



INTERNATIONALE EN EUROPESE CRIMINELE POLITIEK

NOTITIES

LUCAS VAN GIJTENBEEK

ACADEMIEJAAR 2018-2019

DEEL I. EUROPESE INTEGRATIE BUITEN DE EUROPESE UNIE

I.1. De Raad van Europa

I.1.1. De historische achtergronden en ontwikkeling

Winston Churchill, premier van het Verenigd Koninkrijk tijdens de Tweede Wereldoorlog, hield in **1946** een **speech** op de Universiteit van Zurich. Hij blikte daar terug op zijn jaren als premier (en helemaal op de Wereldoorlogen). Een Derde Wereldoorlog zou de wereld niet overleven, omdat kernwapens (cf. Japan) in het spel waren. Er werd geopperd voor een soort Verenigde Staten van Europa, een “kind of United States of Europe”, met een gezamenlijk beleid. Dit was de aanzet tot Europese samenwerking op verschillende vlakken om toekomstige agressies te vermijden.

Twee jaar later (**1948**) wordt een **Europese Economische Samenwerking** opgericht. Dit kaderde in het Marshallplan waar de Verenigde Staten enorm veel geld investeerde om Europa te ondersteunen. De organisatie werd opgericht om dat geld collectief te verdelen. Vandaag de dag bestaat de organisatie niet meer, maar de opvolger bestaat wel nog: OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

In datzelfde jaar wordt er in Den Haag een **congres** georganiseerd waar politici, mensen uit het culturele/academische veld, enzovoort, nadachten over hoe men in Europa beter kan samenwerken: niet enkel economisch. Een organisatie op Europees niveau was nodig die de democratie beschermt en die de mensenrechten bewaakt, aldus een eerste resolutie. Een tweede resolutie was dat de economische sectoren voor een deel samen beheerd moesten worden. Dit om te zorgen dat de sectoren niet voor oorlogsdoeleinden wordt gebruikt. De kernenergiesector moet bijvoorbeeld goed beheerd worden, om kernoorlogen te vermijden.

In **1949** wordt dan daadwerkelijk de **Raad van Europa** opgericht. Deze werd gevestigd in Straatsburg. Straatsburg ligt op de grens van Frankrijk en Duitsland en de keuze om de Raad daar te laten zetelen is dus een symbolische keuze geweest. Bij de stichting ervan namen tien landen daaraan deel. Duitsland treedt nog niet toe, omdat het wantrouwen nog te groot was. Een jaar later treedt Duitsland alsnog toe en op dit moment zijn er 47 lidstaten. De Europese Unie kent 28 lidstaten (27 als het Verenigd Koninkrijk vertrekt) en deze nemen allemaal deel aan de Raad van Europa.

Er zijn echter **voorwaarden**. Om toe te treden tot de Raad van Europa moet de lidstaat allereerst in Europa liggen. Er zijn echter ook waarnemers buiten Europa. Een andere voorwaarde is dat men ‘the rule of law’ naleeft: de overheden moeten het recht erkennen en naleven. Ten slotte moet men aanvaarden dat alle personen die op het grondgebied verblijven genieten van de fundamentele mensenrechten en vrijheden. Dit staat los van nationaliteit: ook illegalen genieten van de rechten en vrijheden. Dit wordt ook in de statuten (art. 3) vermeld.

I.1.2. Het actieterrein

Het **actieterrein** was zeer breed. Alle onderwerpen zijn van Europees belang, met uitzondering van de nationale defensie. Op drie manieren probeert de Raad de doelstellingen te bereiken. Allereerst wordt er samen aan tafel gegaan en met elkaar gepraat. Daarnaast tracht men verdragen af te sluiten. Ten derde wordt er een systeem gecreëerd om de bescherming van de mensenrechten te controleren en af te dwingen (cf. EHRM en EVRM).

I.1.3. De institutionele structuur

Qua samenwerking heb je intergouvernementele (= tussen meerdere onafhankelijke regeringen) en supranationale (= boven het nationale) samenwerking. Bij **supranationale samenwerking** staan landen hun bevoegdheden af aan een supranationale organisatie. Er wordt bij meerderheid beslist. Bij **intergouvernementele samenwerking** probeert men tot consensus te komen, maar is er geen hoger orgaan. Als één lidstaat zegt dat hij het er niet mee eens is (en zich beroept op zijn vetorecht), dan bekommt men geen resultaat. Men is nooit gebonden tegen zijn wil, maar met zoveel leden is besluiten lastig. Compromissen sluiten is een kerntaak.

De Raad van Europa werkt intergouvernementeel samen. Drie organen zijn daar van belang.

Een eerste betreft het **Comité van Ministers**, zoals vermeld in de statuten (art. 13 e.v.). Hierin zitten alle ministers van Buitenlandse Zaken, bijgestaan door diplomaten. Dit is het beslissingsorgaan van de Raad van Europa. Beleid, activiteiten, begroting: alles komt langs. Het ziet ook toe op de naleving van de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). In de statuten staat dat het comité beslist bij 2/3 meerderheid. Dit lijkt vreemd, aangezien een akkoord bij consensus moeten worden goedgekeurd. Datgene wat beslist wordt kan echter enkel uitgevoerd worden als beslissing wordt goedgekeurd en geratificeerd door alle landen. Een staat is dus niet automatisch gebonden door de beslissingen van het comité.

Het comité wordt voorbereid door zogenaamde '**steering committees**'. Het betreft stuurgroepen met experts uit alle lidstaten. Een voorbeeld daarvan is het CDPC: '**European Committee on Crime Problems**'. Daar zitten experts onder meer op het vlak van strafrecht.

Ten tweede kent de Raad een **parlementaire vergadering**. Elke lidstaat steekt hier een paar mensen in, in totaal 324 parlementariërs met dan ook weer 324 plaatsvervangers. Het is echter geen volwaardig parlement. Een parlement doet twee dingen: (1) wetten maken en (2) regering controleren. De parlementaire vergadering maakt én geen wetten én controleert geen regering. Wat de parlementaire vergadering dan wel doet is discussiëren, advies geven, enzovoort. Daar zitten vaak interessante (niet juridisch bindende) stukken in over mensenrechten.

Ten derde kent de Raad van Europa een **secretariaat-generaal**: een administratieve onderbouw die de dagelijkse werkzaamheden uitvoert. De tolken worden daar bijvoorbeeld geregeld.

I.1.4. De juridische instrumenten

Aanbevelingen, adviezen, resoluties en dergelijke zijn niet bindend ('soft law'). De enige bindende instrumenten zijn de **verdragen**. Op coe.int staan allerlei verdragen. Deze verdragen zijn geratificeerd en bekrachtigd. Een staat kan niet tegen zijn wil gebonden worden.

I.1.5. De belangrijkste verwezenlijkingen

In **1950** (een jaar na de oprichting van de Raad van Europa) werd het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (**EVRM**) opgesteld. Een lidstaat kan enkel toetreden tot de Raad van Europa als het het EVRM ondertekend. Art. 3 EVRM verbiedt foltering. België is op grond van dat artikel door de manier waarop ze met geïnterneerden om zijn gegaan veroordeeld.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (**EHRM**) kan op twee manieren geadieerd worden. Elke staat kan een andere staat voor het EHRM dagen (statenklacht). Daarnaast bestaat het individueel klachtrecht. Burgers kunnen ook een klacht neerleggen, op voorwaarde dat eerst de nationale rechtsmiddelen uitgeput zijn. Binnen het Hof staan verdragen centraal. Het Hof doet bindende uitspraken. Dit draagt met zich mee dat nieuwe interpretaties van de verdragen gelden voor alle lidstaten (cf. Salduz-arrest).

I.2. De Benelux

I.2.1. De historische achtergronden en ontwikkeling

Na de Tweede Wereldoorlog waren er twijfels over de succesvolheid van de Raad van Europa. België, Nederland en Luxemburg wilden als kleine landen een **samenwerking** aangaan om sterker te staan, vooral op **economisch vlak**. Men had vergaande ambities in die zin dat men een ruimte wil hebben zonder binnengrenzen. Vanuit economisch perspectief zouden we de grens tussen Nederland en België willen laten vervagen: geen taxen, geen invoerheffingen, enz. De drie grondgebieden wilde men als één economisch grondgebied zijn. Vier **economische vrijheden** stonden daar centraal: personen, goederen, diensten en kapitaal. In 1944 werden al een aantal akkoorden gesloten omdat het duidelijk werd dat Duitsland ging verliezen. Richting de buitenwereld had men het idee dat er een soort gemeenschappelijk handelsbeleid gevoerd moest worden. Eén douanetarief voor derden landen werden ingevoerd. Benelux-landen kennen echter geen onderlinge concurrentie ten aanzien van het buitenland.

Op een gegeven moment zijn alle akkoorden samengevoegd in het **Benelux-verdrag van 1958**. Dat trad in werking in 1960, omdat men wilde dat het 50 jaar zou gelden. In 2010 zou het verdrag dan eindigen. Er zijn echter onderhandelingen gevoerd, wat leidde tot een verdrag van 2008 wat voor onbepaalde tijd geldt.

I.2.2. Het actieterein

Veel zaken van de Benelux vind je ook terug bij de Europese Unie (EU). Wat is dan vandaag de dag de toegevoegde waarde van de Benelux? De Benelux diende als een soort **laboratorium** voor mogelijke ontwikkelingen die later voor de EU kunnen dienen. Vanaf 2008 doet de Benelux meer dan louter economische zaken: ook criminaliteitsbestrijding. In 1985 werd er een Schengenakkoord gesloten. Dit ging onder meer over politie- en justitiesamenwerking. De Benelux speelde daar een belangrijke rol in. In 1990 wordt de Schengenovereenkomst dan gesloten die meer uitvoerend beschrijft.

Een zeer recent (juni 2018) politieverdrag van de Benelux over politiesamenwerking is in de laboratoriumfase. Een vijftiental jaar geleden zat er bij de burgemeesters in de **Euregio Maas-Rijn** (Belgisch Limburg, Zuid-Limburg en Aachen) veel frustratie. De politiemiddelen in Nederland worden vooral naar Rotterdam, Den Haag en Amsterdam gestuurd, terwijl Zuid-Limburg vergeten wordt. Er werd gezegd dat ook in Zuid-Limburg zware criminaliteitsvormen plaatsvinden. Van Daele en Fijnaut vroegen zich af of dat klopte. Ten eerste werd gekeken of dat in de politiedossiers te zien was. Ten tweede werd een rechtsvergelijkende studie gemaakt. Het bleek zo te zijn dat er inderdaad sprake was van zware criminaliteit: mensenhandel, motorbendes, prostitutie, enzovoort. Dit was vaak georganiseerd en grensoverschrijdend. Het is belangrijk om te erkennen dat het een (gedeeld) probleem is. De Benelux heeft hiervoor een overeenkomst gesloten tegen deze motorbendes. De EU heeft nu de motorbendes ontdekt en zijn aan het kijken naar het actieplan van de Benelux om te kijken of ze dit niet op een groter niveau kunnen toepassen. De Benelux blijft dus een laboratorium.

I.2.3. De institutionele structuur

De Benelux is een **intergouvernementele structuur**: er worden geen bevoegdheden afgestaan. Vier organen worden daar beschreven.

Allereerst een **Comité van Ministers**: één minister per land, afhankelijk van welk domein. Zo heeft men één stem per land. Het beslist unaniem over alle maatregelen en is enkel juridisch

bindend wanneer de drie landen akkoord gaan. De ministers komen officieel minstens één keer per jaar samen. In de praktijk komen de ministers veel meer samen. Men kan overigens ook via schrift of op een digitale manier communiceren: fysiek samenkomen is niet altijd nodig. Ook zien de ministers elkaar op de vooravond van elke Europese top (minstens maandelijks en soms meer). Zaken van de Benelux worden daar besproken, maar het dient ook als voorbereiding op de top zodat men als unie een standpunt kan innemen. Ten slotte zijn er ook werkgroepen actief met experts van de landen erin. Deze maken een raadgevende nota voor de ministers.

Ten tweede bestaat er de **Benelux-Raad**. Het is een orgaan dat het Comité van Ministers voorbereidt en officieel de werkgroepen met experts instelt. Het derde orgaan heet de **Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad** (Benelux-parlement). Het bestaat uit een aantal parlementsleden per land: louter een raadgevend orgaan dat advies geeft aan het Comité van Ministers (intergouvernementeel). België stuurt 21 parlementsleden, Nederland ook en Luxemburg 7. Het **secretariaat-generaal** is binnen de Benelux heel actief. Daar zitten een aantal topambtenaren samen die regelmatig experts uitnodigen om over concrete problemen te spreken. In tegenstelling tot de Raad van Europa heeft het secretariaat-generaal een grote rol.

I.2.4. De juridische instrumenten

Binnen de Raad van Europa is het enige bindende element de **verdragen**. Binnen de Benelux is het eerste bindende element ook het verdrag. Verdragen worden uiteraard makkelijker gesloten, omdat er maar drie lidstaten zijn. Deze verdragen zijn het enige dat de burgers kan binden. De **beschikkingen** zijn ook bindend, maar binden enkel de regeringen. Het zijn bepalingen over de uitvoering van verdragsartikelen. Deze zijn gemakkelijk en snel op te stellen. **Aanbevelingen** hebben geen juridische waarde en **richtlijnen** zijn enkel gericht aan het secretariaat-generaal en bevatten administratieve kwesties.

I.2.5. De belangrijkste verwezenlijkingen

Allereerst zijn er **verdragen** gesloten. In 1962 werd er al een verdrag gemaakt over uitlevering (= uitlevering vragen voor een persoon die een land nodig heeft voor een strafprocedure) en rechtshulp (= onderzoeksdaden op ander grondgebied uitvoeren). Het politieverdrag van 2018 is ook een belangrijk voorbeeld.

Ten tweede zijn er **overlegstructuren**. Een verdrag kan opgeschreven zijn, maar moet ook uitgevoerd worden. De grootste overlegstructuur is het **Senningen-overleg**. Deze bestaat al een tijdje, maar is in de afgelopen jaren meer actief geworden. Het is een overleg gericht op politie en justitie. Men tracht om een gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen rond bepaalde criminaliteitsvraagstukken. In de praktijk is dat niet zo simpel. Op vlak van drugsbeleid zijn er bijvoorbeeld grote verschillen tussen België en Nederland. Aan dat beleid probeert men vervolgens de samenwerking te koppelen: concrete afspraken maken. Wat zijn de beleidsprioriteiten en wat gaan we politieel en justitieel doen? Het Senningen-overleg houdt zich met **zes thema's** bezig: drugs, immigratie, rampen- en brandbestrijding (art. 7/1, 7/2 en 7/3 WPA), veiligheid, operationele politiesamenwerking en operationele justitiesamenwerking.

De **structuur** van het Senningen-overleg wordt met een piramide geïllustreerd. Aan de top staan de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de drie landen. Daaronder staat de centrale overleggroep. Dit zijn topambtenaren (criminologen, ambtenaren, enz.). Ten derde zijn er de werkgroepen waar politieambtenaren uit de praktijk nodig zijn. Zij organiseren de oefeningen. Dat wordt ten vierde gesteund door het secretariaat-generaal: 'olie in de motor'.

Een ander overleg is het **strategisch overleg politie**. Drie politiechefs van de drie landen speken namens hun politieorganisatie en wisselen best practices uit. Ze trachten te komen tot een gemeenschappelijk gebruik van verbindingsofficieren. Verbindingsofficieren zijn zeer duur, dus één officier voor de Benelux-landen zou een goede oplossing zijn. In de praktijk is dit echter moeilijk, want een verbindingsofficier moet kennis hebben over het systeem van de drie landen. Er bestaat daarvoor een gemeenschappelijk commissariaat met politieambtenaren uit België, Nederland en Luxemburg. Men probeert de politiedatabanken met elkaar te verbinden voor een goede informatie-uitwisseling, maar dit was vanwege privacy-redenen juridisch niet toegelaten. Als oplossing werd gezegd dat elke politieambtenaar aan de databank mag uit zijn eigen land, maar de drie landen zitten samen in één gebouw, dus is er sprake van onrechtstreeks toegang. Er bestaat ook **burenoverleg**: lokale korpsen (bv. vuurwerk in de grensgemeenten van Nederland en België).

