



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.6.2006
COM(2006) 346 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EN HET HOF VAN
JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN**

**betreffende de aanpassing van de op de bevoegdheden van het Hof van Justitie
betrekking hebbende bepalingen van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de
Europese Gemeenschap, teneinde te komen tot een doeltreffender rechtsbescherming**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EN HET HOF VAN
JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN**

**betreffende de aanpassing van de op de bevoegdheden van het Hof van Justitie
betrekking hebbende bepalingen van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de
Europese Gemeenschap, teneinde te komen tot een doeltreffender rechtsbescherming**

Inleiding

Particulieren moeten zich daadwerkelijk voor de rechter kunnen beroepen op door hen aan het Gemeenschapsrecht ontleende rechten¹. Daartoe heeft het Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven geroepen, waarvan de nauwe samenwerking tussen het Hof van Justitie en de nationale rechterlijke instanties in het kader van de prejudiciële procedure (artikel 234 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; hierna het "EG-Verdrag" genoemd) een essentieel onderdeel is.

In het Verdrag van Amsterdam is de doelstelling neergelegd om geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen. Daartoe is een aantal aangelegenheden dat voorheen onder titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie viel ("derde pijler") onder bepaalde voorwaarden in het EG-Verdrag opgenomen. Intussen is de totstandbrenging van deze ruimte voor de Unie een prioriteit geworden, die met name door de politieke impulsen van de Europese Raad van 1999 (Tampere) en 2004 (Haags programma) en de goede samenwerking tussen alle instellingen concreet vorm heeft gekregen.

Bij de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is het van essentieel belang dat de grondrechten worden geëerbiedigd en dat met name iedere persoon een daadwerkelijke rechtsbescherming wordt verleend. Daarom is in artikel 67, lid 2, tweede streepje, van het EG-Verdrag bepaald dat de Raad na afloop van de overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een besluit moet nemen "*teneinde (...) de bepalingen betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie aan te passen*" (d.w.z. de bepalingen van artikel 68 van het EG-Verdrag).

De Commissie stelt evenwel vast dat de overgangperiode op 1 mei 2004 is afgelopen en dat de Raad nog niet is begonnen met de uitvoering van deze juridische verplichting².

¹ Zie onder meer de arresten van het Hof van Justitie in zaak 294/83, 'Les Verts'/Parlement, Jurispr. 1986, blz. 1339, punt 23; zaak 222/84, Johnston, Jurispr. 1986, blz. 1651, punt 18; zaak C-50/00 P, Unión de pequeños agricultores, Jurispr. 2002, blz. I-6677, punten 38-40.

² De Raad heeft op basis van artikel 67, lid 2, tweede streepje, van het EG-Verdrag besloten de toepassing van de medebeslissingsprocedure uit te breiden (zie Besluit 2004/927/EG van de Raad van 22 december 2004, PB L 396 van 31.12.2004, blz. 45). Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie de volgende verklaring laten opnemen in de notulen van de Raad: "*De Commissie wenst eraan te herinneren dat in artikel 67, lid 2, staat dat de Raad niet alleen besluit over de gebieden die onder de medebeslissing moeten vallen, maar ook besluiten neemt over de aanpassing betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie. De in dit besluit gepresenteerde omschakeling naar medebeslissing voor een meerderheid van de domeinen van titel IV draagt in niet geringe mate bij aan*

Deze mededeling heeft ten doel bij te dragen aan de aanpassing van de bijzondere bepalingen van artikel 68 van het EG-Verdrag betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie op de onder titel IV vallende gebieden. Volgens de Commissie moet deze aanpassing inhouden dat deze bevoegdheden op één lijn worden gebracht met de algemene regeling van het Verdrag. Een ontwerp-besluit van de Raad in die zin is als bijlage opgenomen.

Om de hierna vermelde redenen is de Commissie van mening dat het aangewezen is de bepalingen van titel IV betreffende het Hof op één lijn te brengen met de gewone Verdragsrechtelijke regeling inzake rechtsbescherming, en dit voor alle onder titel IV vallende gebieden. De bijzondere bepalingen van artikel 68 van het EG-Verdrag mogen dus niet langer worden toegepast. Dit geldt vooreerst voor het eerste lid van dat artikel, krachtens hetwelk alleen de hoogste nationale rechterlijke instanties het Hof mogen verzoeken om een prejudiciële beslissing, terwijl overeenkomstig artikel 234 van het EG-Verdrag, dat de procedure inzake samenwerking met de rechterlijke instanties van de lidstaten bevat, alle nationale rechterlijke instanties zich tot het Hof mogen wenden. Dit moet ook gelden voor de in lid 3³ neergelegde procedure, die na de invoering van de gewone prejudiciële procedure overbodig zal zijn. Tot slot is er geen reden meer om het Hof elke bevoegdheid te ontzeggen ten aanzien van een aantal maatregelen (zie lid 2)⁴.

