

De Europese metamorfose?

De implicaties van het Verdrag van Lissabon voor het Europees strafrecht

WENDY DE BONDT*
ALEXANDRA DE MOOR**

ABSTRACT

Het Verdrag van Lissabon heeft de ambitie om het op gang gebrachte integratieproces "te voltooien teneinde de doeltreffendheid en de democratische legitimiteit van de Unie te versterken en haar optreden samenhangender te maken." Ondanks de vele kritieken dat Europa niet klaar is voor een dergelijke metamorfose is het Verdrag nog niet afgeschreven, nu het op 12 december 2008 een duwtje in de rug kreeg met het nieuws dat Ierland vóór november 2009 een nieuw referendum zal organiseren. Met deze bijdrage bekijken we – zij het enkel vanuit Europees strafrechtelijk perspectief – de pijnpunten van het huidige bestel, de wijzigingen voorzien in het Verdrag als ondersteuning voor de conclusie dat er onterecht gewag gemaakt wordt van een metamorfose. De wijzigingen zijn immers vaak een verderzetting van aan de gang zijnde evoluties en aldus veel minder ingrijpend dan de kritieken doen vermoeden.

Kernwoorden: Verdrag van Lissabon – Europees Strafrecht – Derde Pijler – Justitiële en politieke samenwerking – metamorfose

INLEIDING

De Europese Unie (EU) heeft al een lange weg afgelegd alvorens in Lissabon te arriveren. De slagkracht van een samenwerkingsverband als de EU is sterk afhankelijk van haar institutionele structuur, die een directe impact heeft op de ontwikkeling en het functioneren van de Europese strafrechtelijke sfeer. Europa is niet meer wat het 50 jaar geleden was en de toetreding van maar liefst 12 nieuwe lidstaten maakt efficiënt samenwerken met de huidige 27 dan ook geen sinecure. Het laatste decennium werd dan ook gekenmerkt door een reeks verwoede pogingen om de instellingen te hervormen. Het Verdrag van Lissabon heeft de ambitie om het op gang gebrachte integratieproces "te voltooien teneinde de doeltreffendheid en de democratische legitimiteit van de Unie te versterken en haar optreden samenhangender te maken."¹ Met het Ierse "neen" in juni 2008 bereikten de kritieken op het Verdrag van Lissabon een hoogtepunt. Het werd bewierookt en verguisd om de meest uiteenlopende redenen. Critici spreken van een cosmetische opsmuk van het afgekeurde Grondwettelijke Verdrag. Europa zou niet klaar zijn voor een dergelijke metamorfose, die voorbij gaat aan wat de gewone man in de straat wil. Het Verdrag van Lissabon is echter nog niet afgeschreven, nu het op 12 december 2008 een duwtje in de rug kreeg met het nieuws dat Ierland vóór november 2009 een nieuw referendum zal organiseren. Deze bijdrage pikt in op het

* Assistente Strafrecht verbonden aan het *Institute for International Research on Criminal Policy* (UGent) - Wendy.DeBondt@UGent.be

** Assistente Strafrecht verbonden aan het *Institute for International Research on Criminal Policy* (UGent) - Alexandra.DeMoor@UGent.be

1 Preamble, Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, PB. C 17 december 2007, afl. 360, 3.

vernieuwde vleugje hoop om na te gaan welke implicaties het Verdrag zal hebben voor het Europees Strafrecht. We bekijken de pijnpunten van het huidige bestel, de wijzigingen voorzien in het Verdrag en of in die context terecht gewag gemaakt wordt van een metamorfose.

De onderzoeksvraag is door de auteurs beperkt tot de sfeer van het Europees strafrecht, en wordt deels op beschrijvende en deels op evaluatieve wijze van antwoord voorzien, wat finaal uitmondt in een conclusie. De onderzoeksvraag werd geoperationaliseerd aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Welke zijn – vanuit een Europees strafrechtelijk perspectief – de pijnpunten voor efficiënt en samenhangend optreden onder het huidige bestel?
2. Op welke manier probeert het Verdrag van Lissabon daaraan te verhelpen?
3. Kan men na evaluatie van de aankomende wijzigingen spreken van een Europese metamorfose?

Voor de bespreking in deze bijdrage werd de nummering uit de vernieuwde EU-verdragen als basis verkozen, boven de nummering in het eigenlijke Verdrag van Lissabon. Het is immers die eerste nummering, die in de toekomst ingang zal vinden. Daar waar we de afkorting "VEU" gebruiken, verwijzen we naar de nieuwe tekst. Referenties naar de oude/huidige versie van de tekst, zijn gespecificeerd door het achtervoegsel (oud).

1. DE AANLOOP NAAR LISSABON

Op basis van een beknopte literatuurstudie werden de belangrijkste pijnpunten van het huidige bestel – zij het enkel vanuit een strafrechtelijk perspectief – opgelijst om aan een analyse te onderwerpen. Om goed te vatten wat er verandert en om te kunnen beoordelen welke impact de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon zullen hebben op het Europees Strafrecht, wordt kort eerst aandacht besteed aan de evolutie die de Europese Unie heeft doorgemaakt in de aanloop naar Lissabon. Deze bijdrage ambieert geenszins een volledig en gedetailleerd historisch overzicht te geven, maar neemt enkel die aspecten mee die relevant zijn voor een goed begrip van wat volgt.²

In functie van de geïdentificeerde pijnpunten, is het belangrijk eerst het antwoord op volgende vragen in herinnering te brengen:

- Waar komt de pijlerstructuur vandaan? (1.1)
- Welke invloed heeft de ontwikkeling van de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid op die pijlerstructuur? (1.2.)
- Waarom werd het concept "nauwere samenwerking" geïntroduceerd? (1.3.)
- Hoe vonden de begrippen "harmonisatie" en "wederzijdse erkenning" hun intrede in het Europese bestel? (1.4.)
- Waar komen organen als Eurojust en Europol vandaan? (1.5)

2 Zie voor een gedetailleerd overzicht van de Europese Integratie en de Politie en Justitiële Samenwerking: T. Vander Beken, 'From Brussels with Love. Bespiegelingen over de invloed van de Europese Unie op het Belgische Strafrecht', *T. Strafrecht*, 2002, 2-13, alsook de Panopticon themanummers Europees Strafrecht (1992, nr. 6) en Politie en justitie in een Nieuwe Unie (2004, nr. 1).

1.1 Het ontstaan van de pijlerstructuur

Het Verdrag betreffende de Europese Unie werd op 7 februari 1992 te Maastricht ondertekend (vandaar: Verdrag van Maastricht) en trad op 1 november 1993 in werking. De EU werd gegrond op drie pijlers: de bestaande Europese Gemeenschappen (de supranationale 'eerste pijler'), aangevuld met een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) (de intergouvernementele 'tweede pijler') en de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken (JBZ) (de eveneens intergouvernementele 'derde pijler'). De twee laatste gebieden kregen voor het eerst een onderkomen in het raamwerk van de Europese Unie.³ Hoewel de nood aan samenwerking op die laatste gebieden erkend werd, waren de Lidstaten op dat moment niet bereid verder te gaan volgens de bestaande spelregels.⁴ Het intergouvernementele karakter van de tweede en derde pijler werd vertaald in van de eerste pijler sterk afwijkende procedures: de besluitvorming lag in handen van de Raad (de verzamelde nationale regeringen), zonder enige vorm van beslissingsmacht voor het Europees Parlement.

1.2 De impact van de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Het daaropvolgende Verdrag van Amsterdam (1997) bracht een nieuw ideologisch fundament onder de justitiële en politieke samenwerking.⁵ De zogenaamde "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" werd in het leven geroepen, waarbij een aantal bevoegdheidsdomeinen die met het Verdrag van Maastricht een plaats hadden gekregen binnen de derde pijler – asiel, migratie, buitengrenzen en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken – werden overgeheveld naar de eerste pijler.⁶ Deze verschuiving werd definitief op 1 mei 2004, zodat de derde pijler vandaag beperkt is tot de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken. Voor deze aangelegenheden bleef de unanimiteitsregel bij de besluitvorming behouden. Met het Verdrag van Amsterdam werd voor het eerst geknabbeld aan het strakke intergouvernementele karakter van de derde pijler. De Europese Commissie kreeg initiatiefrecht – te delen met de individuele lidstaten⁷ – en de positie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen werd versterkt door het o.m. de bevoegdheid toe te kennen om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over interpretatiegeschillen m.b.t. derde pijler-instrumenten. Deze bevoegdheid bleef evenwel facultatief, daar ze afhankelijk was van een verklaring van de lidstaten.⁸ Ook de positie van het Europees Parlement werd enigszins versterkt nu het formele adviesbevoegdheid kreeg in het kader van de besluitvorming.⁹

3 T. Vander Beken, 'From Brussels with Love. Bespiegelingen over de invloed van de Europese Unie op het Belgische Strafrecht', *T. Strafrecht*, 2002, 7.

4 I. Bantekas, "Some theoretical foundations of EU criminal law", *European Journal of Law Reform*, 2007, Vol. VIII, 346.

5 A. Swart, "Politie en justitie in de Europese Unie", *Ars Aequi* 2001, 405-406.

6 A.-M. Van den Bossche, "Het Verdrag van Lissabon: het einde van de institutionele verveling. Voor (hoe)lang?", in J. Meeuwen, G. Straetmans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 2.

7 Art. 34 (2) VEU (oud).

8 Art. 35 (2) VEU (oud).

9 Art. 39 VEU (oud).

1.3 De introductie van het concept "Nauwere Samenwerking"

De mogelijkheid tot nauwere samenwerking werd voor het eerst formeel in het Europese kader geïntroduceerd met het Verdrag van Amsterdam, bedoeld als aantrekkelijk alternatief voor intergouvernementele samenwerking buiten de EU-verdragen om.¹⁰ Het laat toe dat een groep lidstaten het initiatief neemt om verder te gaan met de Europese integratie – als blijkt dat eenzelfde vooruitgang op korte termijn niet met de gehele unie gerealiseerd kan worden – zonder geremd te worden door lidstaten die niet mee op de kar willen springen. Het Verdrag van Nice bracht een versoepeling van deze mogelijkheid met zich mee door de vereiste grootte van de groep terug te brengen van een meerderheid tot een groep van 8 lidstaten, en het vetorecht van de andere lidstaten af te schaffen in domeinen die niet het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid betreffen.