Ten slotte wordt er **beleid** gemaakt. De Benelux maakt sinds 2008 om de vier jaar een gemeenschappelijk werkprogramma. Daar zitten veel verschillende luiken in, waaronder een voor terrorismebestrijding. Deze worden geconcretiseerd in jaarplannen. Als er in een gemeenschappelijk werkprogramma gezegd wordt dat criminele motorbendes een prioritair beleidspunt is, dan maken we een jaarplan. Wat gaan we volgend jaar specifiek doen om de kwestie motorbendes op te lossen. Waar beginnen we? Wat is prioritair? Een ander probleem is grensoverschrijdende sociale fraude. Mensen die vanuit andere landen dan de Benelux komen en in de Benelux bijvoorbeeld zwart in de bouw werkt. De Benelux heeft dit aangekaart bij de Europese Unie. Zo zijn er veel concrete zaken die behandeld worden en waarover beleid wordt gemaakt.

DEEL II. EUROPESE INTEGRATIE IN DE EUROPESE UNIE

II.1. De uitgangspunten

De uitgangspunten zijn drie **moederverdragen**. Allereerst het **EGKS-verdrag** (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) van 1951. Het is een verdrag dat net na WOII opgesteld werd. Het betreft grondstoffen die nodig zijn om oorlog te voeren. Zes landen wilden daarom een Europese Gemeenschap oprichten om te vermijden dat een land (lees Duitsland) deze grondstoffen niet voor negatieve doeleinden zou gebruiken. Het betrof de Benelux, Frankrijk, Italië en Duitsland. Het idee was om het beheer van de twee basisindustrieën af te staan. Men wilde het toevertrouwen aan een internationaal orgaan dat opgericht werd. Dit noemde men de Hoge Autoriteit. Deze beheerde de kolen- en staalindustrie en nam bindende beslissingen voor deze zes landen. Dat is een voorbeeld van supranationaliteit waar wel degelijk bevoegdheden worden afgestaan aan een onafhankelijke internationale organisatie die de beslissingen neemt. Als er ooit een Derde Wereldoorlog zou komen, dacht men, zou dat eerder met de toenmalige Sovjet-Unie zijn, dus wapende men zich samen in het Westen.

Daarnaast het **Euratom** van 1957. Het betrof dezelfde zes landen die een verdrag wilde opstellen omtrent atoomenergie. Stel dat er een Derde Wereldoorlog zou zijn, dan zou het hoogstwaarschijnlijk een kernoorlog zijn, aangezien WOII eindigde met de atoombommen op Japan. Wanneer atoomenergie zich verder ontwikkelt, dan houdt men geen aarde meer over als het gebruikt wordt in de oorlog. Het kent echter ook veel vredevolle toepassingen, dus moet er een Europese Atoomgemeenschap opgericht en wordt daarmee bevoegdheden afgestaan. De landen staan deze af aan de zogenaamde Commissie.

Ten slotte het **EGG-verdrag** (Europese Economische Gemeenschap) van 1957. Het zogenaamde Verdrag van Rome betrof dezelfde zes landen als bij oorsprong van het EGKS-verdrag. In de loop van tijden zijn er veel meer staten bijgekomen: nu al 28 lidstaten, ook allemaal lidstaten van de Raad van Europa. Verlaat het Verenigd Koninkrijk ons, dan worden dat 27 lidstaten. Het idee was dat men de economische ontwikkeling supranationaal wilde stimuleren. Wanneer we krachten bundelen, dan zijn we op de economische markt veel sterkere spelers. Dat heeft voordelen voor de consument (producten verkopen aan betere prijzen), maar ook voor de concurrentie, de werkgelegenheid, enzovoort. Een gemeenschappelijke markt en daarmee een gemeenschappelijk economisch beleid was dus vereist. Vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal staan hier centraal. Een gemeenschappelijk landbouwbeleid en een gemeenschappelijk vervoersbeleid zijn hierbij ook cruciaal.

II.2. De verdere ontwikkeling van het integratiespoor

II.2.1. De Europese Akte

De **Europese Akte** is een plechtig document uit 1986. Men wilde kijken waar men staat op het gebied van de Europese Economische Gemeenschap. Men zag zeker vooruitgang, maar echter ook nog enkele belemmeringen. De grenzen tussen landen blijven, maar men wilde dat er geen enkele controle mocht gebeuren. Tegen eind 1992 wilde men alle controles schrappen. Iedereen die dan het gebied binnenkomt, kan zich vrij verplaatsen in heel de gemeenschap. Dit heeft echter een aantal gevolgen. Wie garandeert ons dan dat criminele goederen daar ook niet van genieten? Vrij verkeer van kapitaal is prima, waar wat met misdaadgeld? Daarnaast wilde men dat de buitengrenzen stevig gecontroleerd werden. Een politiek vluchteling uit Syrië komt aan in Italië. Op het moment dat deze legaal binnen is, heeft men vrij verkeer. Het idee is dat we de buitengrenzen bewaken en ervoor zorgen dat er gemeenschappelijk beleid heerst zodat er in elk land dezelfde waarden heerst. Als dit goed gebeurt, dan is een echt politiek vluchteling welkom en geniet hij van vrij verkeer. Is hij dit niet, dan moet er een uitwijzingsbeleid zijn. Het EEG-

verdrag sprak hier echter niet over. Criminaliteitsbestrijding kwam daar niet in voor. Op grond van dat verdrag kon er geen veiligheidsbeleid worden gemaakt. De lidstaten wilden dat misdaadbestrijding, controle over buitengrenzen en een gezamenlijk asiel- en migratiebeleid intergouvernamenteel geregeld zou worden. Dat vereist per definitie een akkoord met zijn allen. Lange onderhandelingen zijn nodig. Informatie moest ook met verschillende partijen gedeeld worden. Dit zag men echter niet snel gebeuren.

II.2.2. Schengen

Vijf landen (Benelux, Frankrijk en Duitsland) die de bui zagen hangen hebben in 1985 het **Schengenakkoord** opgesteld wat in 1990 gezorgd heeft voor de **Schengenovereenkomst** (SUO). Dit is een plechtig document. Dat is een mijlpaal op vlak van grensoverschrijdende samenwerking rond grensoverschrijdende misdaad. Voor het eerst werd er d.m.v. een bindende afspraak afspraken gemaakt rond informatie-uitwisseling (Schengen-informatiesysteem: SIS) en operationele vormen van grensoverschrijdende activiteiten (bijvoorbeeld inzake privacy of infiltranten op ander grondgebied).

II.2.3. Het Verdrag van Maastricht

Het **Verdrag van Maastricht** is een mijlpaalverdrag van 1992. De officiële titel is het Verdrag betreffende de Europese Unie (**VEU**). De Europese integratie moest versterkt worden. Het betreft drie grote kwesties. Allereerst wordt de **Europese Unie (EU) opgericht**. De lidstaten van de Europese (Economische) Gemeenschap richten dus de EU op. Deze is breder.

Een tweede kwestie betreft het **behouden van twee integratiesporen**: het supranationale spoor behouden en het intergouvernamentele spoor toevoegen. Dit wordt met een tempel met drie pijlers en een gemeenschappelijk dak geïllustreerd.

De Eerste Pijler is de oude samenwerking die in 1957 tot stand was gekomen. Het betreft de Europese (Economische) Gemeenschap (**EEG**) dat supranationaal werkt. Deze pijler was en is succesvol en wordt behouden als eerste Pijler. De instellingen (deel III) spelen daar een rol.

De Tweede Pijler is het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (**GBVB**). Deze is gericht op het optreden van lidstaten op lidstaten die geen lid zijn van de EU. Het betreft beleid t.a.v. andere landen en werkt intergouvernamenteel.

De Derde Pijler is het **JBZ** (Justitie en Binnenlandse Zaken). Dit werkt ook intergouvernamenteel. In tijden van het Verdrag van Maastricht betrof het negen domeinen waarvan de eerste drie samenhangen: gemeenschappelijk asielbeleid, gemeenschappelijk immigratiebeleid, controle bij de buitengrenzen, bestrijden van drugsverslaving, bestrijden van fraude van grootschalige omvang, politiesamenwerking, justitiesamenwerking in strafrechtelijke zaken, justitiesamenwerking in burgerlijke zaken en douanesamenwerking.

Ten derde wordt er met **één institutioneel kader** gewerkt. Supernationaal werden bevoegdheden afgestaan aan internationale instellingen. Vier organen kende men: de Europese Commissie, de Raad van Ministers, het Europees Parlement en het Hof van Justitie. Men wilde deze organen (hoewel deze intergouvernamenteel waren) ook toepassen op de andere twee pijlers. In 1993 werd het verdrag uiteindelijk in werking getreden.

II.2.4. Het Verdrag van Amsterdam

Het **Verdrag van Amsterdam** werd maar vijf jaar later (in 1997) opgesteld. Het Verdrag van Maastricht en het EGG-verdrag werden substantieel gewijzigd. We beperken ons tot vier kwesties. Allereerst moesten de doelstellingen van de EU gemoderniseerd en geherformuleerd worden waarbij het vooral belangrijk is dat het de Unie zou moeten evolueren naar een ruimte

van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (RVVR). Pas in een ruimte van veiligheid kan men vrijheid bezitten. Het moet echter wel rechtvaardig gebeuren. Dit geldt niet enkel voor criminaliteitsbestrijding, maar ook voor bijvoorbeeld slachtoffers. Het is een overkoepelende doelstelling voor de gehele tempel. Deze tempel (kernstructuur) van het Verdrag van Maastricht moet echter wel behouden worden. Ten derde moet de Derde Pijler wijzigen. De JBZ wordt omgevormd tot politie- en justitiesamenwerking in strafzaken. De andere zeven gebieden zijn als het ware ‘verhuisd’ naar de Eerste Pijler. Unanimiteit werd vereist, omdat de Derde Pijler een intergouvernementele is. Verplaatst men zeven gebieden weg naar de Eerste Pijler, dan wordt er supranationaal gewerkt. Macht wordt afgegeven aan de EU. In 1992 zei men dat men wilde samenwerken en vijf jaar later was men akkoord dat de nationale macht overgedragen werd naar een supranationale instelling. Deze ‘mindshift’ is een zeer belangrijke geweest. Ten vierde wordt de samenwerking wat betreft Schengen geïntegreerd in de EU.

II.2.5. Het Verdrag van Nice

Het **Verdrag van Nice** is een verdrag van 2001. Men wilde grote hervormingen voor de vijftien lidstaten. De oude regels van 1957 waren niet meer van toepassing, dus moesten er aanpassingen plaatsvinden. Er was al met al nood aan debat over de toekomst van de Unie.

II.2.6. Van de Europese Grondwet naar het Verdrag van Lissabon

Men wist dat de vraag of de structuur nog wel werkte nog onbeantwoord was. In Nice heeft men afgesproken dat ze een verklaring gingen ondertekenen over de toekomst van de Europese Unie. Eigenlijk leidde dat alleen maar tot **vier vragen**:

1. Moeten de verdragen vereenvoudigd worden?
2. Zo ja, moet dat niet geïmplementeerd worden in één fundamentele tekst?
3. Zo ja, moet het Handvest van de grondrechten (die bindend zijn) hier dan ook niet in opgenomen worden?
4. Zo ja, is dit dan een Europese Grondwet?

Een **Europese Conventie** onder leiding van Giscard d’Estaing (met onder meer Jean-Luc Dehaene als ondervoorzitter) werd ingesteld om na te denken over deze vragen. Sommige lidstaten geloofden hierin, andere niet. Deze werden in december 2001 ingesteld. In juni 2003 heeft men een bij consensus vastgesteld ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. In 2004 werd dit door alle lidstaten goedgekeurd en ondertekend. In 2005 hebben twee landen (Frankrijk en Nederland), gebonden door hun nationale Grondwet, echter een verplicht referendum georganiseerd, waaruit bleek dat het volk tegen was.

Zou men dan niet een aantal juristen aan het werk kunnen zetten die het grootste deel van die Grondwet redden en om te zetten in wetten zonder dat het een Grondwet is? De inhoud wordt in twee verdragen (het EGG-verdrag en het VUE) gepropt die al bestonden. Het EEG-verdrag krijgt een nieuwe naam: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het VEU werd aangepast met bepalingen uit de Europese Grondwet. Het **Verdrag van Lissabon** is het verdrag tot wijziging: het veranderde het functioneren van de Unie via een reeks amendementen op de verdragen van Rome en Maastricht. De meest algemene bepalingen zouden in het VEU moeten zitten, waarbij vervolgens de meer gedetailleerde voorschriften in het VWEU zitten. Het buitenlands beleid is echter in het VEU gekomen, omdat het Verenigd Koninkrijk dit een beter idee vonden. Het betreft volgens hen niet enkel werking van de Unie, maar iets fundamenteel.

Frankrijk en Nederland hadden hier geen problemen meer mee. Ierland plots wel. In 2008 werden de nieuwe verdragen afgekeurd door een referendum, maar in een nieuw referendum werd het wel goedgekeurd. Dit betreft de huidige situatie.

De toeters en bellen van de Unie heeft men uit het verdrag gehaald. De inhoud is voor 90% in die verdrag gestoken, behalve het **Handvest van de grondrechten**. Eerst was dit niet bindend, maar doordat het in de Grondwet was gestoken, werd dit wel bindend. In art. 6, eerste alinea VEU staat dat de Unie de rechten en vrijheden uit het Handvest erkent. Het heeft dezelfde juridische waarde als de verdragen. Het Handvest is dus wel degelijk bindend en zelfs één van de hoogste rechtsgronden.

De grote wijziging waar alles uit voortvloeit is de **afschaffing van de pijlerstructuur**. De tempel is verdwenen. In het derde deel van het VWEU, titel V wordt er gesproken over de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Men heeft alle bepalingen samengebracht zodat er een coherent beleid gevoerd kan worden. Het bestaat uit algemene bepalingen, beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking.

Wat is nu echter het voordeel van de afschaffing? Als Unie kan er nu een coherent beleid gevoerd worden. **Drugsriminaliteit** heeft bijvoorbeeld vaak een grensoverschrijdend karakter. Op internationaal vlak zou het de Derde Pijler (JBZ) betreffen. Het heeft echter ook te maken met de Tweede Pijler. Drugs kan uit verschillende landen komen, niet enkel de landen die lidstaten zijn van de EU, bv. Colombia en Afghanistan. Een vorm van buitenlands beleid, een vorm van ontwikkelingssamenwerking is nodig. Het heeft ook te maken met de Eerste Pijler. Het gezondheidsbeleid heeft ook rechtstreekse link met drugs. Men moet bijvoorbeeld iets tegen verslavingsproblematiek doen. Europees lukte dit niet, want elke pijler heeft zijn eigen beslissingsmethodieken en gevoeligheden. Nu kan er een geïntegreerd beleid zijn.

Politiële samenwerking betrof de Derde Pijler, maar eigenlijk ook een stuk Tweede Pijler omdat er aan de rand van de Unie een aantal staten zijn die invloed hebben op de lidstaten. Na de burgeroorlog van Joegoslavië kende men een gigantisch probleem van een zwarte markt van wapens. Criminele groepen hebben zich op die wapens gestort en een markt gecreëerd. Er was dus buitenlands beleid nodig. Ook kent men link met de eerste pijler. Sinds 1957 was er een directoraat-generaal voor de mededinging.

Fraude tegen het budget van de EU is een belangrijk voorbeeld. De EU wordt vanuit de lidstaten gefinancierd, maar het krijgt vooral geld via importtaksen. Met een gigantisch budget bestaat er een risico op fraude, ook door criminele groepen. De Italiaanse maffia heeft vele jaren lang grote sommen uit dat budget naar zich toe weten te trekken. Dit onder het mom van 'landbouwbeleid'. Strafrechtelijk wordt dit onder de derde pijler beschouwd. Dit wordt minder als tweede pijler gezien, tenzij er link zijn met niet-EU-landen. Het is zeker een zaak voor de eerste pijler, maar men heeft deze telkens over het hoofd gezien. Het OLAF (Europees bureau voor fraudebestrijding) heeft vergaande typisch politieke bevoegdheden, maar werd over het hoofd gezien. De afschaffing van de pijlers maakte het beleid wel coherent.

Mensenhandel en mensensmokkel zijn ook actuele thema's. Mensensmokkel betreft mensen die over de grens gesmokkeld worden, terwijl mensenhandel misbruik is van mensen (vooral uitbuiting in allerlei vormen). Het is een crimineel probleem, dus de derde pijler was zeer relevant. De netwerken erachter maakte ook dat de tweede pijler zeer interessant was. Per definitie is mensenhandel en mensensmokkel grensoverschrijdend. Een debat tussen economie en concurrentie aan de ene kant en menswaardigheid aan de andere kant is relevant.