Hierna zet de Commissie uiteen waarom zij dit standpunt inneemt. De aanpassing aan het gemene recht van de in titel IV opgenomen regels betreffende de bevoegdheden van het Hof heeft met name de volgende voordelen:

- op dit gebied zoals op alle andere gebieden wordt gezorgd voor een eenvormige toepassing en uitlegging van het Gemeenschapsrecht (zie hieronder, punt a);
- het wordt mogelijk gemaakt de rechtsbescherming te versterken, en zulks op gebieden waarop de eerbiediging van de grondrechten bijzonder gevoelig ligt (zie hieronder, punt b);
- de uit het Verdrag van Amsterdam voortvloeiende paradoxale verslechtering van de rechtsbescherming op het gebied van de burgerlijke zaken, die onder artikel 65 van het EG-Verdrag vallen, wordt ongedaan gemaakt (zie hieronder, punt c), en
- er wordt voor gezorgd dat het communautaire rechtstelsel normaal functioneert, zonder dat er moet worden gevreesd voor problemen inzake de werking van het systeem (zie hieronder, punt d).

de democratische legitimiteit van onder deze titel aangenomen instrumenten en wat dat betreft kan de Commissie het besluit toejuichen. Dit gezegd zijnde is het onaanvaardbaar dat het besluit niet voorziet in aanpassing van de bevoegdheden van het Hof, waardoor de toegang tot het Hof van Justitie beperkt blijft. De Commissie is er stellig van overtuigd dat een verruimde toegang tot het Hof, op dit gebied dat zo nauw met de rechten van individuele personen verband houdt, van even groot belang is voor het versterken van de wettigheid.” Het Europees Parlement heeft in het op 16 december 2004 aangenomen verslag Bourlanges hetzelfde standpunt ingenomen.

³ Ingevolge lid 3 kunnen “de Raad, de Commissie of een lidstaat (...) het Hof van Justitie verzoeken een uitspraak te doen over de uitlegging van deze titel of van op deze titel gebaseerde handelingen van de instellingen van de Gemeenschap (...)”.

⁴ Overeenkomstig lid 2 is “(...) het Hof van Justitie (...) in geen geval bevoegd ten aanzien van krachtens artikel 62, punt 1, genomen maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.”

a) *De eenvormige toepassing en uitlegging van het Gemeenschapsrecht verzekeren*

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam voert de Unie op het gebied van samenwerking in burgerlijke zaken, asiel, immigratie, visa en het vrije verkeer van personen, een omvangrijk wetgevingsproject uit, waartoe de Europese Raad van Tampere de aanzet heeft gegeven en dat in het Haags programma werd bevestigd. Om in te spelen op de verwachtingen van de burgers en ingezetenen van Europa die in een werkelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wensen te leven, wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een indrukwekkend communautair wetgevingscorpus.

Dit wetgevingscorpus moet zoals elke andere Gemeenschapsrechtelijke regeling in de gehele Unie eenvormig worden uitgelegd en toegepast en het Hof van Justitie moet daarop toezien. Aangezien dit wetgevingscorpus kwantitatief steeds omvangrijker wordt en vooral omdat het belang van de daaraan ontleende rechten steeds toeneemt, is het absoluut noodzakelijk dat dit wetgevingscorpus in de gehele Unie uniform wordt toegepast.

De prejudiciële procedure van artikel 234 van het EG-Verdrag is voor het Hof het ideale instrument om de eenvormigheid van het Gemeenschapsrecht te verzekeren. Deze procedure, in het kader waarvan het Hof en de nationale rechterlijke instanties nauw kunnen samenwerken, is een hoeksteen van de communautaire rechtsorde. Een grondbeginsel van deze procedure is dat *elke* nationale rechterlijke instantie zich tot het Hof kan wenden.