De nauwere samenwerking hoort een maatregel van "last resort"¹¹ te zijn en heeft de goedkeuring van de Raad nodig op basis van de procedure die beschreven staat in Artikel 44 e.v. VEU (oud).

1.4 De geboorte van de begrippen "Harmonisatie" en "Wederzijdse Erkenning"

Met het Verdrag van Amsterdam zag het Kaderbesluit het levenslicht, een nieuw instrument bedoeld om geleidelijk maatregelen aan te nemen tot opstellen van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel. Het is de eerste keer dat harmonisatie van strafrecht als doelstelling van de EU naar voren geschoven wordt.

In de daarop volgende jaren, evolueerde de ingesteldheid van de politieke leiders stil aan in de richting van "wederzijdse erkenning". Om een echte ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen, werd op de Europese Raad van Tampere (1999) – historisch omdat hij voor het eerst volledig gewijd was aan Justitie en Binnenlandse zaken – een sterk politiek signaal de wereld in gestuurd: voortaan zou wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen de hoeksteen van de justitiële samenwerking in Europa worden.¹² Deze wederzijdse erkenning was geenszins een nieuw concept, aangezien het al een plaats had ingenomen in Europese bindende instrumenten, zoals het Europees verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen.¹³ Vraag was of de wederzijdse erkenning de plaats zou innemen van de inspanningen van harmonisatie die reeds genomen waren op basis van Artikel 31 VEU (oud). Ons inziens, moeten wederzijdse erkenning en harmonisatie niet gezien worden als alternatieven, maar eerder als elkaars complement.

10 J.M. Prinssen, "Flexibiliteit in het Verdrag van Lissabon", in J. Meeuwen, G. Straetmans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 60; Zie voor voorbeelden intergouvernementele samenwerking T. Vander Beken, 'From Brussels with Love. Bespiegelingen over de invloed van de Europese Unie op het Belgische Strafrecht', *T. Strafrecht*, 2002, 3-7.

11 Artikel 43 A VEU (oud).

12 G. Vermeulen, "Vijftien jaar uniStrafrecht: verwezenlijkingen en Perspectieven", In J. Meeusen & G. Straetmans (2007), *Politionele en justitiële strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie. Welk evenwicht tussen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid?* Antwerpen, Intersentia, 2007, 85-86.

13 CETS n° 070, Strasbourg, 28.05.1970.

1.5 De ontwikkeling van Europol en Eurojust

De Europese Politiedienst (Europol) is de rechtshandavingsorganisatie van de EU die vanuit Den Haag criminele inlichtingen verwerkt. Europol heeft tot doel de effectiviteit van het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te bevorderen en de onderlinge samenwerking te verbeteren bij het voorkomen en het bestrijden van ernstige internationale georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Ter uitvoering van Artikel K.1.9 van het Verdrag van Maastricht¹⁴ werd Europol uitgebouwd in de loop van de jaren negentig.¹⁵ In 1994 gingen de werkzaamheden van Europol, in de vorm van de *Europol Drugs Unit* (EDU), van start. De materiële bevoegdheid, die aanvankelijk beperkt was tot drugs, kende een gestage uitbreiding en ging finaal alle misdrijfsvormen uit de bijlage bij de Europol-overeenkomst omvatten. Formeel had de totstandkoming van Europol immers haar beslag gekregen in de Europol-overeenkomst van 26 juli 1995¹⁶. Na ratificatie door de lidstaten, trad de Europol-overeenkomst op 1 oktober 1998 in werking en kon Europol op 1 juli 1999 volledig operationeel worden.

De Europol-overeenkomst gaf Europol een begreind werkterrein en een beperkt takenpakket (in essentie het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, het verzamelen en analyseren van informatie en het verstrekken aan de lidstaten van voor onderzoeken relevante informatie). Het was vanaf het begin duidelijk dat dit werkterrein en takenpakket het begin van een ontwikkeling en niet het eindstation uitmaakten.

Het Verdrag van Amsterdam stelde nieuwe taken voor Europol in het vooruitzicht. Nog steeds werd enkel een ondersteunende opdracht beoogd en geen zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid. Het ging vooreerst om de coördinatie door Europol van onderzoeken geleid door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en het ter ondersteuning deel uitmaken van gemeenschappelijke onderzoeksteams door vertegenwoordigers van Europol. Een andere vernieuwing waren de verzoeken van Europol aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om in specifieke gevallen een onderzoek in te stellen. Een Protocol bij de Europol-overeenkomst (2002, in werking 2007) moest zorgen voor de nodige rechtsbasis (*infra*).

Eurojust, de justitiële tegenhanger van Europol, is van recenter makelij.¹⁷ Om de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te versterken, heeft de Europese Raad van Tampere (*supra*) besloten een eenheid op te richten, Eurojust

14 Art. K.1.9 VEU (Maastricht): "politiële samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale drughandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit, zo nodig, met inbegrip van bepaalde aspecten van internationale criminaliteit, zo nodig, met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking, in samenhang met de organisatie op Unie-niveau van een systeem voor de uitwisseling van de informatie binnen een Europese Politiedienst (Europol)" (eigen cursivering).

15 Zie algemeen L. Van Outrive en E. Enhus (red.), *Internationale Politiesamenwerking - Europol*, Brussel, Centrum voor Politiestudies, 1994, 142 p.; W. Bruggeman, "Europol: A Castle or a House of Cards", in A. Pauly (ed.), *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996, 17-31.; P. Zanders, *De Europese politie- eenheid: Europol*, Diegem, Kluwer, 1999, 104 p.; C. Fijnaut, "Europol en Eurojust. Politie en justitiële samenwerking in strafzaken", *Justitiële Verkenningen* 2001 (2), 11-24.

16 PB. C. 27 november 1995, afl. 316, 2.

17 Zie algemeen G. Vermeulen, "A judicial counterpart for Europol: should the European Union establish a network of prosecuting and investigating judges?", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 1997-1998 (2), 225-258; S. Brammertz, "Eurojust: parquet européen de la première génération?", in G. De Kerckhove en A. Weyembergh (eds.), *Vers un espace judiciaire pénal européen?*, Brussel, Ed. De l'U.L.B., 2000, 105-118; S. Brammertz en P. Berthelet, "Eurojust et le réseau judiciaire européen: concurrence ou complémentarité?", *Rev. dr. pén.* 2002 (4), 389-410.

genaamd, die tot doel heeft de activiteit van de nationale met vervolging belaste instanties te coördineren. Het bestaat uit één door elke lidstaat gedetacheerd nationaal lid, dat de hoedanigheid heeft van magistraat (zittend of staand) of politiefunctionaris (met gelijkwaardige bevoegdheden). De Europese Raad verzocht de Raad om voor eind 2001 het vereiste rechtsinstrument aan te nemen. De uiteindelijke oprichting gebeurde formeel bij Besluit van de Raad van 28 februari 2002.¹⁸ Ondertussen had Eurojust ook een EU-verdragsbasis gekregen. Het Verdrag van Nice (2001, in werking 2003) vulde Artikel 31 VEU (oud) aan met een uitdrukkelijke vermelding en taakbeschrijving van Eurojust. Dit laatste was het gevolg van getouwtrek tussen de Raad en de Commissie.¹⁹

2. DE PIJNPUNTEN IN HET HUIDIGE BESTEL

2.1 De pijlerstructuur

Een eerste cluster van pijnpunten kan zonder meer toegeschreven worden aan de pijlerstructuur *as such*. De bevoegdheidsverdeling over de pijlers wordt vaak als artificieel ervaren²⁰ en zorgt in de praktijk vaak voor onduidelijkheid en bevoegdheidsconflicten.²¹ De Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement spreekt zelfs over een schizofrene institutionele en juridische situatie, althans wat de derde pijler betreft.²² Het getouwtrek tussen de eerste en de derde pijler, werd onlangs op een pijnlijke manier geïllustreerd rond de vraag of de gemeenschap bevoegd is om de lidstaten te verplichten een strafrechtelijke weg te volgen.²³ In twee recente mijlpaalarresten heeft het Hof zich in deze materie eens te meer opgevoerd als "motor van integratie"²⁴ nu het twee keer op rij het verzoek van de Commissie tot nietigverklaring van een kaderbesluit van de Raad inwilligt. De casus draaide concreet rond het kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht²⁵ en het kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijke kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen²⁶ – respectievelijk vernietigd op 13 september 2005²⁷ en 23 oktober 2007²⁸ – die aldus de basis vormen voor de nieuwe jurisprudentie waarin de bevoegdheidsverdeling verduidelijkt wordt. Voor ons is de verduidelijking een bevestiging van het artificiële karakter van de bevoegdheidsverdeling. Concreet kan de gemeenschap door middel van een richtlijn als eerste pijler-instrument incriminaties opleggen, evenals verplichten te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen. Harmonisering van de aard en de hoogte van de

18 PB. L. 6 maart 2002, afl. 63.

19 Zie C. Fijnaut, l.c., 17-21 (Discussie over de oprichting van Eurojust-in-de-dop).

20 J.A.E. Vervaele, 'Rechtshandhaving van het gemeenschapsrecht, een boedelscheiding tussen de eerste en de derde pijler?', *Nederlands Juristenblad*, 1995, 1304;

21 G. Stessens, 'De bevoegdheid van de Europese Gemeenschap tot het vaststellen van sanctie: op weg naar een communautair strafrecht? Het arrest van het hof van Justitie van 27 oktober 1992.', *R.W.* 1993-1994, 137-153.

22 Advies van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken aan de Commissie constitutionele zaken inzake het Verdrag van Lissabon, 18 december 2007.

23 S. Peers, "The European Community's Criminal Law Competence: the plot thickens", *European Law Review*, 2008, Vol. 33, 399-410.

24 I. Fromm, "'Ius puniendi': The Right of the Institutions of the EC to Protect the Financial Interests of the EC from Fraud (Art. 280 paragraph 4 EC Treaty)?", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2008 (16), 127.