De afschaffing van de pijlerstructuur heeft belangrijke **gevolgen**. Het eerste gevolg is op vlak van de **juridische instrumenten**. We hebben eenzelfde soort juridisch instrument voor elk beleidsdomein. Dat zijn de klassieke instrumenten uit de vroegere Eerste Pijler met alle gevolgen van dien. Ten tweede wijzigen de **besluitvormingsprocedures**. Bij de vroegere Derde Pijler heeft men aan de ene kant veel vooruitgang geboekt, maar aan de andere kant ging het ook moeizaam vanwege de unanimiteit. Óf discussieerde men uren en uren, óf deed men water bij de wijn. Unanimiteit en trage besluitvorming is verdwenen. Er wordt bij

gekwalficeerde meerderheid besloten. Dat betekent dat er ook een minderheid kan zijn die wel gebonden is. Vroeger had men vetorecht, maar nu is men als lidstaat altijd bindend. Een derde gevolg heeft te maken met de **rol van het Hof van Justitie**. Het Hof heeft nu in principe een volwaardige rechtsmacht, ook op vlak van politie- en justitiesamenwerking in strafzaken. Het kan zich dus weldegelijk moeien met strafprocedures. In 1992 kende men negen domeinen van JBZ. Amper vijf jaar later wordt de JBZ omgevormd tot politie- en justitiesamenwerking in strafzaken. Amper tien jaar later wordt er op elk vlak supranationaal gewerkt.

DEEL III. DE INSTITUTIONELE STRUCTUUR VAN DE EUROPESE UNIE

III.1. De Europese Raad

Het verdrag van 1957 voorzag een Europese Raad nog niet echt. In de jaren '70 kwamen de staatshoofden/regeringsleiders (één per land) voor het eerst één à twee keer per jaar informeel samen. Vanaf de akte van 1986 noemde men dit overleg de **Europese Raad**. Traditioneel sinds de jaren '80 zitten daar de staatshoofden/regeringsleiders, de voorzitter van de Commissie (bijgestaan door een lid van de Commissie) en de ministers van Buitenlandse Zaken in. De vraag was of dat behouden moest worden of dat het moest verdwijnen. De grote lidstaten wilden dit absoluut behouden (bv. Italië, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). De kleinere lidstaten waren eerder wantrouwig, omdat deze traditioneel meer vertrouwen hebben in de Commissie. Dit is een echt Europees orgaan waar elk land één vertegenwoordiger heeft. Kleine lidstaten hebben het gevoel dit orgaan meer evenwichtig werkt en alle lidstaten gelijk behandelt. Het compromis bij het Verdrag van Lissabon is dat het behouden werd, maar dat het gemoderniseerd werd.

De Europese Raad werd erkend, maar op twee vlakken gewijzigd. Allereerst moet er een vaste voorzitter zijn (**art. 15 VEU**). Deze wordt verkozen voor 2,5 jaar en kan één keer verlengd worden. Vroeger wisselde dit om de zes maanden. De eerste permanente voorzitter was Herman Van Rompuy, oud-premier van België. De **Hoge Vertegenwoordiger van de Unie op vlak van Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid** neemt deel aan de werkzaamheden van de Europese Raad. Dit is een belangrijke politieke post in de EU. Informeel wordt de functie soms "minister van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie" genoemd. Volgens art. 15 VEU moet de Europese Raad positief geformuleerd de koers voor de Europese Unie op lange termijn organiseren: algemene beleidsdoelen stellen, uitdagingen beoordelen, enzovoort. Deze roept andere organen op om er aandacht aan te besteden. In art. 5 VEU staat dat de Europese Raad beslist officieel bij consensus. Het betreft een open discussie.

III.2. De Commissie

In 1957 wilde men ervoor zorgen dat elke lidstaat één commissaris heeft, één lid van de **Commissie**. Dat betekende dat er zes leden waren. Een commissie kan men vergelijken als een soort regering. Dat bleek een succesverhaal, want verschillende staten wilden lid worden. Op dit moment zijn er **28 lidstaten**. Blijft de basisregel van 1957 toegepast, dan breidt de Commissie zich steeds uit. Achtentwintig lidstaten is een probleem voor de beleidsvoering, want beleidsdomeinen moeten versnipperd worden. Dit creëert een **complexe besluitvorming**. Hoe zou men dit kunnen oplossen? Hier is het Verdrag van Nice grotendeels op misgelopen. Verkleint men de Commissie? (Kleine) lidstaten weigeren is geen optie. Het Verdrag van Lissabon kende alweer dat probleem. In art. 17, lid 5 VEU staat dat de bepaling in 2014 zal ingaan waar de Commissie zal bestaan uit het aantal leden dat gelijk is aan 2/3 van de lidstaten. Elke lidstaat komt echter wel aan bod. Dit is echter nooit toegepast. Ierland wilde altijd een commissaris, vanwege de referenda. De lidstaten waren het hier niet mee eens, dus wordt het oude systeem behouden. Juridisch gezien kan dit, aangezien er ook vermeld staat dat de Europese Raad bij eenparigheid het aantal leden kan wijzigen. Dit is dan ook gebeurd.

De Europese Raad schuift een **kandidaat-voorzitter** van de Commissie naar voor. Daarbij wordt rekening gehouden met de uitslag van de verkiezingen van het Europees Parlement. De kandidaat-voorzitter wordt voorgedragen aan het Europees Parlement. Dit Parlement beslist met meerderheid over het vertrouwen in de kandidaat-voorzitter. Na het goedkeuren van het vertrouwen is het aan de kandidaat-voorzitter om samen met de Raad zijn ploeg samen te

stellen. Hiermee moet men naar het Europees Parlement. Elk individueel lid moet een mondeling examen afleggen en moet vertrouwen krijgen van het Parlement. Daarna kan men officieel werken. **Om de vijf jaar** wordt zo'n Commissie verkozen.

Art. 17 VEU geeft men de werkwijze. Allereerst moet men **onafhankelijk van de lidstaat** werken. Men hoeft geen verantwoording af te leggen aan de nationale regering. Als het nodig is beslis je bij meerderheid, maar er bestaat een **beginsel van collegialiteit**. Als lid van de Commissie staat men achter een beslissing, ook als men oorspronkelijk niet akkoord was. Er zijn veel ambtenaren die de Commissie ondersteunen: directoraten-generaal (DG's).

Wat **bevoegdheden** betreft, houdt men allereerst **toezicht op naleving van de verdragen** (door onder meer lidstaten, andere organisaties en burgers). Deze zal inbreuken veelal aan het Hof van Justitie overhevelen.

Ten tweede is de Commissie de **motor van de besluitvorming**. De verdragen geven het kader en binnen deze kader werkt de Europese Unie. De verdragen geven algemene bepalingen over bijvoorbeeld samenwerking tussen politiediensten, maar op grond van deze verdragen moet je specifieke regelingen uitvaardigen. Richtlijnen en verordeningen moeten geproduceerd worden. Het recht om een wetgevend initiatief te nemen binnen de Europese Unie is op een paar uitzonderingen na exclusief voor de Commissie. Het heeft het monopolie. Niet om een richtlijn vast te stellen, maar wel om 'de motor aan te steken' door voorstellen te maken. De Commissie is de enige instelling die puur Europees zou moeten werken. Het heeft daarmee een helikopterzicht op wat er in Europa leeft en waar de noden bestaan. De Commissie kiest of ze een initiatief nemen, ja of nee. Treedt men als Unie op? Daarnaast gaat het na op welke rechtsgrond de Unie zich baseert. Men gaat de bevoegdheden na en bepaalt zo de verschillende besluitvormingsprocedures. Vervolgens bepaalt de Commissie de inhoud van voorstel. Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het om een ontwerp gaat. Het moet nog langs de Raad, in casu de JBZ-Raad (wanneer men over samenwerking tussen politiediensten) spreekt. Het is belangrijk om daarbij te weten dat de Raad in de meeste gevallen gekwalificeerde meerderheid benodigd is. Daarbij zijn drie basisregels. De Commissie mag allereerst zijn voorstel te allen tijde wijzigen. Ten tweede mag de Raad bij eenparigheid van stemmen een voorstel herschrijven. Beslist de Raad met unanimitéit om wijzigingen aan te brengen, dan kan de Commissie ten derde het voorstel intrekken.

Ten derde doet de Commissie aan **uitvoering** (bv. begroting). Ten vierde treedt de Commissie op namens de Europese Unie: **vertegenwoordiging**.

III.3. De Raad

Elke lidstaat wordt door één minister vertegenwoordigd in de **Raad**. Welke minister dit is, hangt af van het onderwerp waarover gesproken wordt. Er wordt gesproken over een Raad, maar er zijn verschillende Raden, verspreid over verschillende domeinen, bijvoorbeeld de JBZ-Raad. Er bestaat ook nog een **Raad Algemene Zaken**, een soort overkoepelend orgaan met alle ministers van Buitenlandse Zaken. Voor elke Raad is er een voorzitter nodig. Aangezien het om nationale belangen gaat, wisselt de voorzitter elke zes maanden. Een uitzondering op de regel is de Raad Algemene Zaken. Daar wordt (aldus art. 16 VEU) niet gewisseld, maar wordt er met een vaste voorzitter gewerkt. Deze is tegelijkertijd vicevoorzitter van de Commissie en wordt de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie genoemd. Dit deed men omdat men naar de buitenwereld met één tong spreekt.

De Raad neemt beslissingen en coördineert. De basisregel is dat de Raad beslist bij gekwalificeerde meerderheid tenzij de verdragen anders bepalen (art. 16 VEU). Bij gevoeligere aspecten wordt vaker unanimitéit vereist. De **gekwalificeerde meerderheid** bestaat uit een drietrapsraket. Ten eerste moet men minstens 55% van de leden van de Raad akkoord zijn (15,4

van de 28 lidstaten). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote of kleine lidstaten. Ten tweede moet de 55% met 15 of meer lidstaten zijn. Verlaat het Verenigd Koninkrijk ons, dan komt men niet aan 14,85. Ten derde moet men minstens 65% van de bevolking van de Europese Unie vertegenwoordigen. Een blokkerende minderheid moet minstens uit vier lidstaten bestaan. Het is namelijk mogelijk dat drie landen meer dan 36% van de bevolking vertegenwoordigen. In dit geval wordt een gekwalificeerde meerderheid geacht te zijn verkregen.

III.4. Het Europees Parlement

Sinds het Verdrag van Lissabon is het **Europees Parlement** een volwaardig parlement. Het betreft een wetgevende macht en politieke controle op de regering. Samen met de Raad kent het Europees Parlement de algemene wetgevende bevoegdheid. Het orgaan beslist bij gewone meerderheid (de helft + 1). Ten tweede doet het aan politieke controle op de Commissie. Het duidt een voorzitter aan en stelt de Commissie samen.

III.5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie

Het **Hof van Justitie** houdt zich niet bezig met alle rechtszaken waar Europees recht toegepast wordt. De bedoeling is dat het recht wordt afgedwongen door elke nationale rechtbanken en hoven. Wat doen ze wel? Er zijn vijf wegen om een zaak aanhangig te maken bij het Hof.

Ten eerste kan er een conflict zijn **tussen instellingen en organen van de Unie**. Het zijn geschillen van constitutionele aard. Er komen geen lidstaten tussen. In de praktijk conflicteren de Raad en de Commissie vaak. Dit is vaak omdat de Commissie zelf de toegangspoort kan kiezen op basis van welke grondslag ze de tekst maken. De Raad zegt vaak dat de Commissie zich op basis van een andere grondslag moet baseren.

Ten tweede kan er een conflict zijn **tussen lidstaten en de Unie**. Ook dit zijn geschillen van constitutionele aard. De Unie daagt een lidstaat voor het Hof omdat zij meent dat deze lidstaat het Europees recht niet volledig of correct toepast. Eerst is er een procedure van bemiddeling, maar als het niet wordt opgelost, dan daagt de Unie de lidstaat voor het Hof.

Ten derde kan er (in de praktijk nooit) een conflict zijn **tussen lidstaten**. De ene lidstaat verwijt een andere lidstaat verkeerd gebruik van Europees recht. Dit komt voor, maar zelden. Het zou een politieke en juridische oorlogsverklaring zijn.

Ten vierde bestaan **prejudiciële vragen**. Een nationale rechter kan een prejudiciële vraag stellen aan het Hof van Justitie bij twijfel over het Europees recht. Tijdens de termijn van de vraag wordt de nationale procedure geschorst. Het geschil wordt niet opgelost, maar uitleg en informatie wordt wel gegeven. Het kan allereerst gaan over de interpretatie van de verdragen (bv. VUE en VWEU), niet de geldigheid van de verdragen. Daarnaast kan het gaan over het Europees recht dat gebaseerd is op deze verdragen, denk aan kaderbesluiten en richtlijnen. De interpretatie en de geldigheid kan wel in vraag gesteld worden.

Ten vijfde zijn er **zaken die door natuurlijke en rechtspersonen aanhangig worden gemaakt**. In de praktijk gaat dat vaak over beroepen tot nietigverklaring. Er kan dus een vergelijking tussen het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie worden gemaakt. Denk maar aan de prejudiciële vragen en de beroepen tot nietigverklaring.

DEEL IV. HET UNIERECHT: KENMERKEN EN BRONNEN

IV.1. Het supranationaal karakter van het Unierecht

IV.1.1. Supranationaliteit: begrip en kenmerken

IV.1.1.1. Eigen organen van de Unie

De Europese Unie beschikt over **eigen organen** (met de Commissie, de Raad en het Europees Parlement als belangrijkste organen) die los functioneren van de lidstaten. Het Unierecht is een recht opgericht door staten die bewust hun bevoegdheden afstaan.

IV.1.1.2. Autonome wijze van beslissen

In een klassieke intergouvernementele organisatie, denk aan de Raad van Europa, kunnen voorbehouden geformuleerd worden bij verdragen. Hier kan dat niet. Er is namelijk geen sprake van unanimité. Men werkt met gekwalificeerde en gewone meerderheid: **autonome wijze van beslissen**. Lidstaten worden voor elk artikel gebonden en moeten dus alles omzetten in hun eigen lidstaat.

IV.1.1.3. Unietrouw

Art. 4 VEU betreft de plicht tot **unietrouw**. Het is een regel die België als staat op zich ook kent. Men moet de federale loyauteit respecteren en moet eerlijk zijn. Dit is vrij vaag, maar bewust zo opgeschreven. Belangenconflicten moeten vermeden worden. Verdragen moeten gerespecteerd worden en verplichtingen moeten nagekomen worden. Het kent allereerst een positieve verplichting. Men moet alle maatregelen nemen die nodig zijn om de verplichtingen na te komen die voortvloeien uit het VEU of VWEU of uit het afgeleid secundair Unierecht. Daarnaast moet men de taak van de Unie vergemakkelijken. Men kent daarnaast een negatieve verplichting om zich te onthouden van zaken die de taak van de Unie bemoeilijken. Men moet juist deze taak vergemakkelijken.

IV.1.1.4. Eigen rechtsorde

De lidstaten hebben in 1957 een stuk van hun soevereiniteit afgestaan aan de Unie. Deze Unie kan men daarom als **eigen rechtsorde** beschouwen, los van de nationale rechtsorde. Het maakt net zoals een staat recht. Dit komt tot uiting in twee cruciale kenmerken: de voorrang van het Unierecht en de rechtstreekse werking van het Unierecht.

IV.1.2. De voorrang van het Unierecht

In het **arrest Costa/ENEL** (1964) stelde het Hof van Justitie dat Europees recht **voorrang** heeft boven het nationaal recht van de lidstaten, omdat het Europees recht vereist dat regels in alle lidstaten op dezelfde wijze moeten worden toegepast. Er kan zelfs tegenstrijdigheid zijn binnen het Unierecht en de Grondwet. Dan nog heeft het Unierecht voorrang. Een rechter moet altijd nagaan of de nationale norm strijdig is met het Unierecht. Dit kan door een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Indien een norm strijdig is, moet de rechter deze norm buiten toepassing laten.

IV.1.3. De rechtstreekse werking van het Unierecht

In het **Van Gend en Loos-arrest** (1963) overwoog het Hof dat bepalingen in het Verdrag van Rome rechtstreekse werking kunnen hebben, wanneer de tekst van een verdragsartikel duidelijk en onvoorwaardelijk is, en een lidstaat dus niet nader hoeft in te grijpen om de bepaling te verduidelijken (de norm mag niet afhankelijk zijn van nationale beleidsruimte). Als aan deze voorwaarden is voldaan en de bepaling dus **rechtstreekse werking** heeft, kan deze door de burgers in een rechtszaak voor de nationale rechter worden ingeroepen en gebruikt. Het Hof heeft voor de eerste keer gesteld dat het Unierecht effectief rechten en plichten voor particulieren creëert. Men kan zich hierover niet buigen in Luxemburg, dus moet men de rechten kunnen afdwingen voor de nationale rechter. Hij kan wel samenwerken met het Hof door bijvoorbeeld een prejudiciële vraag te stellen.