Elke duurzame beperking van dit beginsel belemmert het Hof in de uitoefening van zijn taak om ten behoeve van alle justitiabelen de eenvormigheid van het Gemeenschapsrecht te verzekeren. Bijgevolg heeft het Hof reeds in 1995 gewaarschuwd dat *“beperking van de toegankelijkheid van het Hof (...) de uniforme toepassing en uitlegging van het Gemeenschapsrecht in gehele Unie op het spel (zou) zetten; voor de particulieren zou dit kunnen leiden tot het verlies van een werkelijke rechtsbescherming, terwijl eveneens de eenheid van rechtspraak zou worden doorkruist (...). Het systeem van de prejudiciële verwijzing vormt (...) dé sleutel voor het functioneren van de interne markt: het is essentieel voor het behoud van het communautaire karakter van het door de Verdragen ingevoerde recht en het draagt ertoe bij, te verzekeren dat dit recht in alle lidstaten (...) onder alle omstandigheden dezelfde werking heeft. (...) Een van de belangrijkste taken van het Hof is nu juist zorg te dragen voor een dergelijke uniforme uitlegging, en van deze taak kwijt het zich door beantwoording van de vragen van de nationale rechters”*⁵.

Het Hof heeft dat standpunt later herhaald en betreurde dat er sinds de overgang van de Europese Gemeenschappen naar de Europese Unie in 1993 in de Unie geen uniform stelsel van rechterlijke toetsing meer bestaat en stelde dat de uniformisering van het stelsel van rechterlijke bescherming op basis van het communautaire model de beste oplossing was om de eerbiediging van het recht op alle rechtsgebieden van de Europese Unie te verzekeren⁶.

⁵ Rapport van het Hof van Justitie over bepaalde aspecten van de toepassing van het VEU, 1995, blz. 5-6.

⁶ Zie de bijdrage van president Rodríguez Iglesias aan de werkzaamheden van de Europese Conventie (CONV 572/03 van 20 februari 2003). Zie ook het document ter overweging van het Hof "Toekomst van de rechtspraak in de Europese Unie" van 2000, blz. 22, waarin het Hof na vermelding van de afwijking van artikel 68 van het EG-Verdrag, verwijst naar het algemene beginsel en beklemtoont dat *“het noodzakelijk (lijkt), dat alle nationale rechterlijke instanties de mogelijkheid behouden zich tot het Hof te wenden”* en dat het voor *“de eenvormige toepassing van het Gemeenschapsrecht (...) vaak van belang (is), dat het antwoord op de voor de rechter in eerste aanleg gerezen uitleggingsvragen niet*

De Commissie beklemtoont dat coherentie een wezenlijke component is van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Een eenvormige uitlegging van het intussen tot stand gekomen wetgevingscorpus is van essentieel belang om deze coherentie te verzekeren. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat de eenvormige toepassing van het acquis op het gebied van immigratie en asiel zal leiden tot een aanzienlijke beperking van de secundaire migratiestromen tussen de lidstaten, die sinds de totstandbrenging van deze ruimte een constante bron van zorg zijn. In dit verband kan ook worden verwezen naar de samenwerking in burgerlijke zaken: terwijl het Hof er sinds 1971 voor heeft gezorgd dat het verdrag "Brussel I" voor de justitiabelen een uiterst doeltreffend instrument is geworden (zie hieronder, punt c), is dit niet gelukt voor het verdrag van Rome van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst⁷, dat in de diverse lidstaten zeer uiteenlopend wordt uitgelegd omdat het Hof in het kader van het laatstgenoemde verdrag zijn uniformiserende rol niet heeft kunnen vervullen.

De Commissie is bijgevolg van mening dat thans moet worden voorzien in de toepassing van artikel 234 van het EG-Verdrag op al deze gebieden, die qua wetgeving nog volop in ontwikkeling zijn. Hoe omvangrijker het acquis communautaire betreffende de onder titel IV vallende gebieden wordt (met name als gevolg van de uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid en van de medebeslissingsprocedure, waartoe in december 2004 is besloten), des te minder gerechtvaardigd zijn de grenzen die – aanvankelijk slechts voor een overgangperiode van vijf jaar - aan de bevoegdheden van het Hof zijn gesteld. Reeds in haar verklaring van december 2004⁸ heeft de Commissie op dit punt gewezen.

b) Versterking van de rechtsbescherming

Het beginsel van de daadwerkelijke rechtsbescherming is een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht. Dit beginsel is een van de grondrechten waarop de rechtsstaat is gegrondvest. De in artikel 68 van het EG-Verdrag neergelegde afwijking van dit beginsel geldt voor beleidsterreinen waarop de eerbiediging van de grondrechten bijzonder gevoelig ligt en die betrekking hebben op de bescherming van personen die bijzonder kwetsbaar zijn.