25 PB. L. 5 februari 2003, afl. 29.

26 PB. L. 30 september 2005, afl. 255.

27 Zaak C-176/03.

28 Zaak C-440/05.

straf valt evenwel buiten die bevoegdheid en hoort thuis in een kaderbesluit uit de derde pijler.

Daarnaast zorgen ook de verschillen in nomenclatuur en besluitvormingsprocedures voor verwarring, en vormt het logge karakter van het intergouvernementalisme voor velen een doorn in het oog. De unanimiteitsvereiste in de derde pijler vormt een belangrijk obstakel voor efficiëntie en effectiviteit. Teksten hebben er nauwelijks enige concrete toegevoegde waarde, nu politiek op zoek gegaan wordt naar de kleinste gemeenschappelijke deler.

De op de pijlerstructuur gebaseerde afbakening van het actieterrein voor het Hof van Justitie, wordt door critici als Kapteyn (*infra*) beschouwd als abnormaal.

2.2 De ontwikkeling van de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Een tweede cluster pijnpunten houdt inhoudelijk meer verband met de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De ontwikkeling van die Ruimte, wordt op dit moment vertaald door principes als harmonisatie, wederzijdse erkenning, wederzijdse rechtshulp, en de oprichting van organen als Europol en Eurojust. Daarnaast is het ook noodzakelijk om een instrument te voorzien dat lidstaten de mogelijkheid laat om in een verschillend tempo en/of met andere doestellingen met de Europese integratie verder te gaan, zonder dat ze daarin gehinderd worden door de overige lidstaten. Het belang van de mogelijkheid tot "nauwere samenwerking" mag als dusdanig niet onderschat worden.

Met betrekking tot de mogelijkheden die geboden worden om de rechtstelsels te harmoniseren, wordt er nogal veel buiten de lijntjes gekleurd. Het kaderbesluit dat bedoeld is voor de ontwikkeling van minimumvoorwaarden van materieel strafrecht op een beperkt aantal domeinen, wordt ook gebruikt voor de harmonisatie van procedurele aspecten, met de goedkeuring van het Kaderbesluit betreffende het Europees Aanhoudingsmandaat²⁹ als meest treffend voorbeeld. Die trend wordt niet door iedereen positief onthaald³⁰ en heeft er in het verleden ook voor gezorgd dat een aantal initiatieven het deksel op de neus kreeg.³¹

Het grootste pijnpunt in de verdere ontwikkeling van Europol is zonder meer het uitblijven van de inwerkingtreding van de drie Protocollen (2000, 2002, 2003)³² bij de Europol-overeenkomst gebleken.³³ Europol is het eerste – en meteen ook laatste – derde pijler-orgaan opgericht op basis van een overeenkomst tussen de lidstaten. Liever gaat de Raad gebruik maken van de bevoegdheid om voor de lidstaten bindende kaderbesluiten of besluiten aan te nemen. Zo hebben ook Eurojust en de EPA (Europese politieacademie) hun beslag gekregen in een besluit.

29 PB. L. 18 juli 2002, afl. 190.

30 Zaak C-330/05, Advocaten voor de Wereld.

31 Zoals bijvoorbeeld het voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad over bepaalde procedurele rechten in strafprocedures binnen de gehele Europese Unie, COM(2004)328.

32 Protocollen tot wijziging van de Europol-overeenkomst van 2000 (PB. C. 13 februari 2000, afl. 358), 2002 (PB. C. 16 december 2002, afl. 312) en 2003 PB. C. 6 januari 2004, afl. 2), die allen pas in werking konden treden in de lente van 2007.

33 W. Bruggeman, "Integrating the Europol convention into the European Treaties and its potential transpillarisation", Briefing paper requested by the European Parliament's committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 30 July 2006, 5. URL: www.libertysecurity.org/article1381.html.

3. NOOD AAN HERVORMING

Het laatste decennium wordt dan ook gekenmerkt door een reeks verwoede pogingen om de instellingen te hervormen en een volgende stap te zetten in het integratieproces. Het ondemocratische karakter van het hele democratiseringsproces, heeft ongetwijfeld bijgedragen tot haar initiële falen.³⁴ Het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa (verder Grondwettelijk Verdrag)³⁵ van oktober 2004 moest de kroon op het harde werk worden, maar na het negatieve resultaat van de referenda in Frankrijk (mei 2005) en Nederland (juni 2005), zat de Unie in een zoveelste impasse.³⁶ Hoewel de nood aan hervorming op de steun van een steeds groter wordend draagvlak kon rekenen, bleef de daaropvolgende reflectieperiode zonder resultaat.

De eerste, zij het kleine, stap om het integratieproces opnieuw op gang te trekken, werd gezet op de Europese Raad van juni 2006 waarbij het toekomstige Duitse Voorzitterschap gevraagd werd tegen de top van juni 2007 een balans op te maken van de discussies rond het Grondwettelijk Verdrag en een analyse door te voeren over de mogelijkheden om uit de crisis te geraken.³⁷

Vastberaden om het integratieproces nieuw leven in te blazen, werden tussen januari en juni 2007, met de steun van Frankrijk, een reeks bilaterale consultaties gehouden om de contouren van een mogelijk compromis te kunnen vastleggen. De Verklaring van Berlijn in maart 2007, naar aanleiding van de 50ste verjaardag van het Verdrag van Rome, bleek een belangrijke katalysator om de basis te leggen voor een nieuwe intergouvernementele conferentie (IGC).³⁸

De piste om, zoals bij het Grondwettelijk Verdrag, te kiezen voor één enkele geconsolideerde tekst, werd verlaten.³⁹ Voordelen van doeltreffendheid en transparantie werden gewogen en te licht bevonden om een tegengewicht te bieden voor de terughoudendheid van een aantal lidstaten om de Unie te veel karakteristieken te geven van een "superstaat".⁴⁰ De Nederlandse Raad van State kwam in een advies van september 2007 tot de conclusie dat het kenmerkende verschil tussen het Grondwettelijk Verdrag en het uiteindelijke Hervormingsverdrag precies het ontbreken is van elementen die een meer statelijke of federale ontwikkeling in de EU mogelijk maken.⁴¹ In de lijn van de vorige verdragen is gekozen voor een verdrag dat de EU op de klassieke manier hervormt door de bestaande verdragen te amenderen en hernoemen. Vandaar dat men ook wel naar het Verdrag van Lissabon refereert als "het hervormingsverdrag". Het door

34 T. Bunyan, "EU Reform Treaty. Cementing the European State – new emphasis on internal security and operational cooperation at EU level", *Statewatch News Online*, October 2007; URL: www.statewatch.org/analyses/no-66-lisbon-european-state.pdf.

35 *PB. C.* 16 december 2004, afl. 310.

36 J. Dutheil de la Rochète en F. Chaltiel, "Le traite de Lisbonne: Quel contenu?", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 2007 (513), 617. A.-M. Van den Bossche, "Het Verdrag van Lissabon: het einde van de institutionele verveling. Voor (hoe)lang?", in J. Meeuwen, G. Straetemans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 8.

37 Zie House of Commons Research Paper 07/64, *EU Reform: a new treaty or an old constitution?*, Londen, 24 juli 2007, 10-14. URL: www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2007/rp07-064.pdf.

38 G. Maganza, "The Lisbon Treaty, a brief outline", *Fordham International Law Journal*, 2008, 1607.

39 J. Dutheil de la Rochète en F. Chaltiel, *l.c.*, 617.

40 D. Curtin, "EU Reform Treaty. The rhetoric of transparency and public debate in the EU", *Statewatch News Online*, October 2007. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/feb/07lisbon-curtin.htm>. A.-M. Van den Bossche, "Het Verdrag van Lissabon: het einde van de institutionele verveling. Voor (hoe)lang?", in J. Meeuwen, G. Straetemans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 18-19.

41 Advies Raad van State, Den Haag, 12 september 2007, No. Wo2.07.0254/II.

Lissabon vernieuwde VEU (voluit Verdrag betreffende de Europese Unie)⁴² zal de algemene en institutionele principes van de Unie en de regels in verband met het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) bevatten, terwijl het nieuwe VWEU (voluit Verdrag over de Werking van de Europese Unie, voorheen het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, VEG)⁴³ het overige materiële recht huisvest, met inbegrip van het strafrecht uit de voormalige derde pijler. Het VEU en het VWEU hebben dezelfde juridische waarde. De afsplitsing van de regels in verband met het GBVB en dus het afstappen van een volledige samenvoeging van de pijlers, wordt verklaard door de bezorgdheid van de Britten. Op deze manier blijft de bijzondere intergouvernementele aard van het GBVB benadrukt.⁴⁴

Op 13 december 2007 werd het Verdrag van Lissabon eindelijk plechtig ondertekend.⁴⁵ Om het licht aan het einde van de tunnel te bereiken, moeten alle lidstaten het verdrag ratificeren volgens de nationale grondwettelijke regels, die in een aantal lidstaten een referendum vereisen. In het zesde artikel van Lissabon staat de intentie te lezen het Verdrag in werking te willen laten treden op 1 januari 2009 - voor de Europese Parlementsverkiezingen van juni 2009 dus - of bij gebreke daarvan op de eerste dag van de maand die volgt op het neerleggen van de akte van bekrachtiging door de ondertekenende staat die als laatste deze handeling verricht. Eens in werking zal het een beslissende stap voorwaarts zijn in de institutionele evolutie van de Unie. Laat ons daarom hopen dat het Ierse "nee" van juni 2008 geen al te grote rem vormt op het ratificatieproces, zodat het licht aan het einde van de tunnel niet opnieuw gedoofd wordt.⁴⁶

Aangezien naar schatting 90% van de bepalingen overgenomen zijn uit het Grondwettelijk Verdrag, spreken sommige auteurs van een cosmetische opsmuk van het afgekeurde Grondwettelijk Verdrag, eerder dan naar een nieuw Verdrag van Lissabon.⁴⁷ Het zou meer een kwestie van vorm zijn dan van inhoud.⁴⁸ Anderen zijn genuanceerder en stellen dat een nadere beschouwing leert dat bepaalde wijzigingen en intensiveringen het integratieproces op onderdelen wel degelijk ingrijpend kunnen beïnvloeden.⁴⁹ Zoals toegelicht in de inleiding, beoogt deze bijdrage in te gaan op de vraag hoe de Europese Unie er zal uitzien na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, hoe het Verdrag tegemoetkomt aan de geïdentificeerde pijnpunten en meer bepaald of het Verdrag in staat is de vermeende metamorfose met zich mee te brengen.

