedrijven die zich niet aan de regels houden. Op 24 juni 2020 presenteerde de Europese Commissie een [verslag over de evaluatie en de toetsing van de verordening](#)^[1].

b. Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad is in mei 2018 van kracht geworden. De richtlijn dient ter bescherming van het grondrecht van de burger op gegevensbescherming wanneer persoonsgegevens door rechtshandavingsautoriteiten worden gebruikt. De richtlijn zorgt voor passende bescherming van de persoonsgegevens van slachtoffers, getuigen en verdachten van misdrijven en vergemakkelijkt de grensoverschrijdende samenwerking in de strijd tegen misdaad en terrorisme. Op 25 juli 2022 heeft de Europese Commissie, met vertraging, haar [verslag over de toepassing en werking van de richtlijn wetshandhaving gepubliceerd](#). Daarna volgde een [evaluatiestudie](#) in opdracht van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) met een kritische beoordeling van de tenuitvoerlegging van de richtlijn wetshandhaving^[2].

c. Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie

[Richtlijn 2002/58/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) werd gewijzigd bij [Richtlijn 2009/136/EG](#) van 25 november 2009. Daarin wordt ingegaan op de delicate kwestie van gegevensbewaring, die herhaaldelijk aan het HvJ-EU is voorgelegd. Dat heeft tot een reeks arresten geleid, meest recentelijk in [2020](#), waarin werd verklaard dat het EU-recht de algemene en ongedifferentieerde bewaring van verkeers- en locatiegegevens verbiedt.

Het [voorstel voor een verordening](#) van 2017 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens in elektronische communicatie, en tot intrekking van Richtlijn 2002/58/EG (verordening betreffende privacy en elektronische communicatie) is momenteel onderwerp van langdurige besprekingen. De deskundigen van het Europees Parlement gaven aan dat het Parlement zich moet verzetten

[1] Mededeling van de Commissie van 24 juni 2020, getiteld "Gegevensbescherming als pijler van zeggenschap van de burger en de EU-aanpak van de digitale transformatie – twee jaar toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming" (SWD(2020)0115).

[2] Vogiatzoglou, P. et al., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#), Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid van de Unie, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, 7 december 2022.



tegen de pogingen van de Raad om de toepasselijkheid van de Europese gegevensbeschermingsbeginselen uit te sluiten^[3].

d. Verordening betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen en organen van de Unie

[Verordening \(EU\) 2018/1725](#) van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG is op 11 december 2018 in werking getreden.

e. Artikelen betreffende gegevensbescherming in sectorspecifieke wetgevingshandelingen

Hierboven zijn de belangrijkste wetgevingshandelingen inzake gegevensbescherming vermeld. Daarnaast zijn er ook specifieke bepalingen inzake gegevensbescherming vervat in sectorspecifieke wetgevingshandelingen, zoals:

- artikel 13 (over de bescherming van persoonsgegevens) van Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit;
- artikel 6 (verwerking van gegevens) van [Richtlijn 2004/82/EG van de Raad](#) van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven;
- op 13 december 2022 heeft de Commissie [twee wetgevingsvoorstellen](#) aangenomen over het verzamelen en doorgeven van API-gegevens die in de plaats zullen komen van de API-richtlijn^[4];
- hoofdstuk VI (over waarborgen inzake gegevensbescherming) van Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol);
- hoofdstuk VIII (over gegevensbescherming) van Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”).

4. De belangrijkste internationale overeenkomsten van de EU inzake doorgifte van gegevens

a. Commerciële gegevensoverdracht: adequaatheidsbesluiten

Krachtens artikel 45 van de algemene verordening gegevensbescherming is de Commissie bevoegd te bepalen of een land buiten de EU een passend niveau van

[3]Sartor, G. et al., [The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes](#), Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid van de Unie, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, januari 2023, blz. 56-57.

[4]Vavoula, N. et al., [Advance Passenger Information \(API\) – An analysis of the European Commission’s proposals to reform the API legal framework](#), Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid van de Unie, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, 8 juni 2023.



gegevensbescherming biedt, op grond van zijn nationale wetgeving of de internationale verbintenissen die het is aangegaan.

Hoewel de gegevensoverdracht tussen de EU en Noord-Amerika exponentieel is toegenomen, waarbij de VS particuliere onlinereclame en -surveillance domineren^[5], heeft het Parlement talrijke resoluties aangenomen waarin bezorgdheid wordt geuit over trans-Atlantische gegevensstromen. Het was met name van mening dat het besluit betreffende het EU-VS-privacyschild niet het door het EU-recht vereiste passende beschermingsniveau biedt, terwijl het HvJ-EU de adequaatheidsbesluiten van de Europese Commissie met betrekking tot de VS herhaaldelijk ongeldig heeft verklaard (zie zijn uitspraken van 2015 over de veiligehavenbeschikking in [Schrems](#) en van 2020 over het EU-VS-privacyschild in [Schrems II](#)).