De in lid 1 van artikel 68 van het EG-Verdrag opgenomen beperking van de toegang tot het Hof leidt op het gebied van de rechtsbescherming in twee gevallen tot problemen.

Ten eerste kunnen de nationale rechters in eerste aanleg en de nationale appelrechters in nationale gedingen betreffende subjectieve rechten die worden ontleend aan de op basis van titel IV vastgestelde wetgeving, het Hof niet verzoeken om uitlegging van het geldende Gemeenschapsrecht. De betrokken personen kunnen dus gedwongen zijn alle nationale rechtsmiddelen uit te putten en hun zaak voor de hoogste rechterlijke instantie te brengen met als doel een prejudiciële beslissing over hun rechten te verkrijgen.

Ten tweede kunnen de personen die van mening zijn dat een op basis van titel IV vastgestelde communautaire handeling hun grondrechten schendt slechts rechtsbescherming krijgen nadat hun zaak bij de hoogste nationale rechterlijke instantie aanhangig is gemaakt. Alleen het Hof

open blijft tot in hoger beroep of in cassatie, maar meteen door het Hof wordt gegeven teneinde de rechtspraak in de lidstaten van de Unie in een vroeg stadium een leidraad te bieden."

⁷ Onlangs heeft de Commissie een verordening tot communitarisering van dit verdrag voorgesteld (voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I)/COM(2005) 650 def.).

⁸ Zie voetnoot 2.

is immers bevoegd om de ongeldigheid van communautaire handelingen vast te stellen⁹. Bijgevolg is een nationale rechter in eerste aanleg of een nationale appelrechter krachtens artikel 68, lid 1, van het EG-Verdrag verplicht om de betrokken handeling toe te passen, zelfs indien hij ervan overtuigd is dat deze handeling onwettig is en zonder dat hij de kwestie aan het Hof kan voorleggen. Sterker nog, deze rechter mag blijkbaar zelfs geen voorlopige rechtsbescherming verlenen omdat de toepassing van een communautaire handeling slechts voorlopig kan worden opgeschort indien tegelijkertijd wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van deze handeling¹⁰.

In beide gevallen bestaat dus het gevaar dat de betrokken personen in de praktijk geen daadwerkelijke rechtsbescherming krijgen omdat artikel 68, lid 1, van het EG-Verdrag de bevoegdheden van het Hof beperkt. Dit geldt des te meer omdat op de desbetreffende rechtsgebieden de betrokken personen vaak niet over voldoende financiële middelen beschikken om alle nationale rechtsmiddelen uit te putten en/of snel gerechtelijke stappen moeten kunnen ondernemen. De personen die door titel IV worden beschermd, zijn bijvoorbeeld onder meer asielzoekers of indieneren van verzoeken tot gezinshereniging in de zin van de Richtlijnen 2003/86/EG, 2004/83/EG en 2005/85/EG, onderdanen van derde landen die zich tegen uitzetting en discriminatie verzetten, maar ook minderjarigen die in geschillen zijn verwickeld betreffende onderhoudsverplichtingen of de ouderlijke verantwoordelijkheid in de zin van Verordening (EG) nr. 2201/2003¹¹. Ook in burgerlijke en handelszaken, die onder de Verordeningen (EG) nr. 44/2001, (EG) nr. 1348/2000, (EG) nr. 1206/2001, (EG) nr. 805/2004 vallen, kunnen rechtsgedingen snel illusoir of te duur worden voor kleine en middelgrote ondernemingen, die indien zij wensen dat het Hof van Justitie zich uitspreekt over hun rechten hun zaak eerst aan de hoogste nationale rechterlijke instantie moeten voorleggen.

De verplichting om een geschil bij de hoogste rechterlijke instantie aanhangig te maken, met als enig doel zich na een procedure van maanden of zelf jaren tot het Hof te kunnen wenden, is voorts ook in strijd met het beginsel van de proceseconomie. Dit kan immers leiden tot een onnodige verspilling van middelen van de nationale rechterlijke instanties, die op andere gebieden vrij kunnen beslissen wat het meest geschikte moment is om een prejudicieel verzoek in te dienen. Met name op het gebied van de grondrechten kan een tijdig optreden van het Hof van Justitie in het kader van artikel 234 van het EG-Verdrag ervoor zorgen dat problemen in een vroeg stadium worden opgelost, zodat moeilijke juridische kwesties niet aan meerdere nationale rechterlijke instanties of zelfs aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hoeven te worden voorgelegd.