4. HET EINDE VAN DE PIJLERSTRUCTUUR

De pijlerstructuur lag in het verleden vaak aan de basis van verhitte discussies over de bevoegdheidsverdeling tussen de eerste en de derde pijler.

42 PB. C. 9 mei 2008, afl. 115, 13.

43 PB. C. 9 mei 2008, afl. 115, 47.

44 R.H. Van Ooik, "Het verdrag van Lissabon: structuur en overzicht", *SEW* 2008 (2), 38.

45 PB. C. 17 december 2007, afl. 306, 1.

46 Zie uitgebreid: M. Cahill, "Ireland's constitutional amendability and Europe's constitutional ambition: the Lisbon referendum in context", *German Law Journal*, 2008, 1191-1218.

47 G. Maganza, *l.c.*, 1610; R.H. Van Ooik, *l.c.*, 43; R. Barents, "Het hervormingsverdrag en het Hof van Justitie", *NTER* 2007 (12), 296; R. Barents, "De Europese Grondwet is dood – leve de Europese Grondwet", *NTER* 2007 (9), 177. E. Herlin-Karnell, "The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice", *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2008, www.sieps.se/epa/2008/EPA_nr3_2008.pdf.

48 Zie T. Bunyan, *l.c.* ("Whatever the arguments over the Constitution-Reform Treaty in the area of justice and home affairs the treaty is virtually the same – with some additions").

49 M. Van Keulen, B. Limonard en J. Rood, "De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon", *CESP Commentaar* 4, 22 oktober 2007, 3.

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal meteen het einde betekenen van de pijlerstructuur en aldus het artificiële onderscheid⁵⁰ als gevolg van de schizofrene institutionele en juridische situatie zoals we die vandaag kennen. Het brengt ingrijpende gevolgen met zich voor de nomenclatuur van de rechtsinstrumenten, de besluitvormingsprocedure, alsook voor de bevoegdheid van het Hof van Justitie en het Europees Parlement. De tweede pijler houdt in zekere zin stand binnen het vernieuwde VEU (*supra*).

4.1 Een eenvormige besluitvormingsprocedure

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zullen alle aspecten van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' – die voorheen over twee pijlers verdeeld waren – beheerst worden door eenzelfde communautaire medebeslissingsprocedure. Deze "gewone wetgevingsprocedure" behelst de vaststelling van wetgevingshandelingen door het Europees Parlement en de Raad samen (Art. 288 VWEU). De Raad besluit voortaan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen i.p.v. met unanimiteit (Art. 16, lid 3 VEU). Het intergouvernementele karakter van de voormalige derde pijler aangelegenheden wordt verder genuanceerd. Hoewel de Commissie en de lidstaten nog steeds het initiatiefrecht inzake justitiële en politieke samenwerking in strafzaken delen (Art. 289, lid 4 iuncto Art. 76 VWEU), is nu vereist dat een kwart van de lidstaten zich in de Raad achter een initiatief scharen (Art. 76 VWEU).

In zekere zin is dit de bevestiging van een bestaande evolutie. Analyse toont immers dat het steeds vaker de Commissie is die het initiatief neemt, en steeds minder individuele lidstaten een voorstel doen. Afstappen van de inefficiënte unanimiteitsregel en de creatie van een uniforme wetgevingsprocedure zullen het geheel aanzienlijk vereenvoudigen.⁵¹ Bovendien wordt voorzien in een versterkte samenwerking met een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen. De tijdswinst die geboekt zal worden door het werken met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad wordt echter mogelijk terug ingeleverd door de medebeslissingsprocedure met het Europees Parlement, maar dit potentieel nadeel weegt hoegenaamd niet op tegen de voordelen van kwaliteit en democratische legitimiteit.

4.2 De vereenvoudigde nomenclatuur

De afschaffing van de pijlerstructuur brengt ook een vereenvoudiging in de nomenclatuur van de rechtsinstrumenten met zich mee. Artikel I-33 van het Grondwettelijk Verdrag deed met het gebruik van nieuwe termen als "Europese wet" en "Europese kaderwet" heel wat stof opwaaien, omdat de Unie zich te veel statelijke allure zou aanmeten. In het Verdrag van Lissabon wordt gekozen voor een harmonisatie van wetgevingsinstrumenten. In plaats van "gemeenschappelijke standpunten", "kaderbesluiten", "besluiten" en "overeenkomsten" als bedoeld in het Artikel 34 VEU (oud), zal de Unie de normale communautaire instrumenten vaststellen zoals "verordeningen" en "richtlijnen". Wel nieuw t.o.v. Artikel 249 VEG zijn de "besluiten". Artikel 288 VWEU licht deze instrumenten als volgt toe: "Een *verordening* heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Een *richt-*

⁵⁰ Verslag over het Verdrag van Lissabon, Europees Parlement (A6-0013/2008), 29 januari 2008.

⁵¹ A.-M. Van den Bossche, "Het Verdrag van Lissabon: het einde van de institutionele verveling. Voor (hoe)lang?", in J. Meeuwen, G. Straetmans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 21.

lijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middel te kiezen. Een *besluit* is verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressanten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend. *Aanbevelingen* en *adviezen* zijn niet verbindend." Het aantal rechtsinstrumenten blijft dus beperkt tot vijf, wat meteen een aanzienlijke sanering uitmaakt ten opzichte van de huidige toestand.

Uiteraard zullen instrumenten vanuit het oude regime nog geruime tijd verder gebruikt worden. Zo behouden de derde pijler-instrumenten hun originele benaming zolang ze niet ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn.⁵² Tijdens deze overgangsperiode is dus voorzichtigheid geboden.

4.3 De vernieuwde jurisdictie van het Hof van Justitie

In het verlengde van de afschaffing van de pijlerstructuur en aldus de Europese Gemeenschappen *as such*, zal het Verdrag van Lissabon het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen omdopen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU).⁵³ De drie componenten van het HJEU zullen in de toekomst moeten blijven zorgen voor de eerbiediging van het Europees Recht bij de uitlegging en de toepassing van de Verdragen: het Hof van Justitie, het Gerecht (huidige Gerecht van Eerste Aanleg) en de Gespecialiseerde rechtbanken (huidige Rechtsprekende Kamers).⁵⁴

Artikelen 251 tot 281 VWEU behandelen het vernieuwde Hof van Justitie van de Europese Unie. Nu heeft het Hof enkel bevoegdheid in de eerste pijler en in beperkte mate in de derde pijler (*supra*). Door het wegvallen van de pijlerstructuur, komt wat eens de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid was volledig onder de bevoegdheid van het Hof.⁵⁵

De uitbreiding van de jurisdictie van het Hof van Justitie van de Europese Unie die bovendien niet langer facultatief zal zijn (*supra*), kan worden samengevat in twee principes.

Als eerste principe zullen voortaan *alle* nationale rechterlijke instanties een prejudiciële vraag kunnen stellen, en niet enkel instanties die een zaak in laatste instantie behandelen. Deze laatsten zijn evenwel verplicht een vraag te stellen, en wanneer het een gedetineerde persoon betreft, zal het Hof van Justitie de zaak voortaan met spoed behandelen.⁵⁶ Artikel 276 VWEU nuanceert echter en geeft aan dat, wat betreft de justitiële en politieke samenwerking (Hoofdstukken 4 en 5 uit de Titel V, *infra*), het Hof van Justitie nog steeds niet bevoegd is om de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties belast met wetshandhaving in een lidstaat, noch om zich uit te spreken over de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.⁵⁷

Als tweede principe zal de Commissie voor het eerst de mogelijkheid krijgen om een procedure voor het HJEU te starten, wanneer een lidstaat nalaat Europese instrumenten op nationaal niveau te implementeren.⁵⁸ Dit duidelijke en coherente systeem dat de huidige complexe puzzel vervangt, kan de rechtszekerheid enkel ten goede komen.

52 Art. 9, Protocol n°36 betreffende de overgangsbepalingen, PB. C. 9 mei 2008, afl. 115, 322.

53 Art. 13 (1) VEU.

54 Art. 19 (1) VEU.

55 R. Barents, "Het hervormingsverdrag en het Hof van Justitie", *l.c.*, 297.

56 Art. 267 VEU (oud Art. 234 VEG). E. Herlin-Karnell, *l.c.*, 8.

57 Vgl. Art. 35 (5) VEU (oud).

58 Art. 258 VWEU (voormalig Art. III-377 Grondwettelijk Verdrag).

Kapteyn spreekt hier van een normalisering van de jurisdictie van het Hof.⁵⁹ De welgekomen bevoegdheidsuitbreiding zal evenwel in de praktijk nog even op zich laten wachten. Als overgangsmaatregel blijven de bevoegdheden van het Hof evenwel ongewijzigd met betrekking tot derde pijler-handelingen die voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld en dit tot maximaal vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.⁶⁰ Curtin merkt in deze terecht op dat "the devil is as always in the detail".⁶¹

De toekomstige mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen door alle nationale rechterlijke instanties, zal zorgen voor het opstarten van een betekenisvolle dialoog met het Hof van Justitie van de Europese Unie over materies die zowel op het niveau van de Unie als op het nationale niveau belangrijke implicaties kunnen hebben.⁶² Ook zullen de nieuwe mogelijkheden van de Commissie ongetwijfeld een belangrijke incentive vormen voor de correcte nationale implementatie en toepassing van Europees recht. Critici stellen zich evenwel ernstige vragen bij de capaciteit van het HJEU om efficiënt om te gaan met deze bevoegdheidsuitbreiding en vrezen lange wachttijden in een steeds groter wordende juridische achterstand.⁶³

De verschillende mogelijkheden tot *opting out* doorkruisen het hele Lissabon-verhaal. Het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld heeft een 'opt-out' mogelijkheid voor de verruiming van de bevoegdheden van de Commissie en het Hof, op voorwaarde dat het de Raad hiervan in kennis stelt, ten laatste 6 maanden voor het verstrijken van de 5 jaar durende overgangsperiode.⁶⁴ In dat geval behoudt het Verenigd Koninkrijk wel de mogelijkheid die beslissing te herzien en de wens te kennen te geven terug te willen deelnemen ('opt-in' mogelijkheid).⁶⁵

5. DE VERDERE ONTWIKKELING VAN DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID

Titel V van het VWEU behandelt de "Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht". Wat meteen opvalt, is dat de verdragsteksten er zonder meer van uitgaan dat de Unie een ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht "is", terwijl de ontwikkeling van de ruimte van Vrijheid, Veiligheid en *Rechtvaardigheid* onder het geldende verdragsrecht precies een doelstelling van de Unie is.⁶⁶

59 P.J.G. Kapteyn, "Rechtsbescherming in de Hervormde Europese Unie", in J. Meeuwen, G. Straetmans en A.-M. Van Den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken* (?), Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 43.

