



## EEN RUIMTE 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 ingevoerd: een efficiëntere en democratischer besluitvorming die in de plaats kwam van de oude pijlerstructuur; meer bevoegdheden voor het Hof van Justitie van de EU; en een nieuwe rol voor de nationale parlementen. De grondrechten worden versterkt door het juridisch bindende Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

### RECHTSGRONDSLAG

Artikel 3, lid 2, van het VEU. Het is opmerkelijk dat in dit artikel, dat ten doel heeft de belangrijkste doelstellingen van de EU te formuleren, grotere prioriteit aan de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) wordt toegekend dan in het vorige Verdrag van Nice, want voortaan wordt deze doelstelling nog vóór de verwezenlijking van de interne markt genoemd.

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

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

Denemarken neemt niet deel aan de vaststelling door de Raad van maatregelen uit hoofde van Titel V van het VWEU (Protocol nr. 22). Het heeft het Schengen-acquis echter sinds 2001 uitgevoerd op intergouvernementele basis. Ierland neemt enkel deel aan de vaststelling en toepassing van specifieke maatregelen na een besluit om wel deel te nemen (“opt in”) (Protocol nr. 21).

In aanvulling op deze bepalingen moet worden verwezen naar andere artikelen die onlosmakelijk met de totstandbrenging van een RVVR zijn verbonden. Dat is met name het geval met artikel 6 van het VEU betreffende het Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden<sup>[2]</sup>, artikel 8 van het VWEU betreffende de

[1]Zie fiches [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).

[2]zie Infopagina [4.1.2](#).



strijd tegen de ongelijkheid, artikel 15, lid 3 van het VWEU inzake het recht op toegang tot documenten van de instellingen, van artikel 16 van het VWEU inzake de bescherming van persoonsgegevens<sup>[3]</sup>, en de artikelen 18 t/m 25 van het VWEU met betrekking tot non-discriminatie en burgerschap van de Unie<sup>[4]</sup>. 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 ontwerp-richtlijn ingediend bij de Europese Raad en de gewone wetgevingsprocedure wordt opgeschort. In geval van consensus, verwijst de Europese Raad, binnen vier maanden na die schorsing het ontwerp terug naar de Raad, waardoor de schorsing van de gewone wetgevingsprocedure wordt beëindigd.

## DOELSTELLINGEN

De doelstellingen van de RVVR worden 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, racisme en vreemdelingenhaat, maatregelen inzake coördinatie en samenwerking tussen de politie en justitiële autoriteiten in strafzaken en andere bevoegde autoriteiten, alsmede door de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken en, zo nodig, door de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen.
- De Unie vergemakkelijkt de toegang tot de rechter, met name door het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslissingen in burgerlijke zaken.”

## RESULTATEN

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

**1.** Een efficiënter, democratischer besluitvormingsproces

Met het Verdrag van Lissabon verdwijnt de derde pijler, die was gebaseerd op intergouvernementele samenwerking, en wordt de communautaire methode aldus in

---

[3]zie Infopagina [4.2.8.](#)

[4]zie Infopagina [4.1.1.](#)



de RVVR geharmoniseerd. Voor de aannahme van wetgevingsteksten zal voortaan in beginsel de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 van het VWEU worden gevolgd. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid en het Europees Parlement spreekt zich in zijn hoedanigheid van medewetgever uit volgens de medebeslissingsprocedure.

## **2. Een nieuwe rol voor de nationale parlementen**

In artikel 12 VEU en de protocollen 1 en 2 wordt de rol van de nationale parlementen in de EU nader bepaald. Zo hebben de nationale parlementen op grond van het subsidiariteitsbeginsel voortaan een periode van acht weken om ieder wetsvoorstel te bestuderen voordat er op EU-niveau een beslissing over mag worden genomen. Als een kwart van de nationale parlementen erom vraagt, moet ontwerpwetgeving over de RVVR worden herzien (artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2).

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

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

## **3. Meer bevoegdheden voor het Hof van Justitie van de EU<sup>[5]</sup>**

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

## **4. Versterkte rol van de Commissie**

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

## **5. Mogelijke betrokkenheid van de lidstaten bij de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het beleid betreffende de RVVR**

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

## **B. De bijzondere rol van de Europese Raad**

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

---

[5]zie Infopagina [1.3.10](#)



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

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

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

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

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

Er zijn verschillende agentschappen opgericht om bij te dragen aan het beheer van het beleid op een aantal belangrijke terreinen van de RVVR: Europol op het gebied van politieële samenwerking, de Europese Politieacademie (EPA), Eurojust voor samenwerking in strafzaken, het Bureau van de grondrechten van de EU (FRA) voor de mensenrechten en de strijd tegen discriminatie, het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD); de Europese grens- en kustwacht (Frontex), die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de controle van de buitengrenzen van de EU, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO); en, sinds kort, het Europees Agentschap 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 al vóór het Verdrag van Lissabon kon optreden als medewetgever in het kader van de medebeslissingsprocedure. Sinds 2009 is dit de algemene regel geworden, maar met een aantal uitzonderingen. Die hebben betrekking op maatregelen die bedoeld zijn om te zorgen voor “administratieve samenwerking tussen de relevante diensten van de lidstaten” (artikel 74 van het VWEU), waarvoor een “bijzondere wetgevingsprocedure” geldt waarbij de Raad handelt op voorstel van de Commissie of een kwart van de lidstaten, en na raadpleging van het Parlement. Bovendien geldt er een bijzondere wetgevingsprocedure (De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Parlement) voor maatregelen waarin de voorwaarden en de beperkingen worden vastgelegd van politieële samenwerking (artikel 89 van het VWEU) of bepalingen inzake



paspoorten, identiteitskaarten, 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 te sturen teneinde problemen in kaart te brengen en in het bijzonder om na te gaan hoe de op EU-niveau vastgestelde wetgeving ten uitvoer is gelegd.
- de bevoegdheid tot aanhangigmaking bij het Hof van Justitie in het kader van een beroep tot nietigverklaring; het Parlement heeft hiervan met name gebruik gemaakt om te verzoeken om de intrekking van bepaalde artikelen van wetgevingshandelingen<sup>[6]</sup>;
- het initiatiefrecht door het aannemen van de zogeheten initiatiefverslagen over onderwerpen die het Parlement aan de orde stelt,

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

- erkenning en bewustwording van het toenemend belang van de RVVR in de ontwikkeling van de EU,
- afschaffing van de derde pijler en integratie van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in de procedures en het gemeenschappelijke recht van de EU om het Parlement zijn democratische rol in het wetgevingsproces ten volle te laten uitoefenen,
- afschaffing van de unanimiteitsregel in de Raad teneinde de besluitvorming te vereenvoudigen,
- bewaren van een eerlijke balans tussen de bescherming van de fundamentele rechten en veiligheid van burgers en inwoners en de vereisten op het gebied van contraterrorisme, en ervoor zorgen dat deze balans zijn weerslag vindt in wetgeving en uitvoering;
- versterking van de bescherming en de bevordering van de grondrechten, met name door de goedkeuring van een juridisch bindend Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de oprichting van een Bureau voor de grondrechten.

Udo Bux  
12/2020

---

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