Het begrip rechtstreekse werking is niet hetzelfde als **rechtstreekse toepasselijkheid**. Bij rechtstreekse toepasselijkheid kent men de vraag of een regel van de Unie omgezet moet worden naar nationaal recht. Het gaat over het feit of een bepaling van de Unie nog enige omzettingsmaatregelen vereist.

IV.2. De bronnen van het Unierecht

IV.2.1. Het primair Unierecht

Het **primair Unierecht** is het hoogste recht dat er is. Het betreft de **moederverdragen**, de twee basisverdragen: VEU en VWEU. Het zijn normen die de lidstaten zelf gemaakt hebben. De verdragen kunnen gewijzigd worden, maar de lidstaten doen dit via unanimiteit. Er zijn nog andere vormen van primair Unierecht: besluiten van de Raad, algemene rechtsbeginselen (bv. gelijkheidsbeginsels, proportionaliteitsbeginsel, motiveringsplicht: erkend door rechtspraak van het Hof van Justitie) en het Handvest van de grondrechten (sinds het Verdrag van Lissabon heeft het dezelfde rechtskracht als de moederverdragen, daarvoor 'soft law')

IV.2.2. Het afgeleid Unierecht

Het primair Unierecht is het kader van de Unie. Het afgeleid Unierecht, ook wel **secundair Unierecht** genoemd, betreft de verdere uitwerking van instrumenten die de instellingen toelaten om de doelen van de Unie te verwezenlijken. Het vroegere art. 249 van het EEG-verdrag (nu **art. 288 VWEU**) geeft vijf mogelijke vormen voor de verschillende normen van afgeleid Unierecht: verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen.

IV.2.2.1. Verordeningen

Een **verordening** heeft betrekking op alle lidstaten: algemene strekking. Het is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk: moet dus niet worden omgezet in het nationaal recht. Als Unie is dit het meest krachtige instrument, maar vaak niet geschikt vanwege de inflexibiliteit.

IV.2.2.2. Richtlijnen

Een **richtlijn** is bindend ten aanzien van een te bereiken resultaat: resultaatverbintenis. De vorm en middelen is een zaak van de lidstaat zelf, maar men is verplicht het resultaat te behalen. Dit maakt het dus een meer flexibele rechtsvorm. Een richtlijn kan strikt genomen ook beperkt zijn: voor bepaalde lidstaten bestemd. Het is een uitdrukking van het subsidiariteitsbeginsel: zaken regelen op het meest geschikt niveau. Richtlijnen moeten omgezet worden naar nationaal recht. Het kan pas een volwaardige status krijgen als het omgezet is. Op het einde van de richtlijn wordt een omzettingbepaling neergeschreven.

Er bestaat een **omzettingstermijn**. Een richtlijn is niet rechtstreeks toepasselijk (onder bepaalde voorwaarden wel rechtstreekse werking). Het Hof stelt dat een lidstaat volgens de supranationaliteit het nationaal recht al zo goed als mogelijk moet interpreteren in het licht van de richtlijn: beginsel van **richtlijnconform interpreteren**. Men heeft hier interpretatieruimte, maar moet het respecteren: vorm van unietrouw. Voor het verstrijken van de omzettingstermijn kunnen burgers zich nog niet beroepen op de richtlijn als deze nog niet omgezet werd. Na de omzettingstermijn kan dit wel als men aan drie voorwaarden voldoet. Ten eerste kent de bepaling een duidelijk en rechtstreeks recht toe. Ten tweede moet de omzettingstermijn verstreken zijn. Ten derde kan men zich enkel rechtstreeks op een bepaling beroepen als dit ten aanzien van de overheid is. Een richtlijn is dus in beginsel slechts gericht tot de lidstaten van de Unie. Ingeval een lidstaat evenwel te laat of op onjuiste wijze een richtlijn heeft omgezet, dan kan een burger zich na het verstrijken van de omzettingstermijn rechtstreeks op een richtlijn bepaling beroepen voor de nationale rechter, althans tegenover de overheid (verticaal). Tegen andere burgers kan geen beroep worden gedaan op richtlijn bepalingen (niet horizontaal)

IV.2.2.3. Besluiten

Een **besluit** (of beschikking) is (cf. art. 249 EEG-verdrag en art. 288 VWEU) bindend in al haar onderdelen voor personen, organisaties of lidstaten voor wie het bedoeld is. Vroeger was dit enkel voor personen. Een besluit is overigens rechtstreeks van toepassing.

IV.2.2.4. Aanbevelingen en adviezen

Aanbevelingen en adviezen bestaan, maar niet bindend.

IV.2.3. Hiërarchie van de rechtsnormen

IV.2.3.1. Primair Unierecht gaat voor op secundair Unierecht

Het primair Unierecht gaat voor op het secundair Unierecht.

IV.2.3.2. Wetgevingshandelingen

Binnen het secundair Unierecht gaan de **wetgevingshandelingen** (aldus art. 290-292 VWEU) voor op de niet-wetgevingshandelingen. Dit onderscheid geldt voor verordeningen, richtlijnen en besluiten. Er zijn twee criteria om te bepalen of iets wel of niet wetgevend is. Allereerst kent men een formeel criterium. Men moet nagaan hoe de norm tot stand is gekomen: wel of geen totstandkoming na wetgevingsprocedure. Vervolgens moet aan een materieel criterium voldaan worden: essentiële kwesties worden besproken. De grens tussen wel of niet essentieel is lastig.

IV.2.3.3. Niet-wetgevingshandelingen

Art. 291 VWEU betreft de **uitvoeringshandeling**, een handeling van de Commissie om een wetgevingshandeling uit te voeren (cf. relatie wet en koninklijk besluit). De uitvoering verloopt in principe op basis van unietrouw. Soms is er wel uniformiteit vereist voor heel de Unie. Art. 290 spreekt over **gedelegeerde handeling**: de Commissie krijgt de bevoegdheid om bepaalde niet essentiële aspecten van een wetgevingshandeling aan te vullen of te wijzigen onder voorwaarden. Allereerst een inhoudelijke voorwaarde: doelstelling, inhoud, duur en strekking van de bevoegdheid zijn uitdrukkelijk bepaald. Daarnaast een procedurele voorwaarde: een mogelijkheid tot een vorm van 'call back' (bv. het Europees Parlement of de Raad kunnen delegatie intrekken). Een gedelegeerde handeling kan pas in werking treden wanneer het Europees Parlement of de Raad geen bezwaar aantekenen binnen bepaalde termijn.

DEEL V. UNIERECHT EN STRAFRECHT

V.1. Gemeenschapsrecht en strafrecht vóór het Verdrag van Lissabon

V.1.1. Het uitgangspunt

Voorheen kwam het begrip ‘strafrecht’ niet voor binnen het supranationale kader. Als er over gesproken werd, dan werd vaak de Europese Gemeenschap bedoeld die te beschouwen is als een gemeenschap zonder strafrecht. Traditioneel had het Gemeenschapsrecht weldegelijk een impact op het nationaal strafrecht van de lidstaten. Kan het daarnaast ook zelf strafrecht maken?

V.1.2. De negatieve werking van het Gemeenschapsrecht

Uit de traditionele Eerste Pijler vloeide voort dat lidstaten geen onbeperkte vrijheid hadden bij de creatie en toepassing van hun eigen nationaal strafrecht. Er werden grenzen aangesteld door het Gemeenschapsrecht: **negatieve werking**. Dat wordt niet duidelijk in het EEG-verdrag, maar wel in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Lidstaten mogen bij de keuze van hun straffen geen indirecte belemmeringen veroorzaken voor het bereiken van het doel van de Europese verdragen. Een strafsanctie kan disproportioneel zijn ten aanzien van het misdrijf. Deze sanctie kan dan beschouwd worden als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepanking. Een kwantitatieve invoerbepanking is een beperking op bijvoorbeeld invoer van goederen: verboden door vrijheid van goederen. Er worden echter andere maatregelen genomen om de nationale markt te beschermen, dus spreekt het Hof van een maatregel van een gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepanking. Een disproportionele sanctie kan dus hetzelfde effect hebben. Dit is dan ook in strijd met het Europees recht.

V.1.3. De positieve werking van het Gemeenschapsrecht

Bestaat er dan een **positieve werking** van het Gemeenschapsrecht ten aanzien van het nationaal strafrecht? De vorm en middelen van het recht betreft een nationale keuze. Een richtlijn kan echter wel invloed hebben, aangezien dat een resultaatverbintenis is. Er komen strafsancties als gevolg van het Gemeenschapsrecht. Dat geldt ook voor een verordening. Deze moet men niet omzetten, maar er kan wel strafrecht uit voortvloeien.

V.1.4. De Gemeenschapstrouw

Het oude art. 10 EEG-verdrag (art. 4 VEU) betreft een positieve en een negatieve component. Positief moet men als lidstaat alle maatregelen nemen die noodzakelijk zijn om verplichtingen uit het Unierecht na te leven. Negatief moet men geen maatregelen nemen die ingaan tegen het Unierecht. Deze twee componenten maken de **Gemeenschapstrouw**. Dat leidt tot rechtspraak van het Hof van Justitie.

V.1.5. De rechtspraak van het Hof van Justitie

Een eerste zaak betreft het **arrest Von Colson en Kamann** uit 1984. Deze zaak had te maken met een richtlijn van de toenmalige Gemeenschap. De richtlijn ging over gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het arbeidsproces. Er zouden minimale voorwaarden binnen de gemeenschap moeten gelden zodat gelijke behandeling gewaarborgd wordt. Deze richtlijn voorzag niet in sancties, niet burgerlijk, niet strafrechtelijk. Het betrof een resultaatverbintenis, maar er zat geen stok achter de deur in de richtlijn zelf. De positieve werking van het Gemeenschapsrecht neemt echter niet weg dat lidstaten zelf sancties kunnen voorzien. Duitsland heeft burgerlijke sancties voorzien voor vrouwen die benadeeld werden in het

arbeidsproces, maar deze schadevergoedingen waren zo laag dat het in de praktijk geen effect had. Duitsland kreeg kritiek, maar verdedigde zich door aan te kaarten dat het een nationale beslissing was hoe hoog of hoe zwaar deze sancties zouden zijn. Het Hof stelde vast dat aan burgerlijke sancties minimale voorwaarden gesteld moesten worden. In de eerste plaats moet de sanctie een echte, doeltreffende en daadwerkelijke rechtsbescherming bieden. Vanuit het perspectief van de werkgever moet de sanctie afschrikwekkend zijn. Het Hof van Justitie stelt dus kwaliteitseisen aan niet-strafrechtelijke sancties.

In 1989 bestond er het **Griekse maïs-arrest**, wat te maken had met vrij verkeer van goederen. Het ging over maïs die per schip vervoerd werd van Griekenland naar België. Deze maïs was echter afkomstig uit Joegoslavië, geen lidstaat van de Unie. Omdat Joegoslavië geen lidstaat is, moesten er belastingen op geheven worden. Om de invoertaksen te ontlopen, werd gezegd dat het Griekse maïs betrof. De Griekse douane bleek omgekocht te zijn. Griekenland moest de misgelopen taksen betalen als schadevergoeding en de ambtenaren zouden strafrechtelijk vervolgd moeten worden. De Grieken deden dit niet en daarom werd Griekenland voor het Hof van Justitie gedaagd. Het Hof bepaalde dat de Gemeenschapstrouw uit art. 10 EEG-verdrag ervoor zorgde dat men overtredingen van het Gemeenschapsrecht onder dezelfde voorwaarden moet bestraffen als vergelijkbare nationale inbreuken. Het gaat over een relatief criterium, aangezien het afhankelijk is van het nationaal recht. Ten tweede moeten de sancties (los van het nationaal recht) voldoen aan drie kwaliteitseisen: doeltreffend, afschrikwekkend en (nieuw) proportioneel. Ten derde moeten lidstaten inbreuken even energiek en met evenveel middelen en prioriteit bestrijden. Het is de eerste keer dat het Hof zich bemoeit met het strafrecht, maar het blijft uiteraard nationaal strafrecht en geen Europees strafrecht. Dit werd geïmpliceerd in art. 280 EEG-verdrag (nu art. 325 VWEU).

Het **milieustrafrecht-arrest** uit 2005 is een kort maar belangrijk arrest. De lidstaten kregen het idee dat het milieu belangrijk is en dat er Europees opgetreden moet worden. Milieu is niet een fenomeen dat kleinschalig opgelost kan worden. Vanaf 2003 begonnen de lidstaten in de Raad te spreken over milieukwesties. Zou men niet via het strafrecht het milieu moeten beschermen? Kan men tegen grote vervuilers strafrechtelijk optreden? De JBZ-Raad uit de Derde Pijler dacht na over strafrechtelijke bescherming van het milieu en maakte een kaderbesluit. De Commissie kwam tussen en stelde dat het een zaak uit de Eerste Pijler betrof. De JBZ-Raad stelde echter dat strafrecht niet voorkwam in de Eerste Pijler. Er is echter wel unanimiteit vereist in de Derde Pijler, wat niet zo is bij de supranationale Eerste Pijler. Men komt er niet uit, dus daagt de Commissie de Raad voor het Hof. Het Hof stelt dat straf- en strafprocesrecht in principe geen bevoegdheid van de Gemeenschap is. In eerste instantie is het een zaak van de lidstaat. Dat neemt echter niet weg dat de Gemeenschapswetgever maatregelen kan nemen die verband houden met het strafrecht van de lidstaat. Het Hof licht echter niet toe wat ermee bedoeld wordt. De Gemeenschapswetgever kan dit onder twee voorwaarden doen. Allereerst kunnen zulke maatregelen alleen als het gebruik door de nationale instanties van doeltreffende straffen en van afschrikwekkende straffen en van proportionele straffen absoluut noodzakelijk is in de strijd tegen ernstige milieu-inbreuken. Ten tweede kunnen maatregelen enkel worden ingesteld als zij noodzakelijk zijn om de doeltreffendheid van de Gemeenschapsnormen te verzekeren. De vraag was of het hier enkel om milieu gaat of dat de voorwaarden ruimer geïnterpreteerd mogen worden. Kunnen we dit bij alle zaken van de Eerste Pijler toepassen? Een andere vraag was wat de maatregelen die verband houden met het strafrecht van de lidstaat dan precies zijn. De instellingen zelf (Commissie, Raad, Europees Parlement) wisten niet precies wat er bedoeld werd. Als Raad wilde men zo min mogelijk Europees strafrecht. De Commissie wilde meer duidelijk. In een **nieuw arrest in 2007** heeft het Hof zijn uitspraak herhaald met een nieuwe toevoeging. Een derde voorwaarde voor de maatregelen werd ingesteld: de vaststelling van de aard en de hoogte van de sanctie is geen bevoegdheid van de Gemeenschap. Al met al kan de Gemeenschap strafrecht maken, maar niet de aard en de hoogte van de sancties.

V.2. Unierecht en strafrecht sedert het Verdrag van Lissabon

Men blijft ook na het Verdrag van Lissabon bij het domein van de vroegere ‘Eerste Pijler’. In **art. 83, lid 2 VWEU** staat een vergaande bepaling. Het gaat over domeinen waarop de Unie harmonisatiemaatregelen heeft vastgesteld, bv. vrij verkeer van goederen, personen, diensten, kapitaal, landbouw, verkeer, enzovoort. Dit lid biedt de bevoegdheid om het strafrecht als flankerend instrument te gebruiken, als stok achter de deur. Men kan als Unie strafbare feiten omschrijven, minimumvoorschriften weliswaar. Men kan ook strafsancties omschrijven. Waar dit voor Lissabon niet kon, kan het nu wel. Er zijn uiteraard wel beperkingen. Allereerst betreft het minimumvoorschriften. Ten tweede kan het alleen als de aanpassing van het strafrecht nodig is voor een doeltreffende uitvoering van het harmoniserend beleid. De vraag is hoe sterk het Hof dat gaat toetsen. Ten derde kan men enkel via richtlijnen (geen verordeningen) strafrecht toepassen. Strafrecht is een soeverein fenomeen, dus meer dan richtlijnen vanuit subsidiariteit is niet mogelijk. Volgens welke **procedures** worden deze richtlijnen dan vastgesteld? Is daar unanimititeit voor vereist in de Raad? Gaat het over een gekwalificeerde meerderheid? De procedure om strafrecht te maken is dezelfde die gebruikt werd bij de harmonisatiemaatregelen. Als het volgens gekwalificeerde meerderheid opgesteld is, dan moet dat ook bij de richtlijn.