60 Art. 10 (1) en (3), Protocol n°36 betreffende de overgangsbepalingen.

61 D. Curtin, "EU Reform Treaty. The rhetoric of transparency and public debate in the EU", *Statewatch News Online*, October 2007. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/feb/07lisbon-curtin.htm>.

62 Zie mening V. Mitsilegas in House of Lords - European Union Committee, *The Treaty of Lisbon : an impact assessment*, Londen, 13 maart 2008, 126. URL: www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/62/62.pdf.

63 P.J.G. Kapteyn, "Rechtsbescherming in de Hervormde Europese Unie", in J. Meeuwen, G. Straetmans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken* (?), Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 52-53.

64 Art. 10 (4) §1, Protocol n°36 betreffende de overgangsbepalingen.

65 Art. 10 (5), Protocol n°36 betreffende de overgangsbepalingen. Over de uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk, zie S. Peers, "EU Reform Treaty: Analysis 1: Version 3. JHA Provisions", *Statewatch analysis*, oktober 2007, 2-3. URL: www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-reform-treaty-anal-1-ver-3.pdf.

66 Vgl. Art. 2 VEU (oud) met Art. 3 VEU, resp. Art. 29 VEU (oud) met Art. 67 VWEU.

In vijf hoofdstukken komen achtereenvolgens aan bod: de algemene bepalingen; het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie; de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken; de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking. We bekijken eerst wat er veranderd is aan de mogelijkheid tot nauwere samenwerking, alvorens in te gaan op hoe het de harmonisatiemogelijkheden, Europol en Eurojust vergaat onder het toekomstige regime.

5.1 Versoepeling van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking

Titel IV van het nieuwe VEU zal in één enkel artikel de bepalingen inzake de *nauwere samenwerking* bevatten. Op basis van Artikel 20 VEU⁶⁷ kunnen lidstaten die een nauwere samenwerking willen aangaan met betrekking tot de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie, gebruik maken van de instellingen van de Unie, en die bevoegdheden uitoefenen op grond van de bepalingen in de verdragen. Als uitzondering op de regel van eenvormigheid, kan een groep van 9 lidstaten⁶⁸ beslissen om samen een stap verder te zetten in het integratieproces, als blijkt dat eenzelfde vooruitgang op korte termijn niet met de gehele unie gerealiseerd kan worden.

De nauwere samenwerking blijft een maatregel van "last resort" en heeft nog steeds de goedkeuring van de Raad nodig op basis van de procedure die beschreven staat in Artikel 329 VWEU⁶⁹. Onder titel III van het nieuwe VWEU staat, in Artikelen 326 tem 334, een meer gedetailleerde toelichting bij de mogelijkheid tot nauwere samenwerking na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Naast de principes dat (i) de mogelijkheid tot nauwer samenwerking door de Verdragen en het recht van de Unie geëerbiedigd wordt⁷⁰, dat (ii) geen afbreuk gedaan mag worden aan de interne markt, noch aan de economisch, sociale en territoriale samenhang, of een belemmering mag vormen of discriminatie mag inhouden voor de handel tussen de lidstaten⁷¹, dat (iii) de rechten en plichten van niet-deelnemende staten geëerbiedigd moeten worden⁷² en dat (iv) latere deelneming mogelijk moet zijn⁷³, worden een aantal procedurele voorwaarden ingelast: (1) lidstaten die gebruik willen maken van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking, richten een verzoek tot de Commissie; de Commissie beslist om al dan niet een voorstel in te dienen bij de Raad;⁷⁴ (2) toestemming wordt (met gekwalificeerde meerderheid van stemmen⁷⁵) verleend door de Raad, na goedkeuring in het Europese parlement.⁷⁶

De versoepeling van het Verdrag van Lissabon bestaat er onder meer in dat nu niet meer per definitie vereist wordt dat het volgt op een vastgelopen procedure.⁷⁷ Om de eenheid van de Unie niet in het gevaar te brengen en te vermijden dat men binnen een

67 Artikelen 27 A t/m 27 E, 40 t/m 40 B en 43 t/m 45, VEU (oud) en oude Artikelen 11 en 11 A, VEG.

68 Onder het vorige regime onder het Verdrag van Nice kon een groep van 8 lidstaten besluiten om een initiatief van nauwere samenwerking te nemen (*supra*).

69 Artikelen 27 A t/m 27 E, 40 t/m 40 B en 43 t/m 45, VEU (oud) en oude Artikelen 11 en 11 A, VEG.

70 Art. 326 lid 1 VWEU.

71 Art. 326 lid 2 VWEU.

72 Art. 327 VWEU.

73 Art. 328 VWEU.

74 Art. 329 (1) lid 1 VWEU.

75 Art. 16 (3) VEU. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

76 Art. 329 (1) lid 2 VWEU.

77 J.M. Prinssen, "Flexibiliteit in het Verdrag van Lissabon", in J. Meeuwen, G. Straetmans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 60-61.

aantal domeinen te maken krijgt met een lappendeken aan wetgeving in verschillende richtingen, hopen critici dat niet al te lichtvoetig wordt omgesprongen met de mogelijkheid van de nauwere samenwerking.⁷⁸ Echter, het uitzonderlijke karakter van deze mogelijkheid blijkt uit het feit dat er tot op heden nog nooit gebruik van gemaakt werd. Slechts in een klein aantal dossiers, werd de optie in overweging genomen.⁷⁹

5.2 Harmonisatiemogelijkheden

Ondanks de opmars van de wederzijdse erkenning, is harmonisatie zeker niet dood en zal haar invloed ook in de toekomst nog laten gelden als ondersteuning voor de wederzijdse erkenning. Deze stelling wordt ondersteund, door Artikel III-271 van het Grondwettelijke verdrag en door Artikel 83 VWEU. Het vierde hoofdstuk (Artikelen 82 tot 86 VWEU), herhaalt immers dat de justitiële samenwerking in Europa grosso modo steunt op twee principes: de wederzijdse erkenning en de harmonisatie.

Het principe van de wederzijdse erkenning wordt verder toegelicht in Artikel 82 (1) VWEU. Er worden een aantal domeinen opgenoemd waarin erkenningsmaatregelen genomen kunnen worden.

Het harmonisatie-principe – vertaald in de mogelijkheid tot opleggen van minimumvoorschriften door middel van het aannemen van richtlijnen – wordt uitgewerkt in Artikel 82 (2) en (3) en Artikel 83 VWEU. Uit de nieuwe tekst kan afgeleid worden dat deze harmonisatiemogelijkheid enkel gerechtvaardigd zijn wanneer ze noodzakelijk zijn voor de bevordering van het systeem van de wederzijdse erkenning. Bedoeling is een maximale coördinatie te verzorgen en tegelijk de nationale tradities en eigenheden zoveel mogelijk te respecteren.⁸⁰

Artikel 82 (2) VWEU voorziet in de mogelijkheid minimumvoorschriften aan te nemen met betrekking tot de *strafrechtelijke procedure*. Dit is nieuw in die zin dat het strafprocesrecht voorheen buiten het toepassingsgebied van de harmonisatiemogelijkheden gehouden werd. Ondanks een beperkte toepassingsfeer, werd in het verleden meermaals buiten de lijntjes gekleurd (*supra*). In de toekomst zal harmonisatie met betrekking tot aspecten als a) de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijs tussen de lidstaten, b) de rechten van de personen in de strafvordering, c) de rechten van de slachtoffers van misdrijven of d) andere specifieke elementen met betrekking tot de strafvordering, tot de mogelijkheden behoren. Uiteraard is voorzien in een non-regressie clausule en belet het aannemen van minimumvoorschriften de lidstaten geenszins om een hoger niveau van bescherming te voorzien.

Daarnaast herhaalt Artikel 83 VWEU de bestaande mogelijkheid minimumvoorschriften aan te nemen met betrekking tot *strafbare feiten en sancties*. Voor een beperkt opgesomde lijst met zware vormen van criminaliteit, wordt een gemeenschappelijke aanpak als noodzakelijk ervaren. Het gaat om terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit.

⁷⁸ S. Carrera en F. Geyer, *l.c.*, 302. J.M. Prinssen, "Flexibiliteit in het Verdrag van Lissabon", in J. Meeuwen, G. Straetmans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 72.

⁷⁹ Zie hierover: J.M. Prinssen, "Flexibiliteit in het Verdrag van Lissabon", in J. Meeuwen, G. Straetmans en A.-M. Van den Bossche, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008, 61.

⁸⁰ Zie ook de meningen van J. Dutheil en M. Fletcher in House of Lords - European Union Committee, *l.c.*, 153.

De uitbreiding van het toepassingsgebied tot procedurele aspecten van het strafrecht, kunnen we enkel toejuichen, nu het de mogelijkheid laat om ook initiatieven in die materie te nemen. Wat het aannemen van minimumregels met betrekking tot strafbare feiten en sancties betreft, is het wel tekenend dat de huidige wetgevende initiatieven op dit domein nog steeds verder gaan dan de opgelijste onderwerpen, en de nieuw getrokken lijntjes niet verhinderen dat er in de toekomst nog steeds buiten de lijntjes gekleurd zal worden.⁸¹ Hoewel de licht uitgebreide lijst in de toekomst aangepast kan worden, zal de vereiste eenparigheid van stemmen in de Raad na goedkeuring door het Europees Parlement, niet eenvoudig bereikt worden.