Ondanks een gebrek aan hervorming van de gegevensbeschermingsregeling in de VS heeft de Europese Commissie een nieuwe overeenkomst met de VS gesloten en een [voorstel](#) ingediend voor nog een nieuw EU-VS-kader voor gegevensbescherming. Op 11 mei 2023 heeft het Parlement na een ontwerpresolutie van de LIBE-commissie een [resolutie](#) aangenomen over de gepastheid van de bescherming die wordt geboden door het kader voor gegevensbescherming tussen de EU en de VS, waarin wordt geconcludeerd dat het EU-VS-gegevensbeschermingskader geen essentiële gelijkwaardigheid in het beschermingsniveau creëert en de Commissie wordt verzocht de onderhandelingen met haar Amerikaanse tegenhangers voort te zetten, maar de adequaatheidsbevinding niet goed te keuren totdat alle aanbevelingen in de resolutie van het Parlement en het advies van het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) volledig zijn uitgevoerd.

De Commissie heeft op 10 juli 2023 haar derde [kader voor gegevensbescherming tussen de EU en de VS](#) vastgesteld.

b. Raamovereenkomst EU-VS

In het kader van de goedkeuringsprocedure was het Parlement betrokken bij de goedkeuring van de overeenkomst tussen de VS en de EU over de bescherming van persoonlijke informatie in verband met de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, ook bekend als de raamovereenkomst betreffende gegevensbescherming. Deze overeenkomst heeft tot doel een hoge mate van bescherming te waarborgen wat persoonsgegevens betreft die worden overgedragen in het kader van de trans-Atlantische samenwerking voor rechtshandavingsdoeleinden, namelijk in de strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad.

c. Overeenkomsten inzake persoonsgegevens van passagiers tussen de EU en de VS, de EU en Australië en de EU en Canada

De EU heeft bilaterale overeenkomsten inzake persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) gesloten met de Verenigde Staten, Australië en Canada. PNR-gegevens omvatten informatie die passagiers verstrekken wanneer ze een vlucht boeken of inchecken voor een vlucht, en gegevens die luchtvaartmaatschappijen voor hun eigen commerciële doeleinden verzamelen. PNR-gegevens kunnen door rechtshandavingsautoriteiten worden gebruikt in de strijd tegen zware misdaad en terrorisme.

[5]Maciejewski, M., [Metaverse](#), Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid van de Unie, beleidsondersteunende afdeling – Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, 26 juni 2023.



d. EU-VS-programma voor het traceren van terrorismefinanciering (TFTP)

De EU heeft met de VS een bilaterale overeenkomst gesloten inzake de verwerking en doorgifte van gegevens betreffende het financiële berichtenverkeer van de EU naar de VS ten behoeve van het programma voor het traceren van terrorismefinanciering.

5. Gegevensbeschermingsaspecten in sectorspecifieke resoluties

De bescherming van persoonsgegevens komt ook aan bod in een aantal resoluties van het Parlement over verschillende beleidsterreinen, om te zorgen voor samenhang met de algemene gegevensbeschermingswetgeving van de EU en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in die specifieke sectoren.

6. Toezichthoudende EU-autoriteiten voor gegevensbescherming

[De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming \(EDPS\)](#) is een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit die ervoor zorgt dat de EU-instellingen en -organen hun verplichtingen inzake gegevensbescherming naleven. De hoofdtaken van de EDPS zijn toezicht, raadpleging en samenwerking.

[Het Europees Comité voor gegevensbescherming \(EDPB\)](#), voorheen de Groep artikel 29, heeft de status van een EU-orgaan met rechtspersoonlijkheid en beschikt over een onafhankelijk secretariaat. Het EDPB bestaat uit vertegenwoordigers van de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten van de EU, de EDPS en de Commissie. en beschikt over uitgebreide bevoegdheden om geschillen tussen nationale toezichthoudende autoriteiten te beoordelen en advies en richtsnoeren aan te reiken inzake essentiële concepten van de algemene verordening gegevensbescherming en de richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van EU-wetgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens door van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een politieke prioriteit te maken. Voorts heeft het in het kader van de gewone wetgevingsprocedure op gelijke voet met de Raad gewerkt aan de hervorming van de gegevensbescherming. In 2017 voltooide het Parlement zijn werkzaamheden in verband met het laatste belangrijke puzzelstuk, namelijk de nieuwe verordening betreffende privacy en elektronische communicatie. Het kijkt er nu naar uit dat ook de Raad zijn werkzaamheden eindelijk afrondt, zodat interinstitutionele onderhandelingen kunnen beginnen.