Het betrof dus een gigantisch verschil met de regeling voor het Verdrag van Lissabon. Hoe is dit in zo’n korte tijd kunnen ontstaan? In **lid 3** van hetzelfde artikel (art. 83 VWEU) wordt er gesproken over de **noodremprocedure**. Wanneer een lidstaat meent dat de richtlijn afbreuk doet aan kernelementen van het nationale strafrecht, kan men aan de noodrem trekken. De wetgevingsprocedure wordt geschorst en de zaak wordt weggenomen bij de Raad. De kwestie wordt voorgelegd aan de Europese Raad. Daar kent men twee mogelijkheden. De eerste optie is consensus, wat meestal het geval is. Dit betekent vaak dat een lidstaat zijn verzet om de een of andere reden heeft ingetrokken. De procedure wordt vervolgens in de Raad hernomen. Een andere optie is geen consensus. De wetgevingsprocedure in de Raad kan niet tot stand komen (cf. overblijfsel van vetorecht uit de vroegere Derde Pijler). Men probeert tot een compromis te komen. Een groep van minstens negen lidstaten kan aanhalen dat de richtlijn wel een goede zaak is, waardoor men tot de **procedure van nauwere samenwerking** komt. Zij willen wel verder gaan met de wetgevingsprocedure en melden dit dan ook. Zij hoeven geen goedkeuring te krijgen van de Raad, de Commissie en de Europese Raad: enkel melden is genoeg. Ze kunnen dan een richtlijn opstellen die enkel voor de groep (van minstens negen lidstaten) geldt. Dat leidt er in de praktijk toe dat men bij lidstaten moet kijken voor welke lidstaat deze geldt. Dat zorgt voor versnippering.

DEEL VI. DE STRAFRECHTELIJKE SAMENWERKING IN HET KADER VAN DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT

VI.1. De Europese Unie als ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

In het Verdrag van Maastricht zaten al een aantal bepalingen omtrent strafrechtelijke samenwerking. In het Verdrag van Amsterdam heeft men gezegd dat het goed zou zijn dat men als Unie een overkoepelend concept hebben om ons beleid in te kaderen en om ons beleid te kaderen naar burgers. Een evenwichtig verhaal is benodigd om de criminaliteitsbestrijding ook te verwerken in het beleid. Men is op een **ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid** (RVVR) gekomen. Deze ruimte slaat op de Unie, op de 28 lidstaten. Het kernelement daarbij is **vrijheid**. In 1957 ging het daar al om, bv. vrij verkeer van diensten, goederen en kapitaal. Een toerist uit Rusland die naar België komt, bevindt zich ook op het Belgisch grondgebied. Hij maakt ook deel uit van het vrij verkeer van personen. De vrijheid eindigt echter waar de andere begint. Vrijheid kan maar werken in een samenleving waar men **veiligheid** heeft, omdat anders het recht van de sterkste werkt. Dat zal vereisen dat als men veiligheid wil, dat men beschermd moeten worden tegen criminaliteit en dat vereist samenwerking, aangezien er vaak sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit. Binnen de ruimte moet men dus de balans tussen vrijheid en veiligheid waarborgen. Het moet echter ook ingebakerd zijn in een waarborg van de rechten, wat een rechtvaardige samenleving veronderstelt: **rechtvaardigheid**.

Het is echter makkelijker gezegd dan gedaan. De ruimte, een overkoepelende doelstelling van de Unie, moest werken in de drie pijlers met verschillende besluitvorming, procedures en snelheden. Daar zat dus een gebrek aan coherentie in. Is het probleem, na het Verdrag van Lissabon, opgelost? We kennen nog steeds een overkoepelend verhaal, maar heeft het echter cosmetisch veranderd naar een **ruimte van vrijheid, veiligheid en recht**. Het probleem van geïntegreerd beleid is opgelost, want de pijlers zijn afgeschaft. De besluitvormingsprocedure is universeel supranationaal geworden. Art. 67-98 (Titel V) VWEU gaat over deze ruimte. Dat bouwt voor op **art. 3, lid 2 VEU**. Ten eerste zegt men dat de Unie haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht biedt. Daar zit een subtiel verschil met de tijd voor het Verdrag van Lissabon. Voor het Verdrag van Lissabon stond er 'streeft naar', nu staat er 'biedt'. Daarnaast geldt het zonder binnengrenzen, toegepast op personen (ook criminelen), goederen (ook criminele goederen), kapitaal (ook zwart geld) en diensten (ook zwart werk). Dat kan maar werken als men de buitengrenzen bewaakt. Dat wil zeggen dat er een gemeenschappelijk asielbeleid moet zijn. Asiel is iemand die bescherming aangevraagd in een land, bv. omdat hij op de vlucht is vanuit zijn oorspronkelijke land. Immigratie is iemand die naar een ander land wenst te gaan zonder dat hij vluchteling is.

Passende maatregelen worden genomen, maar wat is passend. **Art. 67, lid 3 VWEU** biedt zicht op deze maatregelen. Het gaat over bestrijding en voorkoming van criminaliteit, maar ook over een vorm van samenwerking en coördinatie van politie en justitie. Als we zo'n maatregelen willen nemen, moeten we dan één strafrecht en één strafprocesrecht voor de Unie hebben, of niet? Het artikel staat dat de samenwerking gegrond is op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissing. Men aanvaardt dat elk land zijn eigen straf- en strafprocesrecht heeft, maar dat men elkaar vertrouwt en de nationale beslissingen respecteert. Alleen waar nodig, wordt een harmonisatie uitgevoerd. De Unie heeft bijvoorbeeld één gezamenlijke definitie van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Dat doet men voor zover het nodig is om problemen van wederzijdse erkenning op te lossen.

VI.2. De institutionele structuur en het besluitvormingsproces

VI.2.1. Het uitgangspunt

De Derde Pijler is ontstaan in het Verdrag van Maastricht in **1992**. Dat betrof JBZ (Justitie Binnenlandse Zaken) met negen domeinen die puur intergouvernementeel werkte. Dat waren Unielanden die met elkaar aan tafel gingen en eindeloos onderhandelden. Het was echter wel al een succes dat JBZ een belangrijk domein was en dat men daar vooruitgang wilde boeken.

In het Verdrag van Amsterdam in **1997** wordt de Derde Pijler uitgekleeft. De negen domeinen worden gereduceerd tot twee domeinen: justitie- en politiesamenwerking in strafzaken. In datzelfde verdrag zei men dat er in de uitgekleeft Derde Pijler niet puur intergouvernementeel werd gewerkt, maar ook niet supranationaal. Een tussenvorm werd voorgesteld, waarbij men als het ware bepaalde supranationale elementen injecteert in de intergouvernementele Derde Pijler. Dat kwam met name tot uiting in het feit dat men zei dat de instellingen uit de Eerste Pijler (Commissie, Raad en Europees Parlement en Hof van Justitie) op een zekere hoogte een rol moesten krijgen in de Derde Pijler. Dit kan men per instelling bekijken.

VI.2.2. De Europese Raad

VI.2.2.1. De regeling in de vroegere Derde Pijler

Zie tekst

VI.2.2.2. De huidige regeling

Zie tekst

VI.2.3. De Europese Commissie

VI.2.3.1. De regeling in de vroegere Derde Pijler

Art. 34, lid 2 VEU (oude Titel VI EEG-verdrag, art. 29 e.v.) biedt een zicht op de instellingen op de vroegere Derde Pijler. Er stond dat de (JBZ-)Raad beslissingen neemt in ons domein op initiatief van een lidstaat of van de Commissie. In een klassiek intergouvernementeel stelsel werkt men op initiatief van een lidstaat, omdat er geen instellingen bestaan. Bij bijvoorbeeld de Raad van Europa kent men enkel de lidstaten. Hier wordt een mengvorm beschreven. Vanaf Amsterdam kan een commissie ook initiatief nemen. De Commissie had dit door en op deze manier kan men een verschil maken. Bij een Europees initiatief moet men al Europees redeneren in de hoop dat het aanvaardbaar is, maar nationaal heeft men de capaciteit niet. De Commissie heeft echter helikopterzicht en heeft de mogelijkheid om met een apart directoraat-generaal beleidsprogramma's te maken voor politie en justitie. Men kon dus beleid creëren, maar niet ongeremd. In die periode moest de JBZ-Raad iets met unanimiteit beslissen. De Commissie kan dus voorstellen maken, maar beter kan men een zachte aanpak nemen en vertrouwen opbouwen in de JBZ-Raad en proberen te inwegen op de agenda. Doet men dit niet, dan maakt men een fantastisch voorstel, maar komt het niet door de Raad. In de Eerste Pijler was dit geen probleem, maar in de Derde Pijler wel.

VI.2.3.2. De huidige regeling

Sinds het Verdrag van Lissabon zijn de pijlers afgeschaft. In principe wordt het supranationale ook in ons domein toegepast. Hoe zat dan bij de Commissie in de vroegere Eerste Pijler? Het

quasi-monopolie van initiatiefrecht stond daar centraal. In principe kan alleen de Commissie een voorstel doen. Men verwacht dat dat ook geldt voor de strafrechtelijke samenwerking, maar het is echter een compromis geworden. Dat zit hem in **art. 76 VWEU**. Dat leert u dat het initiatiefrecht wat betreft justitie- en politiesamenwerking berust bij de Commissie en bij lidstaten op voorwaarde dat ze minstens met één vierde zijn (nu: $\frac{1}{4}$ van 28 = 7). Dat is dus een grote rem op het nationaal initiatief. Zeven (of meer) lidstaten zijn dus genoeg om een voorstel te lanceren, waarna je de JBZ-Raad kunt lastigvallen. Daarvoor heeft men gekwalificeerde meerderheid nodig. Onderhandelingen en gesprekken zijn alsnog nodig.

VI.2.4. De JBZ-Raad

VI.2.4.1. De regeling in de vroegere Derde Pijler

Er zijn artikelen (o.a. art. 30, 31 en 34 van het oude Unieverdrag) te vinden over de JBZ-Raad in de tijd van de Derde Pijler. Tot aan de aanslagen op 11 september 2001 keek mijn nauwelijks om naar deze Raad. Deze kwam wel samen, maar niet vaak en was het goed te volgen. Sinds **9/11** zit de JBZ-Raad quasi elke maand samen met enorm lange agenda's en ontzettend veel (meer dan honderd op een jaar) juridische instrumenten die uit de Raad komen op vlak van criminaliteitsbestrijding. In de Derde Pijler is er unanimititeit vereist, maar ondanks dat zijn er alsnog honderden teksten goedgekeurd. Hoe lukt dat dan?

Onder de JBZ-Raad die veel mensen niet kennen, de administratieve onderbouw van de JBZ-Raad. Dit geldt ook in de huidige regeling. Onder de JBZ-Raad zitten, volgens **art. 240 VWEU** twee **Coreper's** (Comité van Permanente Vertegenwoordigers), Coreper I en Coreper II dat tot taak heeft om de werkzaamheden van de Raad voor te bereiden en opdrachten die de Raad geeft uit te voeren. Dat is het centrale hulporgaan van de Raad. De Unie maakt altijd een evenwichtsoefening: Europese belangen mengen met nationale belangen. De Raad kent nationale belangen en meer specifiek Coreper. In **Coreper II** (die hoger is dan Coreper I) zit per lidstaat een permanente vertegenwoordiger die de rang en status van ambassadeur heeft die naar Brussel worden gestuurd. Daarnaast wijst men per lidstaat een plaatsvervangend permanente vertegenwoordiger aan die in **Coreper I** zit. In Coreper I worden technische materies en economische materies besproken. Deze hebben een meer algemene draagwijdte. In Coreper II worden de meer gevoelige kwesties besproken, waaronder buitenlandsbeleid (JBZ). In Coreper probeert men in vertrouwen nationale belangen te verenigen met Europese belangen. Men kijkt in alle ernst naar voorstellen van de Commissie, maar probeert men te kijken hoe men dat in hun nationaal belang integreert. De vertegenwoordigers in Coreper hebben uiteraard gesprekken met hun achterban om aan terugkoppeling te doen.

De agenda van de JBZ-Raad bestaat uit A-punten en B-punten. De overgrote meerderheid van de agendapunten zijn **A-punten** (ongeveer $\frac{3}{4}$). Dit betreft punten waar het Coreper het over eens is. Dat kan enkel werken als er goede informatie-uitwisseling is. **B-punten** zijn punten die echt door de Raad besproken moeten worden, bijvoorbeeld omdat Coreper geen akkoord heeft gevonden. De Coreper II wordt ondersteund door de **groep Antici** waar 'Justice and Home Affairs Advisors' inzitten. Ondergeschikt daaraan is het **comité CATS** (Committee of Article Thirty-Six), een coördinatiecomité waar men ook advies geeft aan de Coreper II en de JBZ-Raad, krijgt opdrachten van Coreper II en bestaat uit hoge ambtenaren, voornamelijk van de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken (cf. oude art. 36 Unieverdrag). Daaronder kent men de **WP's** (Working Party). CATS kan bijvoorbeeld advies vragen aan de werkvloer over bepaalde ontwerpen om na te gaan of deze in de praktijk realiseerbaar zijn.

VI.2.4.2. De huidige regeling

Wat betreft de administratieve onderbouw is na het Verdrag van Lissabon iedereen tevreden over CATS, maar het probleem is dat de naam niet meer klopt, aangezien het niet meer over art. 36 gaat. Men wil echter nog wel steeds over CATS spreken. CATS zou ook kunnen opgaan in een nieuw comité, genaamd **COSI** (Comité van Binnenlandse Veiligheid), zie art. 71 VWEU. Alle instrumenten hadden veel te weinig operationele handen en voeten, vandaar dat COSI de operationele samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid van de grond zou moeten krijgen. Moeten we op termijn dan niet CATS en COSI fuseren?

COSI werd toegevoegd omdat de Raad vaststelde dat er in de praktijk kennis ontbrak en de vele instrumenten vrij weinig werden toegepast. COSI moet daarom de operationele samenwerking bevorderen. In COSI zitten niet alleen ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar ook de vertegenwoordigers van EUROPOL, EUROJUST en FRONTEX (een agentschap van de Unie die handelt over de buitengrensbewaking) en CEPOL (Europese politieacademie). Men waarborgt dat er dus kennis aanwezig is bij COSI en dat de operationalisatie van de instrumenten gewaarborgd kunnen worden.

Door het Verdrag van Lissabon valt de unanimitieit van de JBZ-raad weg en wordt er enkel nog met **gekwalificeerde meerderheid** gewerkt, waardoor instrumenten gemakkelijk goedgekeurd kunnen worden. Dit zorgt dat je toch gebonden kunt zijn voor iets waar je het eigenlijk niet mee eens bent. Vroeger vond men het al moeilijk met de intergouvernementele beslissingsprocedure en nu wordt er opeens supranationaal gewerkt. Er zijn echter wel **vijf uitzonderingen**. Voor bepaalde materies is nog steeds unanimitieit vereist. Dit impliceert dat er een vetorecht aan de landen wordt toegekend.

De eerste uitzondering betreft het vaststellen van minimumvoorschriften op vlak van het **strafprocesrecht** voor elementen die niet genoemd worden in art. 82, lid 2 VWEU. Voor de elementen die dus wel genoemd worden in dat artikel geldt een procedure met gekwalificeerde meerderheid. Allereerst betreft dat de **wederzijdse toelaatbaarheid van bewijsmateriaal uit het buitenland**. Er bestaan grote verschillen in strafprocesrecht binnen de landen. We kunnen dus materiaal verkrijgen dat niet voldoet aan dezelfde waarborgen die in België wel gelden of andersom. Onder soepelere voorwaarden worden bewijzen verkregen om aan te vullen. Men mag minimumvoorschriften uitvaardigen als Unie, maar enkel als richtlijn. Wilt men als Unie andere regels uitvaardigen, dan kan dit enkel als de Raad deze aanneemt met eenparigheid en dat het Europees Parlement het vooraf goedkeurt. Daarnaast kent men de **rechten van personen in de strafvordering** (verdachten) en de **rechten van slachtoffers van misdrijven**.