Omdat harmonisatie nog steeds een erg gevoelig topic is, werd gezocht naar een compromis: wanneer er naar de mening van een lidstaat afbreuk wordt gedaan aan een van de fundamentele aspecten van zijn eigen strafrechtstelsel kan deze lidstaat aan de noodrem trekken. Het valt op dat deze *noodremprocedure* zich niet uitstrekt tot het geheel van de justitiële samenwerking in strafzaken, aangezien er geen gewag van gemaakt wordt bij de behandeling van het principe van de wederzijdse erkenning en deze mogelijkheid enkel geboden wordt bij het opleggen van minimumvoorschriften.

De betrokken lidstaat zal in dat geval kunnen verzoeken de materie voor te leggen aan de Europese Raad, waar een beslissing bij consensus genomen zal worden. Als men er binnen een tijdsbestek van vier maanden in slaagt een consensus te bereiken, gaat het eventueel aangepaste voorstel terug naar de Raad, waar de daar opgeschorte procedure opnieuw vervolgd zal worden.

Slaagt men er echter niet in een consensus te bereiken, dan houdt de schorsing stand en biedt het tweede lid van Artikel 82 (3) een groep van ten minste 9 lidstaten de mogelijkheid om de weg van de nauwere samenwerking in te slaan. In dat geval wordt de vereiste toestemming van de Raad na goedkeuring in het Parlement zonder meer geacht te zijn verleend. Critici stellen zich ernstige vragen bij deze versoepeling en vrezen een fragmentering van het Europees Strafrechtelijk Beleid.⁸²

5.3 Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie

Dat Eurojust een vermelding kreeg in het VEU (oud) is het gevolg van getouwtrek tussen de Raad en de Commissie (*supra*). Deze laatste is een warm pleitbezorger van een Europees Openbaar Ministerie (OM)⁸³, maar haalde vooralsnog bakzeil. Eurojust is een typisch product van intergouvernementeel denken (bottom-up model), terwijl het Europees OM supranationaliteit ademt (top-down model).

In het Grondwettelijk Verdrag kwam de Commissie er iets beter van af aangezien Artikel III-274 de mogelijkheid openhield tot doorgroei van Eurojust naar een Europees OM. Een OM zou in eerste instantie bevoegd kunnen zijn voor het opsporen, vervolgen en

81 Voor een uitgebreid overzicht van de vigerende kaderbesluiten en hun relatie tot andere internationale instrumenten, zie W. De Bondt en G. Vermeulen, "Esperanto for EU Crime Statistics. Towards common EU offence definitions in an EU-Level Offence Classification System", in M. Cools et al, *Readings On Criminal Justice, Criminal Law & Policing, Gofs Research Paper Series*, te verschijnen begin 2009

82 S. Carrera en F. Geyer, "The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice", in E. Guild en F. Geyer (ed.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot: Ashgate, 2008, 298.

83 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, COM (2001) 715 definitief, Brussel, 11 december 2001. Zie C. Fijnaut, "Een Europees openbaar ministerie; kanttekeningen bij het Groenboek", *N.J.B.* 2002 (26), 1234-1241.

voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Deze optie vereiste echter eenparigheid in de Raad, in afwijking van het systeem van stemming bij gekwalificeerde meerderheid dat het Grondwettelijk Verdrag net als het Verdrag van Lissabon bedoelde te veralgemenen. Deze passage bleek min of meer tersluiks in het Grondwettelijk Verdrag te zijn geslopen, als ambtelijk-technische toevoeging.⁸⁴ Het is daarna in de politieke deemstering verdwenen, maar niet geschrapt. Integendeel, Artikel 86 VWEU herneemt de bewoordingen van het Grondwettelijk Verdrag en opent zelfs perspectieven.⁸⁵ De optie van een doorgroei van Eurojust naar een Europees Openbaar Ministerie is nog steeds voorzien. "Op grondslag van Eurojust" kan een Europees OM worden ingesteld. Deze bewoordingen blinken echter uit in vaagheid en laten wat betreft de onderlinge verhouding tussen beide organen, verschillende opties open.⁸⁶

Bij wijze van uitzondering is op de instelling van een Europees OM een bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing. Bij gebrek aan eenparigheid in de Raad, kunnen ten minste 9 lidstaten nu wel het voortouw nemen en onder het mom van nauwere samenwerking (*supra*) een Europees OM in het leven roepen. Carrera en Geyer vestigen er de aandacht op dat als deze 9 (of meer) lidstaten later de bevoegdheden van "hun" Europees OM willen uitbreiden, de Europese Raad wél met eenparigheid van stemmen moet beslissen, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie.⁸⁷ Los van de vraag of dit een bewuste dan wel onbewuste keuze is, kan dit bezwaarlijk als rechtlijnige beleidsvoering beschouwd worden.

Eerlijkheid gebiedt eraan toe te voegen dat het vinden van een groep van negen bereidwillige lidstaten weinig waarschijnlijk is en gelukkig maar. De metamorfose van Eurojust in een Europees OM zou moeten beantwoorden aan concrete noden. Aan deze voorwaarde lijkt momenteel niet voldaan. Bovendien wordt in de Raad nog gesleuteld aan Eurojust met de bedoeling dit orgaan te versterken. Eind januari 2008 werd een ontwerpbesluit ingediend door 14 lidstaten⁸⁸ en de Europese Raad van juni 2008 heeft er bij de Raad nog op aangedrongen dit snel af te ronden⁸⁹. In juli 2008 werd reeds politieke overeenstemming bereikt, maar de formele goedkeuring zal voor begin 2009 zijn. Weliswaar in de veronderstelling dat een Europees OM onafwendbaar is, heeft Strijards niettemin gewezen op de praktische problemen van het gebruik van de nauwere samenwerking om dit instituut in het leven te roepen.⁹⁰ Aangezien de 9 (of meer) voortrekkers geen geografisch aaneengesloten rechtsgebied moeten hebben, en aldus verspreid kunnen liggen binnen de Unie zijn rechtsmachtconflicten maar een kwestie van tijd.

84 G.a.m. Strijards, "Het Europees openbaar ministerie, herleefd te Lissabon. Acceleratie in twee snelheden?", *DD* 2007, 608.

85 Zie A. Suominen, "The past, the present and the future of Eurojust", *MJ* 2008 (2), 217-234.

86 C. Ladenburger, *l.c.*, 39. E. Herlin-Karnell, *l.c.*, 8.

87 S. Carrera en F. Geyer, *l.c.*. Voor het debat inzake het mandaat van een Europees OM, zie J. Monar, "Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty. What Added Value for the 'Area of Freedom, Security and Justice'?", *European Constitutional Law Review* 2005 (1), 226.

88 Raad van de Europese Unie, 5037/08 COPEN 1 EUROJUST 1 EJM 1, Brussel, 7 januari 2008, Ontwerpbesluit van de Raad inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28 februari 2002, teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, zoals gewijzigd bij Besluit 2003/659/JBZ van de Raad betreffende de oprichting van Eurojust.

89 Raad van de Europese Unie, 11018/1/08 REV 1 CONCL 2, Brussel, 17 juli 2008, Europese Raad te Brussel 19/20 juni 2008 – Conclusies van het Voorzitterschap, nr. 21.

90 G.A.M. Strijards, *l.c.*, 608-609.

Laten we het daarom houden op Artikel 85 VWEU dat nog steeds op de voorgrond prijkt als verdragsbasis voor Eurojust. Het is de woordelijke overname van Artikel III-273 van het Grondwettelijk Verdrag en stipuleert dat Eurojust net als Europol (*infra*) zijn beslag hoort te krijgen in een "verordening". Het Europees Parlement is behoorlijk opgezet met de inhoud van Artikel 85 VWEU. Niet alleen krijgt het medebeslissingsbevoegdheid (*supra*), het zal ook nauwer betrokken worden bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust. Hetzelfde geldt trouwens voor de nationale parlementen. Deze laatste krijgen bovendien de rol toe te zien op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel met betrekking tot de wetgevingsvoorstellen en –initiatieven die worden ingediend in het kader van de volledige justitiële en politieke samenwerking in strafzaken (Artikel 69 VWEU).⁹¹

5.4 Politieke samenwerking in strafzaken, inclusief Europol

De Artikelen 87, 88 en 89 VWEU (Hoofdstuk 5 van Titel V) behandelen de politieke samenwerking. Deze geschiedt nog steeds rechtstreeks tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (politie, douane en andere gespecialiseerde wetshandhavingdiensten belast met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten) of door bemiddeling van Europol, de Europese politiedienst.

De politieke *informatiesamenwerking* valt onder de gewone wetgevingsprocedure (*supra*) (Artikel 87 (2) VWEU). De *operationele* politiesamenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten blijft evenwel geschieden volgens een bijzondere wetgevingsprocedure (Artikel 87 (3) VWEU). De Raad besluit met eenparigheid van stemmen na raadpleging van het Europees Parlement. De individuele lidstaten behouden op dit terrein toch nog een zekere vorm van macht. Een nuance dringt zich meteen op. Bij gebrek aan eenparigheid in de Raad, kunnen ten minste 9 lidstaten opnieuw het voortouw nemen en kiezen voor een nauwere samenwerking. Deze procedure is uitdrukkelijk niet van toepassing op handelingen die een ontwikkeling vormen van het Schengenacquis. Ook de voorwaarden en beperkingen waarbinnen de politieke en justitiële autoriteiten van de lidstaten op het grondgebied van een andere lidstaat mogen optreden (steeds in overleg en in overeenstemming met de autoriteiten van die staat), worden volgens een bijzondere wetgevingsprocedure vastgesteld (Artikel 89 VWEU)⁹². Nauwere samenwerking is in deze evenwel geen optie.