In tal van resoluties heeft het Parlement twijfels geuit over de gepastheid van de bescherming van EU-burgers in het kader van de veiligheidsregeling tussen de EU en de VS en vervolgens het EU-VS-privacyschild. De zaak Schrems II leidde tot de ongeldigverklaring van [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2016/1250](#) van de Commissie betreffende de gepastheid van de door het EU-VS-privacyschild geboden bescherming. Het Hof was immers bezorgd dat de toezichtbevoegdheden van de Amerikaanse overheid niet beperkt waren, zoals vereist door het EU-recht, en dat EU-burgers niet over deugdelijke rechtsmiddelen beschikten. Daarop nam het Europees



Parlement een resolutie aan waarin het betreunde dat de Commissie de betrekkingen met de VS boven de belangen van de EU-burgers had geplaatst^[6].

Na de indiening van de [ontwerpresolutie](#) van de LIBE-commissie op 11 mei 2023 heeft het Parlement een resolutie [aangenomen](#) over de gepastheid van de bescherming die wordt geboden door het kader voor gegevensbescherming tussen de EU en de VS, waarin wordt geconcludeerd dat het EU-VS-gegevensbeschermingskader geen essentiële gelijkwaardigheid in het beschermingsniveau creëert en de Commissie wordt verzocht de onderhandelingen met haar Amerikaanse tegenhangers voort te zetten, maar de adequaatheidsbevinding niet goed te keuren totdat alle aanbevelingen in de resolutie en het advies van het EDPB volledig zijn uitgevoerd. De Commissie heeft op 10 juli 2023 haar besluit inzake het [kader voor gegevensbescherming tussen de EU en de VS](#) vastgesteld.

Het Parlement heeft een [Enquêtecommissie opgericht om het gebruik van Pegasus en soortgelijke spyware voor surveillance](#) in de EU-lidstaten te onderzoeken (de PEGA-commissie). Onder voorzitterschap van [EP-lid Jeroen Lenaers](#) heeft de PEGA-commissie grondig onderzocht hoe spyware wordt gebruikt om oppositieleiden, journalisten, advocaten en activisten uit het maatschappelijk middenveld in de gaten te houden, en hoe dergelijke praktijken van invloed zijn op democratische processen en individuele rechten in de EU. Tijdens haar onderzoek heeft de PEGA-commissie [vooraanstaande academici](#), ervaringsdeskundigen en autoriteiten in en buiten de EU geraadpleegd. De beleidsondersteunende afdeling van het Parlement heeft verslagen opgesteld voor de PEGA-missies naar [Polen](#), [Cyprus](#) en [Griekenland](#). Op 8 mei 2023 heeft de PEGA-commissie haar zeer kritische [eindverslag](#) goedgekeurd met aanbevelingen betreffende het onderzoek naar vermeende inbreuken op en wanbeheer bij de toepassing van het EU-recht in verband met het gebruik van Pegasus en soortgelijke spyware voor surveillance. Het verslag bevatte onder meer een aanbeveling om een EU-technologielaab op te zetten voor onderzoek naar en monitoring van het gebruik van spyware tegen EU-burgers. De aanbeveling van het Parlement aan de Raad en de Commissie naar aanleiding van het PEGA-verslag is op 15 juni 2023 door de plenaire vergadering aangenomen. De Commissie heeft echter niet tijdig op de aanbeveling gereageerd en het door EP-leden voorgestelde proefproject van het EU-technologielaab geblokkeerd.

Het Parlement heeft opdracht gegeven tot een aantal onderzoeksstudies om te beschikken over een wetenschappelijke basis voor zijn wetgevingsactiviteiten die een voortrekkersrol spelen op het gebied van technologische ontwikkelingen en gegevensbescherming, waaronder een studie over de impact van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) op artificiële intelligentie ([the impact of the General Data Protection Regulation \(GDPR\) on artificial intelligence](#)) een studie over biometrische herkenning en gedragsdetectie ([Biometric Recognition and Behavioural Detection](#)) en een studie over de [metaverse](#).

Deze infopagina is opgesteld door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement.

[Mariusz Maciejewski](#)

[6] [Resolutie van het Europees Parlement van 20 mei 2021 over de uitspraak van het HvJ-EU van 16 juli 2020 – Data Protection Commissioner/Facebook Ireland Limited, Maximillian Schrems \(“Schrems II”\), Zaak C-311/18](#), paragraaf 28.