De tweede uitzondering betreft het vaststellen van minimumvoorschriften met betrekking tot **strafbare feiten en sancties bij bijzonder zware criminaliteit** die niet worden genoemd in art. 83, lid 1 VWEU. Men begrenst dit met de zogenaamde 'Eurocrimes', tien grote vormen van criminaliteit die genoemd worden in het artikel. Bepaalde vormen van criminaliteit vallen wel of niet onder deze tien vormen. Kinderporno valt bijvoorbeeld onder seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, maar virtuele kinderporno dan weer onder computercriminaliteit. Voor deze tien domeinen kan men supranationaal werken, maar daarvoor zijn voorwaarden. Allereerst kan dit enkel bij richtlijnen en moet het gaan om zware criminaliteit met een soort grensoverschrijdende dimensie. De Raad kan de lijst uitbreiden, maar enkel met eenparigheid van stemmen na goedkeuring van het Europees Parlement.

De derde uitzondering betreft het instellen van een **Europees O.M**, zie art. 86 VWEU. In beginsel kan dit met eenparigheid van stemmen worden ingericht, dus bestaat er een vetorecht en unanimitieit. Ten vierde bestaat vetorecht bij **operationele politionele samenwerking** tussen de lidstaten, zie art. 87-88 VWEU. Men kent verschillende vormen, denk aan informatie-uitwisseling en grensoverschrijdend operationeel optreden. De tweede vorm ligt vaak moeilijk bij bepaalde lidstaten. Ten slotte kent men **operationele justitiële samenwerking** (art. 89

VWEU). Het kan zijn dat België in een onderzoek naar terrorisme een link ziet met Frankrijk. Het kan helpen dat de magistraat op het Frans grondgebied gaat en bijstand verleent aan de Franse diensten. Dit moet dan geregeld worden via unanimitéit.

Bij de bovenstaande vijf uitzonderingen geldt dus nog steeds het vetorecht. Dit is een eerste grote vorm van bescherming binnen de JBZ-Raad. De tweede bescherming betreft de domeinen waarbij geen unanimitéit voor nodig is. Men kan de **noodremprocedure** inschakelen als men niet tegen zijn wil gebonden wil zijn. Art. 82, lid 3 en art. 83, lid 3 VWEU spreken hierover. Deze procedure kan uiteraard niet ingeroepen worden bij kwesties waarbij unanimitéit vereist is. Men kan sowieso niet aan de noodrem trekken als het al een richtlijn betreft, het moet nog een ontwerp van richtlijn betreffen. In dat geval wordt de gewone wetgevingsprocedure geschorst. Na bespreking, en 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. Binnen dezelfde termijn, in geval van verschil van mening en indien ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de betrokken ontwerp-richtlijn, stellen zij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan in kennis. In dat geval wordt de in de artikelen 20, lid 2 VEU en 329, lid 1 van dit Verdrag bedoelde machtiging tot nauwere samenwerking geacht te zijn verleend en zijn de bepalingen betreffende nauwere samenwerking van toepassing.

VI.2.5. Het Europees Parlement

VI.2.5.1. De regeling in de vroegere Derde Pijler

De regeling in de vroegere Derde Pijler werd beschreven in het oude art. 39 VEU. Het kon echter moeilijk anders met het systeem van unanimitéit. Er waren **drie zaken** die het Europees Parlement mocht doen. Allereerst moeten de Europese Commissie en de Raad het Europees Parlement op de hoogte brengen en houden. Ten tweede moest de Raad vooraleer een bindend juridisch instrument werd vastgesteld eerst (niet bindend) advies vragen aan het Europees Parlement. Men houdt daar sterk rekening met mensenrechten (i.t.t. de Europese Commissie en de Raad die meer inzetten op efficiëntie), waardoor er een onevenwicht tussen efficiëntie en mensenrechten bestaat. Ten derde voerde men een jaarlijks debat over de vooruitgang van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Het Europees Parlement had niet veel macht, wat een slechte zaak is, omdat ze rechtstreeks verkozen worden. Er was dus een **gebrek aan democratie** in de Derde Pijler. Een aantal auteurs vonden dit niet aanvaardbaar, omdat het gaat over de vrijheid van burgers en het enige rechtstreeks gekozen orgaan van de Unie weinig te zeggen heeft. De rechtsbescherming was onvoldoende, niet transparant en niet democratisch. Er werd echter geen alternatief voorzien.

VI.2.5.2. De huidige regeling

Het **Europees Parlement** wordt een volwaardig parlement, een volwaardig medewetgever met een gewone wetgevingsprocedure (art. 294 VWEU). Het **initiatiefrecht** ligt bij de Commissie of een kwart van de lidstaten en deze dient een voorstel in bij het Europees Parlement en bij de Raad. Het Parlement stelt zijn standpunt in eerste lezing vast en deelt het mee aan de Raad. Indien de Raad het standpunt goedkeurt, stemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid. Zo is het instrument klaar en kan het gepubliceerd worden. De noodremprocedure kan ingesteld worden voor de stemming plaatsvindt. Indien de Raad het standpunt van het Parlement niet goedkeurt, stelt hij zijn standpunt in eerste lezing vast en deelt hij dit (gemotiveerd) mee aan het Parlement.

Indien het Europees Parlement binnen een termijn van drie maanden na deze mededeling:

- (1) het standpunt van de Raad in eerste lezing **goedkeurt** of zich niet heeft uitgesproken, wordt de betrokken handeling geacht te zijn vastgesteld in de formulering die overeenstemt met het standpunt van de Raad;
- (2) het standpunt van de Raad in eerste lezing met een meerderheid van zijn leden verwerpt, wordt de voorgestelde handeling geacht niet te zijn vastgesteld (**negatief vetorecht**, wat in de praktijk niet vaak voorkomt);
- (3) met een meerderheid van zijn leden **amendementen** (wijzigingen/aanpassingen) op het standpunt van de Raad in eerste lezing voorstelt, wordt de aldus geamendeerde tekst toegezonden aan de Raad en aan de Commissie, die advies over deze amendementen uitbrengt.

Indien de Raad binnen een termijn van drie maanden na ontvangst van de amendementen van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen:

- deze amendementen **goedkeurt**, wordt de betrokken handeling geacht te zijn vastgesteld. Dit gebeurt meestal omdat bepaalde lidstaten wel tot inzicht komen of om pragmatische redenen;
- niet alle amendementen goedkeurt, roept de voorzitter van de Raad, in overeenstemming met de voorzitter van het Parlement, binnen zes weken het **bemiddelingscomité** (bestaande uit Raad, Commissie en Parlement). Komen ze tot een gemeenschappelijke tekst, dan wordt het instrument vastgesteld. Is dit niet zo, dan bestaat er dus geen instrument.

Al met al kan het Europees Parlement niet zonder de JBZ-Raad en dat werkt ook omgekeerd zo. De Europese Commissie heeft eerder een faciliterende en ondersteunende rol.

VI.2.6. De nauwere samenwerking als mechanisme van flexibele integratie

Nauwere samenwerking is een juridisch begrip dat in de verdragen wordt gebruikt. 'Flexibele integratie' is een politiek begrip. Daar bestaan wel wat misverstanden over. De hamvraag is of het binnen of buiten het kader van de Unie bestaat. Dat is binnen het kader van de Unie in de zin dat het gaat om een groep lidstaten (niet alle 28) die onder bepaalde voorwaarden en bepaalde procedures nauwer met elkaar gaan samenwerken op beleidsterrein waar de Unie bevoegd is. Dit bestaat in het kader van het Unierecht. Dat leidt ertoe dat de regels van het Unierecht toepasselijk zijn op een groep lidstaten en niet op alle andere lidstaten. Bepaalde regels van het Unierecht wijken af van het algemene Unierecht, maar wel degelijk Unierecht zijn. Men heeft dat bij het Verdrag van Amsterdam verzonnen. In 1997 werd de mogelijkheid gegeven om meer snelheden binnen de Unie te krijgen. Dat had (ondanks lichte wijziging in het Verdrag van Nice) een dood bestaan. In het kader van het Verdrag van Lissabon ontstond de discussie of men dit mechanisme wilde houden. Het compromis bestond dat we het gingen houden en dat er specifieke regels voor het domein van politie- en justitiesamenwerking kwamen en die in zekere mate afwijken op de nauwere samenwerking van andere domeinen.

Over welke gevallen gaat dit dan? Alle gevallen kun je brengen tot drie grote categorieën. De eerste categorie betreft gevallen waarin toepassing is gemaakt van de **noodremprocedure** (zie art. 82-83 VWEU). Een groep van minstens negen lidstaten kan aan de noodrem trekken. Deze richtlijn komt wel tot stand, maar enkel voor deze lidstaten die voor de nauwere samenwerking opteert. Hiervoor heeft men geen toestemming nodig, de machtiging wordt geacht verleend te zijn. Ten tweede spreekt art. 87, lid 3 VWEU over **operationele politiesamenwerking**. Het betreft voornamelijk informatie-uitwisseling en grensoverschrijdend operationeel optreden. Dit wordt via eenparigheid geregeld. Als dat niet bereikt wordt in de Raad, kan een groep van minstens negen lidstaten de stap zetten. Dit gaat in twee fasen: enerzijds kan een groep van

minstens negen lidstaten kijken of men bij de Europese Raad het voorstel kan indienen, anderzijds kan geopteerd worden voor nauwere samenwerking via dezelfde procedure als eerder beschreven. Dit betreft telkens een mogelijkheid. Het derde punt heeft te maken met het **Europees O.M.** (art. 86 VWEU). Al meer dan twintig jaar is dat een natte droom van de Commissie en het Europees Parlement. Deze willen dat omdat ze zeggen dat er een groot probleem is bij het bestrijden van EU-fraude. Dat zijn grote budgetten die deels afkomstig zijn uit de belasting en importtaksen. Waar groot budget is, riskeert men fraude. Het is een vrij aanzienlijk probleem. Vaak proberen criminele groepen geld van de Unie via bepaalde frauduleuze praktijken te regelen. In het verleden lukte dat vrij goed. Onder meer OLAF (de antifraudedienst van de Unie) strijdt tegen EU-fraude. De lidstaten zeggen dat ze het niet alleen kunnen en dat er een Europees orgaan nodig is, een Europese procureur, om de fraude te bestrijden. De verdragen voor Lissabon gaven deze bevoegdheden niet. Bij het Verdrag van Lissabon werd gezegd dat er een Europees O.M. ingesteld kan worden, maar dat het niet hoeft. Dit moet echter bij bijzondere wetgevingsprocedure die erop neerkomt dat er in de Raad unanimitie vereist moet zijn (art. 86, lid 1, alinea 1 VWEU). Heeft men geen eenparigheid, dan zou een Europees O.M. opgericht kunnen worden door nauwere samenwerking van een groep van minstens negen lidstaten (alinea 2). Dat O.M. is dan bevoegd voor die lidstaten. Intussen is er een vordering goedgekeurd waarin men zo'n orgaan opricht. Dat geeft ongelooflijk veel problemen.

Het eerste **voordeel** is dat het blokkades vermijdt waar één lidstaat de vooruitgang van de Unie zou kunnen tegenhouden. In die zin getuigt dat van realiteitszin, enig inzicht in de politieke verhoudingen en kan dat succesvol zijn, bv. Schengenakkoord. Dat was een verdrag waar lidstaten achteraf zeiden dat het een succesvol gedrag werd en dat dat in de Unie geïntegreerd moest worden bij het Verdrag van Amsterdam. Een **nadeel** is dat de complexiteit bij politie en parketmagistraten stijgt. Op den duur heeft men een Unie die uiteenvalt in een soort sub-Unies. Het zorgt met andere woorden voor versnippering.

VI.3. De juridische instrumenten

VI.3.1. De juridische instrumenten in de vroegere Derde Pijler

Men kende **vier instrumenten**, die men terugvindt in het oude art. 34 van het Unieverdrag. Deze hebben twee kenmerken gemeenschappelijk: (1) ze kwamen tot stand op het initiatief van de Commissie of een lidstaat en (2) bij de Raad was altijd eenparigheid vereist.

VI.3.1.1. Gemeenschappelijke standpunten

Het betreft een standpunt van de Unie, waarbij de Unie met één stem sprak. Dat was in principe niet bindend, maar er werd wel veronderstelt dat men het standpunt internationaal verdedigt. Men neemt als 28 lidstaten dus één standpunt in: een **gemeenschappelijk standpunt**.

VI.3.1.2. Kaderbesluiten

Cruciaal zijn de **kaderbesluiten**. Ze zeggen, zo zegt het oude art. 34 VEU, dat ze drie grote kenmerken kennen. Allereerst waren ze bedoeld om de wetgeving of de bestuursrechtelijke rechtspraak van lidstaten te harmoniseren. Ten tweede waren ze verbindend voor wat het te bereiken resultaat betreft. De vorm en middelen waarmee dat resultaat bereikt werd, betreft een nationale kwestie. Ten derde heeft het geen rechtstreekse werking. Met andere woorden moeten kaderbesluiten omgezet worden tot nationale wetgeving als het nog niet in orde was. Dat was een instrument dat in de Derde Pijler het meest gebruikt is. Men werkt met wederzijdse

erkenning, maar op bepaalde punten is harmonisatie nodig. Dat was veel soepeler dan een klassiek verdrag. Deze definitie is zo goed als hetzelfde voor de richtlijnen van de Unie zoals we hem nu kennen. Er zijn echter minstens twee grote verschillen. Ten eerste kunnen richtlijnen rechtstreekste werking hebben in een aantal gevallen, bv. als de omzettingstermijn verstreken is. Dat was niet het geval bij kaderbesluiten. Ten tweede kent men een probleem rondom de implementatie. Als een lidstaat de richtlijn niet tijdig of verkeerd of gedeeltelijk omzet, dan kan de Commissie beroep instellen het Hof van Justitie. Deze bevoegdheid had de Commissie niet bij een kaderbesluit, waardoor sommige lidstaten deze nooit implementeerden.

Het **arrest Pupino** van het Hof van Justitie (2005) had te maken met een kaderbesluit van de Unie over de rechten van de slachtoffers. Traditioneel had België al een sterke positie voor de slachtoffers, maar dat was niet overal zo. Mevrouw Pupino was een Italiaanse kleuterjufvrouw met een afwijkende, deviante aanpak. Zij werd ervan verdacht om kleuters lichamelijk letsel toe te brengen. De Italiaanse autoriteiten starten een onderzoek. Deze wilde de kleuters als getuigen verhoren in de fase van het gerechtelijk onderzoek. Volgens het Italiaanse wetboek moesten deze kleuters ook naar de rechter te gaan om daar te getuigen. Er bestond bij het parket angst voor secundaire victimisering. De rechter wilde het vanuit criminologisch perspectief goed doen, maar liep wel tegen zijn wetboek aan die de getuigenissen verplichtten. Er was echter een kaderbesluit waarin de Unie kwetsbare slachtoffers moest beschermen, waardoor deze kleuters de getuigenissen bespaard konden worden. Italië had dit kaderbesluit nog niet geïmplementeerd. De rechter zag gelijkenissen met richtlijnen en opteerde wat betreft deze kaderbesluiten voor conforme interpretatie.

Een prejudiciële vraag werd gesteld of deze **conforme interpretatie** ook voor kaderbesluiten geldt. Bij het **Hof van Justitie** vertelde men dat het inderdaad toegepast kan worden op de kaderbesluiten. Allereerst is de definitie van het kaderbesluit zo goed als hetzelfde als een richtlijn. Het tweede argument had te maken met de unietrouw. Deze eist dat er in de Derde Pijler loyaal samengewerkt moet worden en dat men niet kan doen alsof een kaderbesluit niet aanvaard is. Het derde argument vereist enige soepelheid. Zonder conforme interpretatie zou de procedure van prejudiciële vraag in de Derde Pijler haar kracht verliezen. Men zou zich anders niet rechtstreeks kunnen beroepen op een kaderbesluit.

Er gelden echter wel **bependingen** op de conforme interpretatie. Ten eerste kan men niet '*contra legem*' interpreteren, er moet interpretatieruimte zijn. Ten tweede wordt de conforme interpretatie begrensd door de algemene rechtsbeginselen, vooral de rechtszekerheid en de niet-retroactiviteit, waarbij het Hof preciseert dat een persoon of de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een persoon die handelt in strijd met een kaderbesluit nooit uitsluitend op grond van dat kaderbesluit (onafhankelijk van de nationale wetgeving) kan worden bepaald of worden bestraft. Ten derde mag een kaderbesluit er nooit toe leiden dat de mensenrechten in het gedrang komen. Dat is wel frappant dat het Hof dat zegt, aangezien dat logisch is. Art. 6 van het oude VEU verwees ook naar de grondrechten, dus uitspraak was overbodig. Een kaderbesluit (secundair recht) zou sowieso niet toegepast mogen worden als het strijdig is met het Unierecht (primair recht).