De toekomst van Europol zal niet zozeer afhankelijk zijn van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, doch wel van de inwerkingtreding van het nieuwe Europol-besluit, dat Europol omvormt van een intergouvernementele organisatie tot een agentschap van de EU. Het Europol-besluit moet nog door de Raad worden aangenomen. Onder Sloveens Voorzitterschap (eerste jaarhelft 2008) bereikte de Raad wel al een politiek akkoord.⁹³ De formele goedkeuring was voorzien onder Frans Voorzitterschap (tweede jaarhelft 2008), maar werd finaal verschoven van eind 2008 naar begin 2009.⁹⁴ Bij de voorbereiding van het Commissie-voorstel (2006) werd de visie op Europol zoals

⁹¹ Met verwijzing naar Protocol n°2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, PB. C. 9 mei 2008, afl. 115, 206.

⁹² Vgl. Art. 32 VEU (oud).

⁹³ JBZ-Raad 18 april 2008 (agendapunt B3).

⁹⁴ JBZ-Raad 24 oktober 2008 (agendapunt 2f). Voorbehoud Tjechische Republiek, dat nota bene zelf het Voorzitterschap in de eerste jaarhelft van 2009 waarneemt.

vervat in het Grondwettelijk Verdrag (2004) meegewogen.⁹⁵ Het is tekenend dat het initiatief inzake Europol van de Commissie kwam. De invloed uit Brussel – die post-Amsterdam reeds aanzienlijk was – getuige hiervan: de lading Commissievoorstellen die werden aangenomen door de Raad, kan alleen maar toenemen in het post-Lissabon tijdperk.⁹⁶

Wat betreft de keuze van het rechtsinstrument, wordt alvast geanticipeerd op de inwerkingtreding van Lissabon dat een "verordening" voorziet als rechtsbasis voor Europol. Het huidige rechtskader van Europol wordt gevormd door de Europol-overeenkomst (1995). Deze wordt zonder meer vervangen door een besluit van de Raad op grond van Artikel 34 (2) c VEU (oud).⁹⁷ Hierin worden naast de wijzigingen vervat in de drie Protocolen (2000, 2002, 2003) ook andere wijzigingen aangebracht om nieuwe problemen waarmee Europol kampt aan te pakken. Het belangrijkste "voordeel" van een besluit boven een overeenkomst, is dat een besluit betrekkelijk eenvoudig kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden, omdat het geen ratificatie door de lidstaten behoeft. De overeenkomst was reeds het lelijke eendje onder de derde pijler-instrumenten (*supra*) en zal na Lissabon volledig verdwijnen.

Artikel 88 VWEU (voormalig Artikel III-276 Grondwettelijk Verdrag⁹⁸) zet de bakens uit voor de verdere ontwikkeling van Europol. Dit gebeurt bij verordening volgens de gewone wetgevingsprocedure. Inhoudelijk beantwoordt het Europol-besluit hier in zekere zin al aan. Zo zet de verschuiving van georganiseerde criminaliteit ("organised crime") naar ernstige criminaliteit ("serious crime") zich door (Artikels 3 en 4 Europol-besluit).⁹⁹ Hierdoor wordt aansluiting gevonden bij het mandaat van Eurojust, Europol's justitiële tegenhanger. Wat het takenpakket betreft, treden de informatietaken meer op de voorgrond in het Europol-besluit dan in het VWEU. Informatie blijft weliswaar de "core-business" van Europol, maar Artikel 88 (2) VWEU doet een vrij verregaande toevoeging aan de potentiële taken van Europol: "De coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, die gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams¹⁰⁰ worden uitgevoerd, in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust". Het Commissie-voorstel nam deze bewoordingen over, net als de beperking dat "elke operationele actie van Europol wordt uitgevoerd in samenwerking met en met instemming van de autoriteiten van de lidstaat of lidstaten op het grondgebied waarvan de actie zich afspeelt. Dwangmaatregelen worden uitsluitend toegepast door de bevoegde nationale autoriteiten" (Artikel 88 (3) VWEU). De Raad is in dit verhaal evenwel niet meegegaan en heeft geopteerd voor een *status quo*. Dit neemt niet weg dat in het post-Lissabon tijdperk de deur openstaat voor een verdere operationalisering van Europol, zonder dat daar nog unanimititeit voor vereist is.

95 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een Besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), COM (2006) 817 definitief, Brussel, 20 december 2006, 3.

96 Gedeeld initiatiefrecht met een kwart van de lidstaten én niet langer eenparigheid in de Raad (*supra*).

97 Merkwaardig genoeg achtten noch de Raad, noch de Commissie een Protocol tot intrekking van de Europol-overeenkomst noodzakelijk.

98 Over Europol en de Europese Grondwet, zie ook W. Bruggeman, "Een visie op de toekomst van Europol", *Orde van de Dag* 2005 (juni), 18-19; W. Bruggeman, "A vision on future police cooperation with a special focus on Europol", in J. De Zwaan en F. Goudappel, *Freedom, Security and Justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme*, Den Haag, TMC Asser Press, 2006, 203-220.

99 Zie uitgebreid N. Dorn, "The End of Organised Crime in the European Union", te verschijnen in *Crime, Law and Social Change*.

Quid wanneer het Europol-besluit niet formeel wordt aangenomen voor de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon? *Quid* met het Europol-besluit na de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon? Het Europees Parlement heeft in deze de kat de bel aangeboden. Het ziet zijn invloed immers toenemen via medebeslissingsrecht over Europol én een controlefunctie die naam waardig (Artikel 88 (2) *in fine* VWEU). In dit dossier werd het Europees Parlement enkel geconsulteerd door de Raad. In zijn wet-gevingsresolutie (2008) heeft het Europees Parlement dan ook voorgesteld het Europol-besluit te herzien binnen een periode van 6 maanden volgend op de datum van inwer-kingtreding van het Verdrag van Lissabon.¹⁰¹ De Raad heeft deze revisieclausule even-wel niet overgenomen, waardoor enkel Verklaring n° 50 bij het Verdrag van Lissabon soelaas kan bieden.¹⁰²

6. CONCLUSIE

Met deze bijdrage willen de auteurs nagaan of er met het Verdrag van Lissabon über-haupt sprake is van een "Europese metamorfose". Naar ons aanvoelen zijn de bespro-ken wijzigingen onvoldoende vérestrekkend om van een ware metamorfose te kunnen spreken. De gedaanteverwisselingen die Ovidius (43 v.C. – 17 n.C.) beschreef, veronder-stellen immers een plotse volledige transformatie, die – anders dan de tegenstand doet vermoeden – niet echt aanwezig is in de context van de EU.

De afschaffing van de pijlerstructuur zal een welgekomen vereenvoudiging en verdui-delijking van de besluitvormingsprocedure met zich meebrengen. Het verlies van het intergouvernementele karakter van een aantal beleidsdomeinen is op papier veel ingrijpender dan in de dagelijkse praktijk, aangezien er de laatste jaren een duidelijke evolutie waar te nemen is in de richting van meer Commissie-initiatief. Het Europol-besluit is een mooi voorbeeld, op een domein waar traditioneel nochtans wordt vastge-houden aan nationale soevereiniteit. Het individuele initiatief van de lidstaten is al een aantal jaren uit de praktijk verdwenen ten voordele van gezamenlijke initiatieven, doorgaans gelinkt aan de beleidslijnen van de lidstaat die het EU-voorzitterschap waar-neemt. Het strikt intergouvernementele karakter van de derde pijler kan dus al een aantal jaren in vraag gesteld worden. In die zin zijn de veranderingen door het Verdrag van Lissabon eerder een bevestiging van een evolutie, dan een revolutionaire omwen-teling.

De vernieuwde jurisdictie van het Hof van Justitie van de Europese Unie mag niet onderschat worden. Door de volledige voormalige derde pijler onder diens bevoegdheid te brengen, zal de rechterlijke controle in de domeinen van justitiële en politieële samenwerking gevoelig uitgebreid worden. Alleen de toekomst kan uitwijzen op welke manier het Hof deze bevoegdheid zal invullen en of ze in staat is om te gaan met de ver-groting van de werklast.

¹⁰⁰ Zie uitgebreid A. De Moor, "The Role of Europol in Joint Investigation Teams. A Foretaste of an Exe-cutive European Police Office", in M. Cools et al, *Readings On Criminal Justice, Criminal Law & Poli-cing, Gofs Research Paper Series*, te verschijnen begin 2009.

¹⁰¹ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 17 januari over het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese Parlement (P6_TA(2008)0015).

¹⁰² Deze verklaring, die gehecht is aan de Slotakte van de IGC die het Verdrag van Lissabon heeft aan-genomen, verwijst naar Protocol n° 36 betreffende de Overgangsbepalingen. Het Europees Parle-ment, de Raad en de Commissie worden verzocht zich in te spannen om handelingen van de Unie die voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld (vb. Europol-besluit) te wijzigen of te vervangen. *PB. C.* 9 mei 2008,

Het opgaan van de voormalige derde pijler-domeinen in een groter geheel zorgt niet voor fundamentele wijzigingen. Wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen en harmonisatie blijven alvast de hoekstenen van de justitiële samenwerking in strafzaken. Harmonisatie is zeker niet dood en zal zijn invloed ook in de toekomst nog laten gelden als ondersteuning voor de wederzijdse erkenning. De harmonisatie "oude stijl" wordt eindelijk aangevuld met de harmonisatie van elementen van strafrechtelijke procedure. Eurojust, nochtans een typisch product van intergouvernementeel denken, krijgt een doorgroeimogelijkheid naar een Europees Openbaar Ministerie, desnoods met negen lidstaten die het voortouw nemen. Zover is het evenwel nog niet, zeker niet nu in de Raad gesleuteld wordt aan Eurojust met de bedoeling dit orgaan te versterken. Inzake politieke samenwerking doen zich inhoudelijk geen significante wijzigingen voor. De toekomst van Europol zal eerder afhangen van de inwerkingtreding van het Europol-besluit dan van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Wel zal in het post-Lissabon tijdperk de deur openstaan voor een verdere operationalisering van Europol, zonder dat daar nog unanimititeit voor vereist zal zijn.

Lidstaten die vinden dat hun nationale integriteit in het gedrang komt door het gebruik van de nieuwe besluitvormingsprocedures, zullen in een aantal domeinen aan de noodrem kunnen trekken, zonder de andere lidstaten die wel verder willen volledig te blokkeren. De creatieve uitbreiding van de mogelijkheden tot nauwere samenwerking, (al of niet) als vangnet voor een onsuccesvolle noodremprocedure, is niet geheel positief onthaald. Critici vrezen dat men binnen een aantal domeinen te maken zal krijgen met een lappendeken aan beleidsinitiatieven. De versoepelde mogelijkheid om met een kleinere groep lidstaten een stap verder te gaan, riskeert naar hun aanvoelen een contraproductief Europa met verschillende snelheden te creëren. Deze angst voor differentiatie en exceptionalisme kunnen we niet geheel bijtreden. Immers, als het verleden een populariteitsindicator voor het gebruik van de nauwere samenwerking mag zijn, hoeven we ons niet al te veel zorgen te maken.

Hoewel er een groot maatschappelijk en politiek draagvlak is voor een grondige hervorming van de Europese institutionele structuur en het bijhorende verdragsrecht, is men niet onverdeeld positief over de verwezenlijkingen van het Verdrag van Lissabon. De kritieken bereikten een hoogtepunt met het Ierse neen in juni 2008. Het Verdrag kreeg op 12 december 2008 een duwtje in de rug met het nieuws dat Ierland vóór november 2009 een nieuw referendum zal organiseren. Laat ons hopen dat de draad de komende maanden terug wordt opgenomen, opdat het licht aan het einde van de hervormingstunnel eindelijk bereikt kan worden.

7. LITERATUUR

7.1 Europese instrumenten & documenten

Advies van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken aan de Commissie constitutionele zaken inzake het Verdrag van Lissabon, 18 december 2007.

Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst *PB. C.* 27 november 1995, afl. 316, 2.

Besluit van de Raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust ten einde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, *PB. L.* 6 maart 2002, afl. 63.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een Besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), COM (2006) 817 definitief, Brussel, 20 december 2006, 3.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, COM (2001) 715 definitief, Brussel, 11 december 2001.

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *PB. C.* 9 mei 2008, afl. 115.

Kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, *PB. L.* 5 februari 2003, afl. 29.

Kaderbesluit 2005/667/JBZ van de Raad van 12 juli 2005 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen, *PB. L.* 30 september 2005, afl. 255.

Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *PB. L.* 18 juli 2002, afl. 190.

Protocol tot wijziging van de Europol-overeenkomst van 2000 (*PB. C.* 13 februari 2000, afl. 358), 2002 (*PB. C.* 16 december 2002, afl. 312) en 2003 *PB. C.* 6 januari 2004, afl. 2)

Raad van de Europese Unie, 11018/1/08 REV 1 CONCL 2, Brussel, 17 juli 2008, Europese Raad te Brussel 19/20 juni 2008 – Conclusies van het Voorzitterschap, nr. 21.

Raad van de Europese Unie, 5037/08 COPEN 1 EUROJUST 1 EJM 1, Brussel, 7 januari 2008, Ontwerp-besluit van de Raad inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28 februari 2002, teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, zoals gewijzigd bij Besluit 2003/659/JBZ van de Raad betreffende de oprichting van Eurojust.

Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *PB. C.* 16 december 2004, afl. 310.

Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *PB. C.* 17 december 2007, afl. 306.

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 17 januari over het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese Parlement (P6_TA(2008)0015).

7.2 Rechtspraak

HvJ Arrest 13 september 2005, Commission / Council, (C-176/03), *Rec.2005*, p.I-7879.

HvJ Arrest 23 oktober 2007, Commission / Council, (C-440/05), *Rec.2007*, p.I-9097.

7.3 Rechtsleer

BANTEKAS, I., "Some theoretical foundations of EU criminal law", *European Journal of Law Reform*, 2007, Vol. VIII.

BARENTS, R., "De Europese Grondwet is dood – leve de Europese Grondwet", *NTER* 2007 (9).

BARENTS, R., "Het hervormingsverdrag en het Hof van Justitie", *NTER* 2007 (12).

BRAMMERTZ, S. en BERTHELET, P., "Eurojust et le réseau judiciaire européen: concurrence ou complémentarité?", *Rev. dr. pén.* 2002 (4).

- BRAMMERTZ, S., "Eurojust: parquet européen de la première génération?", in G. De Kerc-khove en A. Weyembergh (eds.), *Vers un espace judiciaire pénal européen?*, Brussel, Ed. De l'U.L.B., 2000.
- BRUGGEMAN, W., "Europol: A Castle or a House of Cards", in A. Pauly (ed.), *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996.
- BRUGGEMAN, W., "Een visie op de toekomst van Europol", *Orde van de Dag* 2005 (juni).
- BRUGGEMAN, W., "Integrating the Europol convention into the European Treaties and its potential transpillarisation", Briefing paper requested by the European Parliament's committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 30 July 2006.
- BUNYAN, T., "EU Reform Treaty. Cementing the European State – new emphasis on internal security and operational cooperation at EU level", *Statewatch News Online*, October 2007; URL: www.statewatch.org/analyses/no-66-lisbon-european-state.pdf.
- CAHILL, M., "Ireland's constitutional amendability and Europe's constitutional ambition: the Lisbon referendum in context", *German Law Journal*, 2008.
- CARRERA S. en GEYER, F., "The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice", in E. Guild en F. Geyer (ed.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot: Ashgate, 2008.
- CURTIN, D., "EU Reform Treaty. The rhetoric of transparency and public debate in the EU", *Statewatch News Online*, October 2007. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/feb/07lisbon-curtin.htm>.
- DE BONDT W. en VERMEULEN, G., "Esperanto for EU Crime Statistics. Towards common EU offence definitions in an EU-Level Offence Classification System", te verschijnen in *Gofs Research Paper Series*.
- DE MOOR, A., "The Role of Europol in Joint Investigation Teams. A Foretaste of an Executive European Police Office", te verschijnen in *Gofs Research Paper Series*.
- DORN, N., "The End of Organised Crime in the European Union", te verschijnen in *Crime, Law and Social Change*.
- DUTHEIL DE LA ROCHE, J. en CHALTIEL, F., "Le traité de Lisbonne: Quel contenu?", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 2007 (513).
- FIJNAUT, C., "Europol en Eurojust. Politieke en justitiële samenwerking in strafzaken", *Justitiële Verkenningen* 2001.
- FROMM, I., "'Ius puniendi': The Right of the Institutions of the EC to Protect the Financial Interests of the EC from Fraud (Art. 280 paragraph 4 EC Treaty)?", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2008 (16).
- HERLIN-KARNELL, E., "The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice", *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2008, www.sieps.se/epa/2008/EPA_nr3_2008.pdf.
- House of Commons Research Paper 07/64, *EU Reform: a new treaty or an old constitution?*, Londen, 24 juli 2007, 10-14. URL: www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2007/rp07-064.pdf.
- KAPTEYN, P.J.G., "Rechtsbescherming in de Hervormde Europese Unie", in J. MEEUWEN, G. STRAETEMANS en A.-M. VAN DEN BOSSCHE, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken* (?), Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008.
- LADENBURGER, C., "Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. A New Dimension for the Community Method", *European Constitutional Law Review* 2008 (4).
- MAGANZA, G., "The Lisbon Treaty, a brief outline", *Fordham International Law Journal*, 2008.

- MONAR, J., "Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty. What Added Value for the 'Area of Freedom, Security and Justice'?", *European Constitutional Law Review* 2005 (1).
- PEERS, S., "The European Community's Criminal Law Competence: the plot thickens", *European Law Review*, 2008, Vol. 33.
- PEERS, S., "EU Reform Treaty: Analysis 1: Version 3. JHA Provisions", Statewatch analysis, oktober 2007. URL: www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-reform-treaty-anal-1-ver-3.pdf.
- PRINSSSEN, J.M., "Flexibiliteit in het Verdrag van Lissabon", in J. MEEUWEN, G. STRAETEMANS en A.-M. VAN DEN BOSSCHE, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008.
- STESSENS, G., "De bevoegdheid van de Europese Gemeenschap tot het vaststellen van sanctie: op weg naar een communautair strafrecht? Het arrest van het hof van Justitie van 27 oktober 1992", *R.W.* 1993-1994.
- STRIJARDS, G.a.m., "Het Europees openbaar ministerie, herleefd te Lissabon. Acceleratie in twee snelheden?", *DD* 2007.
- SUOMINEN, A., "The past, the present and the future of Eurojust", *MJ* 2008 (2).
- SWART, A., "Politie en justitie in de Europese Unie", *Ars Aequi* 2001.
- SYRPIS, P., "The Treaty of Lisbon: Much ado ... but about what?", *Industrial Law Journal* 2008.
- VAN DEN BOSSCHE, A.-M., "Het Verdrag van Lissabon: het einde van de institutionele verveling. Voor (hoe)lang?", in J. MEEUWEN, G. STRAETEMANS en A.-M. VAN DEN BOSSCHE, *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2008.
- VANDER BEKEN, T., 'From Brussels with Love. Bespiegelingen over de invloed van de Europese Unie op het Belgische Strafrecht', *T. Strafrecht*, 2002.
- VAN KEULEN, M. LIMONARD B. en ROOD J., "De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon", *CESP Commentaar* 4, 22 oktober 2007.
- VAN OOIK, R.H., "het verdrag van Lissabon: structuur en overzicht", *SEW* 2008 (2).
- VAN OUTRIVE, L. en ENHUS, E. (red.), *Internationale Politiesamenwerking - Europol*, Brussel, Centrum voor Politiestudies, 1994.
- VERMEULEN, G., "A judicial counterpart for Europol: should the European Union establish a network of prosecuting and investigating judges?", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 1997-1998 (2).
- VERMEULEN, G., "Vijftien jaar uniestrafrecht: verwezenlijkingen en Perspectieven", In J. MEEUSEN & G. STRAETEMANS (2007), *Politionele en justitiële strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie. Welk evenwicht tussen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid?* Antwerpen, Intersentia, 2007.
- VERVAELE, J.A.E., 'Rechtshandhaving van het gemeenschapsrecht, een boedelscheiding tussen de eerste en de derde pijler?', *Nederlands Juristenblad*, 1995.
- ZANDERS, P., *De Europese politie – eenheid: Europol*, Diegem, Kluwer, 1999.