Eens dat de omzettingstermijn verstreken is, zegt de rechtspraak van het Hof dat de burger zich rechtstreeks op een richtlijn kan beroepen. Geldt dat dan ook voor kaderbesluiten? Het Hof is daar nooit aan toegekomen, omdat er weinig tijd tussen het arrest Pupino en het Verdrag van Lissabon zat. Vermoedelijk zou het de volgende stap geweest zijn, maar men heeft als Hof nooit de kans gehad.

VI.3.1.3. Besluiten

Besluiten konden worden gebruikt voor alle andere doelen dan harmonisatie, bv. de oprichting van EUROJUST. Dat was ook bindend en had geen rechtstreekse werking.

VI.3.1.4. Verdragen/Overeenkomsten

Oud art. 34 Unieverdrag sprak van **overeenkomsten**, waarmee men de klassieke **verdragen** bedoelde. Dat heeft men in de tijd gebruikt om EUROPOL op te richten. Men was echter geen fan van verdragen, omdat het veel te lang duurde voordat alle lidstaten het in werking hadden laten treden. Het betrof een trage procedure die in de praktijk niet veel gebruikt werd. Het verdrag is een typisch intergouvernamenteel instrument. Men heeft meer met kaderbesluiten gewerkt die tot op de dag van vandaag nog belangrijk zijn.

VI.3.2. De huidige juridische instrumenten

Instrumenten uit de Eerste Pijler gelden nu ook voor de vroegere Derde Pijler (zie **art. 289-291 VWEU**). Het betreft de vijf klassieke instrumenten: verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen. In het Verdrag van Lissabon zitten protocollen waarin de oude instrumenten geldig blijven zolang ze niet gewijzigd, vernietigd of ingetrokken worden. In de praktijk zijn er dus nog tal van kaderbesluiten relevant. De omzettingstermijn is verstreken, waardoor men met nationaal recht werkt. Men heeft de tempel weggeveegd, maar dat betekent niet dat alle vooruitgang bij het vuilnis wordt gezet.

VI.4. Het gevoerde beleid

VI.4.1. De wederzijdse erkenning als hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken binnen de Europese Unie

Wederzijdse erkenning binnen het criminologisch domein werd in Tampere (1999) door de Europese Raad gelanceerd. Het was de eerste keer dat het Europees Raad twee dagen nadacht over criminaliteitsbestrijding. Daar heeft men de richtpunten van Tampere opgesteld, een soort beleidsplan voor vijf jaar (1999-2004). Onder de Derde Pijler wilde men de prioriteiten opsporen inzake criminaliteit. In 2004 werd een nieuw beleidsplan opgericht in Den Haag. In 2009 ontstond een Stockholm-programma. Vanaf het Verdrag van Lissabon zit dit verpakt in art. 68 VWEU.

In Tampere werd dus voor het eerst wederzijdse erkenning gelanceerd als hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken binnen de Europese Unie. Dit is, zie **art. 82-83 VWEU**, nog altijd actueel. Rechterlijke uitspraken (vonnissen of arresten) en rechterlijke beslissingen (bv. bevel tot voorlopige hechtenis) kennen wederzijdse erkenning. Dat wil dus zeggen dat elk land van de Unie een rechterlijke beslissing uit een andere lidstaat erkent alsof het een nationale beslissing zou zijn: eenheid in verscheidenheid.

Het **ontstaan** van deze wederzijdse erkenning stamt uit de Eerste Pijler (bv. vrij verkeer van goederen) uit het **arrest Cassis de Dijon** uit 1979. Het betreft een zaak waarin Frankrijk een vorm van alcohol wilde invoeren in andere landen. Duitsland wilde dat echter niet, omdat het een concurrentie voor hun eigen markt zou zijn. Men kon echter moeilijk zeggen dat het niet mogelijk was, aangezien er vrij verkeer van goederen bestaat. Frankrijk ging naar het Hof en zei dat elke lidstaat regelingen mag treffen over de productie en de verkoop van alcohol. Het is dan logisch dat er verschillen bestaan tussen lidstaten. Het neemt niet weg dat er vrije handel moet zijn, dat er een vrij verkeer van goederen moet zijn en dat men de markt niet mag afschermen. De controle op alcohol is een zaak van elke lidstaat en daar zitten verschillen op.

We erkennen elkaars verschillen. Is de cassis, geproduceerd in Dijon, veilig, dan moeten andere landen, waaronder Duitsland, dat aanvaarden en respecteren. Het draait dus om wederzijdse erkenning. We erkennen elkaars productie- en kwaliteitssysteem. Dat arrest heeft men in Tampere gezien.

VI.4.2. De krachtlijnen van het gevoerde beleid

Er bestaan heel veel instrumenten op basis van deze wederzijdse erkenning. In een strafzaak kent men fasen: opsporing, vervolging, fase van de vonnisrechter en strafuitvoering. Dit schema werkt overal, zelfs buiten de Europese Unie. Het beginsel van wederzijdse erkenning zit in al deze fasen. Een kaderbesluit uit 2003 kan bijvoorbeeld bewijsstukken of voorwerpen bevriezen. Dit kan zeer snel over de grens worden uitgevoerd via wederzijdse erkenning. Wilt een onderzoeksrechter een persoon in het kader van een opsporingsonderzoek aanhouden in een ander land, dan vaardigt deze onderzoeksrechter een **Europees aanhoudingsbevel** uit. Dit bevel wordt dan uitgevoerd in een ander land. De staat die de beslissing neemt en het bevel uitvaardigt zal dat doen middels een formulier. Dat is gebruiksvriendelijk vanuit het perspectief van degene die uitvaardigt. Vanuit het perspectief van de beklaagde of verdachte is het minder gebruiksvriendelijk. Op grond van dat formulier wordt men aangehouden, maar veel meer niet. Het strafdossier blijft bij het land. De uitvoering is gebaseerd op strikte termijnen vanuit het perspectief dat de Unie één grondgebied is. De Unie toonde aan de Verenigde Staten dat ze in staat was om via wederzijdse erkenning een aanhoudingsbevel te creëren, in nasleep van 9/11.

Een kaderbesluit van 2005 kan ook geldsancties wederzijds erkennen in de Europese Unie. Men accepteert de beslissing van een land en voert deze sanctie uit in het land naar kwestie. Een Duitser die in Portugal woont kan in België gestraft worden met een gevangenisstraf, maar de Portugezen kunnen ook bereid zijn om onze Belgische gevangenisstraf te erkennen, maar uitgevoerd in Portugal. Dit kaderbesluit uit 2008 is een voorbeeld van wederzijdse erkenning. Het belangrijkste voorbeeld is een richtlijn van 2014 over een **Europees onderzoeksbevel** waar men alle onderzoeksdaeden kan gelasten die uitgevoerd worden door een ander land in de Unie.

Er zijn echter wat **kritieken** van de wederzijdse erkenning. Men spreekt over drie fundamentele kritieken. Allereerst spreekt men van **appelen met peren vergelijken**. Wederzijdse erkenning komt uit de Eerste Pijler, uit de interne markt waar het over goederen en handelswaren gaat waarbij men kijkt naar de kwaliteitseisen van de controle. In de justitiële samenwerking gaat het over iets groters, het gaat over vonnissen, arresten en beslissingen. Kan de wederzijdse erkenning uit het economisch domein wel toepasbaar zijn in het strafrecht? Het gaat om een erkenning van buitenlandse rechten. Duitse wetgeving is bijvoorbeeld evenveel waard als Belgische wetgeving. Ten tweede zegt men dat als men de wederzijdse erkenning vanuit het **perspectief van de burger** kijkt, dan werkt erkenning op economisch vlak in het voordeel van de burger, bv. concurrentie tussen producten. In het strafrechtelijk domein is de burger eerder een object van samenwerking, zeker bij een Europees aanhoudingsbevel. De burger heeft daar niet direct een voordeel aan. De kritiek is heel fel gericht op verdachten en beklaagden, maar er bestaat ook wetgeving over de rechten van een slachtoffer in een strafprocedure. Daardoor kunnen burgers ook voordelen hebben. In de praktijk is dit veel minder groot dan dat het nadeel zich voor burgers vormt. Ten derde impliceert wederzijdse erkenning **wederzijds vertrouwen**. De rechtspraak van het EHRM geeft een minder positief beeld dan dat het politiek statement uitdraagt. Heeft het vertrouwen wel een empirische basis? België is veroordeeld van art. 3 EVRM, onder meer wegens gebrekkige huisvesting van geïnterneerden, maar ook op grond van onmenselijke behandeling door de overbevolking in de gevangenissen. Het gevolg hiervan is dat men de uitvoering van het Europees aanhoudingsbevel soms opschort als land. Nederland heeft dit bijvoorbeeld gedaan. Ter versterking van de rechten van verdachten en beklaagden werd een routekaart ingesteld om het evenwicht te herstellen.

VI.4.3. Prioriteitenstelling bij de Europese strafrechtelijke samenwerking

VI.4.3.1. Traditionele blinde vlek

Prioriteitenstelling is bepalen waar men zijn capaciteit aan besteed. De oude verdragen van de Raad van Europa (na WOII) zien alleen een verplichting om samen te werken, maar besteden geen aandacht aan criminaliteitsbestrijding bijvoorbeeld. Dat is vrij normaal. De instrumenten van de Europese Unie besteden daar echter ook nauwelijks aandacht aan en dat is minder normaal. Men moet samenwerken en maakt instrumenten op basis van wederzijdse erkenning, maar de meeste instrumenten koppelen dat niet aan prioriteiten. Het wordt dus nergens geregeld: **traditionele blinde vlek**

VI.4.3.2. Verantwoordelijkheid uitvaardigende lidstaat

Als het dan zo is dat het niet wordt geregeld, dan kent men een **verantwoordelijkheid van de uitvaardigende lidstaat**. Het betreft een lidstaat die een Europees aanhoudingsbevel of een onderzoeksbevel uitvaardigt. Men krijgt anders bevelen die men moet uitvoeren zonder dat men het als een prioriteit ziet. Veel drugszaken in België hebben linken met Nederland. Met een Europees onderzoeksbevel wordt een observatie van een medeplichtige in Nederland gevraagd. Men beveelt dat en stuurt het als Belgische onderzoeksrechter de grens over. In Nederland creëert dat spanning, aangezien het voor Nederland een kleine drugszaak is. Men staat niet te springen om hiervoor politiecapaciteit uit te voeren. Pragmatisch gezien heeft Nederland gelijk, maar juridisch wint België. Dat geeft dus spanning. Polen is een lidstaat die de meeste Europese aanhoudingsbevel uitschrijft. Zij overspoelen de rest van de Unie met bevelen, vaak omtrent diefstallen. Men heeft gekeken wat er dan precies gestolen wordt en het betreft vaak enorm kleine vergrijpen, zoals het stelen van een paar stukken fruit. Polen neemt dit echter serieus en vaardigt aanhoudingsbevelen uit, want diefstal is diefstal. Juridisch hebben ze gelijk, maar in de praktijk kan dit niet werken. Dit leidt tot frustratie en ondergraaft het vertrouwen. Vandaar is het cruciaal dat de uitvaardigende lidstaat zijn verantwoordelijkheid neemt en nadenkt of het aanhoudingsbevel wel nodig is. Een formulier is namelijk snel ingevuld. Binnen de Europese Unie heeft men daar een gedeeltelijke oplossing voor. In de meest recente **richtlijn van 2014** over het onderzoeksbevel heeft men geschreven dat men zo'n bevel maar mag uitvaardigen als dat noodzakelijk is, als het proportioneel is met de feiten en als de onderzoekshandeling in een soortgelijke nationale zaak ook uitgevoerd zou kunnen worden. De uitvoerende lidstaat kan controleren, maar niet weigeren. Het hangt nog altijd af van de uitvaardigende lidstaat.

VI.4.3.3. Initiatieven op niveau Europese Unie

Art. 70 VWEU betreft een mogelijkheid voor de Commissie om via de Raad maatregelen te doen om de politie- en justitiesamenwerking te evalueren. Lidstaten evalueren met wederzijdse erkenning als toets. Deze evaluatie gebeurt onpartijdig en objectief, maar verder wordt er niks mee gedaan. Wanneer men deze evaluaties koppelt aan **dreigingsanalyses** (die al gemaakt worden door EUROPOL), de zogenaamde SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment), zou men een basis hebben voor het strafrechtbeleid. Dat is nuttig omdat de samenwerking bij voorkeur op deze cruciale feiten gericht zou moeten zijn. Zo bekomt men tot een goed beeld van de prioriteiten in de Europese Unie. Neem een evaluatierapport, koppel het aan de SOCTA en werk vervolgens met **COSI** (art. 71 VWEU). Deze moet de operationele samenwerking van de grond krijgen en promoten. Er moet een motor komen op deze COSI. Het heeft geen zin om te zeggen dat er een prioriteit is om er vervolgens niks mee te doen, omdat men geen capaciteit heeft. Ten vierde moet men kijken naar **organisatie tussen politie en justitie in de lidstaten**. De Europese Unie harmoniseert op materieel strafrecht voor zover als nodig voor de wederzijdse erkenning. Er is nu nood aan minimale kwaliteitsnormen voor de

organisatie van politie en justitie in de lidstaten. Qua capaciteit scoort België niet slecht, maar vervolgens wordt er amper iets gedaan door de politie. Wat er moet gebeuren is de Unie meer moet sturen op de organisatie tussen politie en justitie. De Belgische politie werkt versnipperd, dus moet men nadenken over de politiestructuur. Kunnen wij als Unie verwachten dat men voor mensenhandel specialisten in de lidstaten zijn die zich exclusief bezighouden met zulke zaken?

VI.4.3.4. Nood aan differentiatie

De initiatieven op het niveau van de Europese Unie leidt tot concentrische cirkels, tot bepaalde deelverzamelingen. Men kan een uniebreed kader maken, maar moet stoppen met verwachten dat één uniforme regel werkt voor alle lidstaten. De problemen aan de grens Duitsland-Polen zijn bijvoorbeeld hele andere problemen dan de grens Spanje-Portugal. Er bestaat dus een **nood aan differentiatie**: beleid blijft wel noodzakelijk afhankelijk van de regio. Gebieden moeten eigen accenten kunnen leggen en dat heeft verschillende gevolgen. Hier kunnen leereffecten uitkomen die men op nationaal niveau zou kunnen toepassen. Een gevalstudie betreft de prioriteitenstelling in de Euregio Maas-Rijn.

VI.4.4. Het toezicht door het Commissie en het Hof van Justitie op de uitvoering van het beleid door de lidstaten

We maken met zijn allen beleidsmatig afspraken waar richtlijnen uit komen, maar vervolgens is de vraag wie er kijkt of de lidstaten de kaderbesluiten en richtlijnen wel uitvoeren. Is er een vorm van **toezicht**?

In de **oude Derde Pijler** was deze controle zeer beperkt, omdat de meest natuurlijke instantie om dat de controleren de Europese Commissie is. De Commissie is de Europese motor en moet controleren of de verdragen nageleefd wordt. In de oude Derde Pijler kon deze echter niks doen. Het kon het niet voor het Hof van Justitie dagen en dergelijke. Er waren zeer beperkte vormen van evaluatie. Ten eerste voorzagen kaderbesluiten in informatieplicht. De lidstaten moesten de Commissie informeren, maar enkel over de vraag of het kaderbesluit is omgezet, ja of nee. De informatieplicht reikte dus niet ver. Ten tweede gaf **art. 35, lid 7 van het oude Unieverdrag** het Hof de bevoegdheid om zich in te laten in een geschil tussen lidstaten over de toepassing of interpretatie van een kaderbesluit. Een probleem was dat dit de verhouding tussen de lidstaten niet ten goede kwam. Het tweede probleem was dat het enkel mogelijk was als de Raad geen oplossing voor het probleem kon bereiken binnen de zes maanden. Het derde mechanisme was een vorm van *'peer evaluation'* uit de Derde Pijler. Het betrof een evaluatiesysteem dat steunde op een gemeenschappelijk optreden uit 1997 dat kort gezegd impliceerde dat men per ronde van evaluatie een thema koos en daarna een team van onafhankelijke experts op bezoek liet gaan bij de lidstaten. Dat zorgde voor interessante rapporten, maar er gebeurde niets mee met de rapporten aangezien de Commissie niets kon doen en de Raad bij unanimitieit kon beslissen. Men besteedt amper aandacht nu aan art. 70 VWEU, omdat de *'peer evaluation'* de voorganger ervan is en men destijds weinig waarde hieraan hechte. Nu kan de Commissie echter wel naar het Hof stappen.

Het **Verdrag van Lissabon** heeft de tempelstructuur weggevaagd. De Commissie kan nu naar het Hof. **Art. 258-260 VWEU** zegt dat de Commissie bij het Hof een beroep kan instellen wegens niet-nakoming van verplichtingen door een lidstaat. Dat beroep kon al in de Eerste Pijler, maar kan nu ook inzake politie en justitiële samenwerking. Allereerst besluit de Europese Commissie of het wenselijk is om de zaak bij het Hof op de agenda te plaatsen. Men maakt een opportuniteitsoordeel. Wordt het voor het Hof geplaatst, dan komt men in de precontentieuze fase. De Commissie neemt contact op met de lidstaat en vraagt de nodige informatie. Men heeft kennis dat er iets aan de hand is, maar wil meer uitleg van de lidstaat in kwestie. Men geeft als

het ware de lidstaat de kans om zich te verdedigen. Lukt het niet, dan moet de zaak aangescherpt worden en stuurt de Commissie de lidstaat een aanmaningsbrief. Men geeft de lidstaat een tijd om het probleem aan te pakken. Doet men dit niet, dan wordt een gemotiveerd advies voor het Hof opgesteld. De volgende stap betreft het verzoekschrift aan het Hof om de zaak op de agenda te plaatsen. De Commissie moet bewijzen dat de lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt. De lidstaat krijgt echter wel de kans om zich te bewijzen, maar de Commissie draagt de bewijslast. Oftewel is het beroep ongegrond en krijgt de Commissie ongelijk. Oftewel is het beroep wel gegrond en krijgt de Commissie gelijk. De lidstaat wordt veroordeeld. Soms moet men als lidstaat de wetgeving wijzigen, al dan niet ook het beleid. Een lidstaat is uiteraard gebonden door dit arrest. Dat arrest wordt om twee redenen uitgevoerd. Ten eerste bestaat nog altijd de unietrouw. De tweede reden is pragmatischer, maar in de praktijk belangrijker. Neemt de lidstaat niet alle maatregelen om het arrest na te komen, dan kan de Europese Commissie met een meer eenvoudige procedure naar het Hof van Justitie. Bij deze tweede verschijning kan een boete opgelegd worden en bestaat de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen. Lidstaten zijn in de praktijk nog niet vaak veroordeeld, maar de mogelijkheid tot vervolging zorgt dat lidstaten onder meer de richtlijnen sneller implementeren op hun nationale wetgeving.

VI.5. De rechtsbescherming

VI.5.1. De beginselen

Elke nationale rechter is een Europese rechter. Het betreft een slogan, maar deze is wel juist. Er wordt mee bedoeld dat elke nationale rechter het Europees recht moet toepassen en daarmee ook de rechtsbescherming. Elke rechter kan ook een **prejudiciële vraag** aan het Hof van Justitie in Luxemburg stellen, voordat ze uitspraak doen in het geschil. Deze vraag kan gaan over (1) de interpretatie van primair en secundair Unierecht (bv. kaderbesluiten uit de Derde Pijler, richtlijnen, VEU en VWEU) en (2) de geldigheid van de handelingen van de instellingen van de Unie. Dat tweede betreft het secundair Unierecht.

Er waren in de vroegere Derde Pijler **beperkingen** voor een prejudiciële vraag (art. 35 oud Unieverdrag). Allereerst had de vraag een facultatief karakter: een lidstaat moest een verklaring afleggen of ze al dan niet de procedure van de prejudiciële vraag aanvaardde, ja of nee. Aanvaardt men als lidstaat de procedure, dan heeft de lidstaat ten tweede twee mogelijkheden. Of u aanvaardt het voor alle rechters of u beperkt het tot die rechters tot wiens beslissing geen hoger beroep meer mogelijk is. België heeft het aanvaard en voor alle rechters. De derde beperking bestaat echter nog steeds (zie **art. 276 VWEU**). Bij de prejudiciële vraag, zo zei het Verenigd Koninkrijk, kan het sowieso niet de bedoeling zijn dat het Hof zich uitspreekt over de geldigheid van politieoperaties of de proportionaliteit hiervan. Deze beperking geldt na het Verdrag van Lissabon nog steeds.

VI.5.2. De rechtsbescherming tegenover instellingen en organen van de Unie

De rechtsbescherming omvat drie grote kanalen om een zaak bij de Hof van Justitie te brengen: beroep tot nietigverklaring, beroep wegens nalaten te beslissen en beroep tot schadevergoeding. We beperken ons echter tot het eerste kanaal. Art. 263 VWEU spreekt over dit **beroep tot nietigverklaring**. Een nietigverklaring van een handeling van een instelling of een orgaan van de Unie wordt gevraagd. Dit werkt ‘*erga omnes*’ (ten aanzien van iedereen) en ‘*ex tunc*’ (vanaf toen: retrospectief). Dit doet men omdat men meent dat de handeling van de Raad, Parlement of Commissie in strijd is met een regel van het Unierecht. Dat gaat niet over primair Unierecht: men toetst wel aan het Unierecht. Daarvoor moet een van de vier **nietigheidsgronden** aanwezig zijn. Allereerst kent men onbevoegdheid. Een handeling is vastgesteld met miskenning van de

bevoegdheidsregels. Ten tweede kan er schending van wezenlijke vormvoorschriften zijn, een schending van ernstige procedureregels. De procedure is dus niet gevolgd. De derde grond betreft de schending van de verdragen. Dat is merkwaardig, aangezien de gronden in de verdragen zitten. Ten vierde kan de bevoegdheid misbruikt worden, maar dat gebeurt niet vaak. Men heeft een termijn van twee maanden vanaf de dag van bekendmaking in het publicatieblad om het beroep in te stellen.

Dat beroep kan ten eerste ingesteld worden door een **lidstaat**. Deze hoeft geen speciaal belang aan te tonen: elke lidstaat kan dat doen, zelfs als de lidstaat de handeling in de Raad heeft goedgekeurd. Men kan zich namelijk bedenken of de regering wijzigt en heeft andere opinies. Ten tweede kan een **instelling van de Unie** altijd naar het Hof, bv. de Commissie.

Ten derde kunnen **natuurlijke of rechtspersonen** naar het Hof onder strikte voorwaarden. Art. 263, lid 4 VWEU spreekt daarover. Een natuurlijk of rechtspersoon kan allereerst handelingen die gericht zijn tot een particulier proberen nietig te verklaren. Dat gebeurt niet, maar in de toekomst zou het kunnen. Als EUROPOL en EUROJUST meer bevoegdheden krijgt, dan kan het zijn dat er meer handelingen komen die direct betrekking hebben op personen. Binnen het strafrecht en politie- en justitie samenwerking is dat nog niet echt zo.

Ten tweede zijn er handelingen die niet gericht zijn op de persoon, maar deze rechtstreeks en individueel raken. **Rechtstreeks** raken heeft te maken met de eigenschap van de handeling zelf. Dit is zo als de handeling rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie, als de rechten en plichten er direct door gewijzigd worden. Dat veronderstelt dat lidstaten geen enkele beoordelingsvrijheid hebben en dat de Unie dat ook niet heeft. Dat wil dus zeggen dat een richtlijn niet aan dat criterium voldoet. Een richtlijn zal men normaal gesproken niet rechtstreeks raken, omdat de lidstaat vormen en middelen heeft om het resultaat te raken. Een verordening zal men wel rechtstreeks kunnen raken. Bij politie- en justitiesamenwerking wordt er echter bijna altijd gebruik gemaakt van richtlijnen, waardoor men zeer moeilijk individueel geraakt wordt. Men wordt **individueel** geraakt wanneer de handeling iemand treft op grond van een bijzondere hoedanigheid die deze persoon heeft of een bijzondere situatie waarin deze persoon zit. Het heeft dus te maken met de eigenschap van de verzoeker. De combinatie van het rechtstreeks en individueel raken is moeilijk. Een richtlijn heeft beleidsvrijheid en is zelden individueel geraakt. Al met al dus moeilijk te volbrengen.

Ten derde kan men als particulier gedelegeerde en uitvoeringshandelingen in twijfel stellen. Hiervoor geldt enkel de voorwaarde dat men rechtstreeks geraakt moet zijn. Deze vereisen geen uitvoeringsmaatregelen (art. 290 en 291 VWEU).

Als beklagde kan men echter aan de rechter stellen dat een richtlijn alsnog in strijd is met het primair Unierecht. Er wordt gevraagd aan de rechter om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Een richtlijn is secundair Unierecht. De geldigheid hiervan kan wel in twijfel worden getrokken. Wanneer zo'n richtlijn in strijd is met het primair Unierecht, dan kan de rechter deze richtlijn niet toepassen. Alle rechters van alle lidstaten moeten deze richtlijn beschouwen als ongeldig. Dat geldt, net als een nietigverklaring, ook '*erga omnes*' en '*ex tunc*'. Dat betreft een groot verschil tussen het Grondwettelijk Hof. Er is dus een **andere weg naar het Hof van Justitie**. Hier gelden uiteraard niet de beperking van rechtstreekse en individuele handelingen. Ook het termijn is hier niet van belang.

VI.5.3. Het Handvest van de grondrechten

Bij grondrechten denkt iedereen aan het EVRM van de Raad van Europa. De lidstaten van de Europese Unie behoren ook tot deze Raad van Europa. Het EVRM geldt dus voor de hele Unie. In 1969 besliste het Hof van Justitie dat de fundamentele grondrechten van de mens beschouwd moeten worden als algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Deze beginselen omvatten

dus ook de grondrechten. Als Hof is men verantwoordelijk om de eerbiediging van deze rechten te bewaken. In art. 6 van het oude Unieverdrag werd dit ook geschreven. De Unie is gebouwd op bepaalde beginselen zoals vrijheid, democratie, maar ook eerbiediging van mensenrechten. Van verwees enerzijds naar het EVRM als bron van de mensenrechten, maar anderzijds de algemene beginselen van gemeenschapsrecht en de grondwettelijke tradities van de lidstaten. Deze leggen een laag bovenop de norm van EVRM. Na het Verdrag van Lissabon kennen we hetzelfde art. 6 nog steeds, nu in het art. 6 VEU. De Unie erkent deze rechten. Dat wordt nog eens herhaald in art. 67 VWEU, een eerste artikel over de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht. Men bevestigt dat binnen de Unie, binnen de ruimte en dus ook binnen de politie- en justitiesamenwerking de grondrechten eerbiedigt worden. In 1999 was er een initiatief vanuit de Europese Raad waar men een extra moderne grondrechtencatalogus wilde uitwerken waar men meer rechten voorzag dan het EVRM. Dat heeft geleid tot een Handvest dat twee keer is vastgesteld. Een eerste keer werd dit in 2000 vastgesteld, wat zeer snel was. In 2007 heeft men dit nog een keer bekend gemaakt, het zogenaamde **Handvest van de grondrechten**.

In 1999 had de Europese Raad een idee en een jaar later was deze al vastgesteld. Is dit niet zeer snel? Zou het dan niet kunnen dat deze catalogus niet veel voorstelt? Men sprak met zijn allen af dat het Handvest werd aangekondigd, maar dat het niet bindend zou zijn: ‘*soft law*’. Het Hof van Justitie gebruikt het echter wel als instrument van interpretatie. ‘*Soft law*’ spreekt wel degelijk een rol. De eerste versie was niet bindend, maar wel gezaghebbend. In 2007 heeft men bij het Verdrag van Lissabon voor wat het Handvest betreft art. 6 VEU gezegd dat het **dezelfde juridische waarde heeft als de verdragen**. Daarmee is het Handvest van de grondrechten primair Unirecht en bindend. Dat wil zeggen dat het Hof van Justitie secundair Unierecht (bv. richtlijnen) kan toetsen aan het Handvest van de grondrechten (omdat het primair Unierecht is).

Wie is er dan **gebonden** door het Handvest van de grondrechten? Art. 51 van het Handvest van de grondrechten (HV) zegt dat op de eerste plaats de Europese Unie en alle instellingen die daaraan verbonden zijn (bv. ook EUROPOL en EUROJUST) zelf gebonden is. Een lidstaat is gebonden, maar niet altijd. Men is gebonden, maar uitsluitend wanneer lidstaten het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Dat betekent in elk geval dat men niet gebonden zal zijn in een puur nationale zaak. Een zaak waarin er geen enkele band is met primair of secundair Unierecht, dan telt het Handvest niet. Het Handvest zal bindend zijn als er aanknopingspunten zijn met het Unierecht. Dat is in twee gevallen zo: wanneer men optreedt binnen het toepassingsgebied van een Europese rechtsregel en wanneer men een Europese regeling werkelijk uitvoert. Elke vorm van nationale wetgeving kan in discussie gesteld worden wanneer deze in strijd is met een bepaling van het Handvest, maar enkel wanneer men gebonden is uiteraard. Door de reikwijdte van de wederzijdse erkenning, gaat men veel strafzaken hebben waar een band bestaat met het Unierecht. Wanneer een verdachte, getuige, medeplichtige een buitenlands karakter heeft, dan is er een band met het buitenland en dus met het Unierecht. Zodra optreden van een lidstaat op de een of andere wijze een link heeft met een buitenlands optreden, is er een band.

Een strafrechter heeft vrij vaak te maken met het Handvest. Het probleem zit hem op een dubbel vlak. De nationale rechter moet ten eerste kijken of er een band is met het Unierecht. Is er een band, dan kan hij **interpretatiekwesies** rond dat Handvest hebben. Wanneer de rechter een bepaling niet snapt, kan hij een prejudiciële vraag stellen aan het Hof van Justitie. De rechter is in principe niet verplicht om zo’n vraag te stellen, tenzij er tegen deze rechters geen enkel rechtsmiddel meer mogelijk is (zie art. 267 VWEU). Belgische rechters zijn bijvoorbeeld bij het Hof van Cassatie wel verplicht, omdat er niks meer tegen de beslissing gedaan kan worden. Deze kennen echter twee zaken waarin dat niet verplicht is. Ten eerste heeft het Hof zich al over de kwestie gebogen en heeft het Hof de vraag dus al beantwoord (acte éclairé). Ten tweede kan de interpretatie heel duidelijk zijn (acte clair).

Aan het Handvest kan nationaal recht en secundair Unierecht worden getoetst. In de nationale Grondwet zitten echter ook grondrechten. Wat moet men doen als de **Grondwet in strijd** is met bepalingen van het Handvest van de grondrechten? Bij strijdigheid zijn er twee opties. Allereerst kan het Handvest meer bescherming dan de Grondwet bieden. Het is logisch dat er dan aan de hoogste regel en de regel met de hoogste bescherming voorrang wordt gegeven. Daarnaast kan de Grondwet meer bescherming dan het Handvest bieden. Het is ten eerste goed om te kijken of er niet aan die kwestie in het Handvest wordt gedacht. **Art. 53 HV** zegt dat het Handvest nooit afbreuk mag doen aan de Grondwet. Neemt men dit letterlijk, dan komt men tot de verkeerde conclusie dat de nationale Grondwet voorgaat op het Handvest. In de **zaak Melloni** werd een vraag gesteld aan het Hof. Men zat met een Grondwet dat meer bescherming bood dan het Handvest. Het Hof zegt dat men voorrang moet geven aan het Handvest, ook al biedt het minder bescherming dan de Grondwet. De eenheid van het Unierecht (en daarmee de fundamentele principes, waaronder de voorrang) mogen niet in het gedrag komen. Dat zou wel gebeuren als men daarvan afwijkt. Dat neemt echter niet weg dat er in veel gevallen nog marge voor interpretatie is en dat men in elke geval de nationale Grondwet kan uitleggen in het licht van het Unierecht en het Handvest (cf. conforme interpretatie). Men moet het nationale recht unieconform interpreteren en dus ook aan het Handvest. In veel gevallen zal de tekst van het Handvest ook niet duidelijk zijn en dat er ruimte is tot interpretatie, maar als de Grondwet dermate in strijd is met een regel van het Handvest, dan is dat niet aanvaardbaar. De voorrang van het Unierecht blijft primeren.