⁹ Zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199.

¹⁰ Gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Jurispr. 1991, blz. I-415; zaak C-465/93, Atlanta, Jurispr. 1995, blz. I-3761. De in de arresten Foto-Frost, Zuckerfabrik en Atlanta ontwikkelde grondbeginselen moeten ook voor titel IV gelden. Volgens sommigen moet er van deze beginselen worden afgeweken en moeten de nationale rechters op dat gebied uitzonderlijk de mogelijkheid hebben om communautaire handelingen die volgens hen in strijd zijn met het Verdrag buiten toepassing te laten, teneinde de in deze mededeling uiteengezette problemen inzake rechtsbescherming te voorkomen. Dit zou echter de autonomie en de eenvormigheid van het Gemeenschapsrecht ernstig in het gedrang brengen.

¹¹ Om minderjarigen een permanente en doeltreffende rechtsbescherming te kunnen bieden, moeten geschillen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 2201/2003, vaak zeer snel worden beslecht. Hoewel tegen de op basis van Verordening (EG) nr. 2201/2003 genomen beslissingen vaak rechtsmiddelen worden ingesteld, worden deze beslissingen zelden aan de hoogste rechterlijke instanties voorgelegd.

Overeenkomstig artikel 68, lid 2, van het EG-Verdrag is het Hof van Justitie “in geen geval bevoegd ten aanzien van krachtens artikel 62, punt 1, genomen maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid”¹².

Gelet op de bewoordingen van dit lid, lijkt het uitgesloten dat het Hof enig toezicht uitoefent op de *communautaire* maatregelen die door de wetgever op basis van artikel 62, punt 1, van het EG-Verdrag zijn genomen, voorzover deze maatregelen betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Concreet gaat het om de communautaire regels inzake de afschaffing van elke personencontrole aan de binnengrenzen van de Unie, met inbegrip van de mogelijkheid om bij wijze van uitzondering deze controles tijdelijk opnieuw in te voeren. Aangezien de nationale rechterlijke instanties zich per definitie ook niet mogen uitspreken over de geldigheid van deze communautaire regels¹³, zijn deze regels aan geen enkel rechterlijk toezicht onderworpen, wat niet houdbaar is in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Ook het feit dat het Hof niet bevoegd is ten aanzien van maatregelen van openbare orde ligt niet in de lijn van de rest van het Verdrag. Sinds het ontstaan van de Gemeenschap had het Hof immers tot taak zich uit te spreken over de verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht van binnen de werkingssfeer van de Verdragen vallende nationale maatregelen die worden genomen met het oog op de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Als voorbeeld kan worden verwezen naar nationale wetgevingen en administratieve uitvoeringsbepalingen, op grond waarvan het vrije verkeer van goederen en kapitaal maar ook dat van burgers van de Unie kan worden beperkt; dit kan er zelfs toe leiden dat deze burgers om redenen van openbare orde door het ‘gastland’ worden uitgezet naar het land van oorsprong¹⁴. Het Hof heeft sindsdien altijd de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel getoetst alsook alle andere waarborgen¹⁵ die bij de uitoefening van deze bevoegdheden door de lidstaten in acht moeten worden genomen, en het Hof heeft bij zijn toetsing steeds ten volle rekening gehouden met de gevoeligheid van eisen van openbare orde en heeft de lidstaten daarbij een passende beoordelingsruimte toegestaan¹⁶. Ook op het gebied van titel IV nemen de lidstaten in het belang van de openbare orde diverse andere maatregelen waarvoor het Hof wel degelijk bevoegd is. In ieder geval moet in een rechtsgemeenschap de handhaving van de openbare orde worden gewaarborgd door het

¹² Artikel 2, lid 1, derde alinea, van het Protocol tot opnemng van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie bevat een bepaling inzake de uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof, die wat betreft de in het Gemeenschapsrecht opgenomen delen van het Schengenacquis overeenstemt met de bepaling van artikel 68, lid 2, en die dus tegelijk met de laatstbedoelde bepaling zal moeten worden “aangepast”.

¹³ In tegenstelling tot het door sommigen ingenomen standpunt, is de Commissie van mening dat dit lid niet van toepassing is op *nationale* maatregelen met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Dit volgt uit de bewoordingen zelf van lid 2. Noch in het kader van de procedure van artikel 226 van het EG-Verdrag, noch in het kader van de procedure van artikel 234 van het EG-Verdrag is het Hof “bevoegd ten aanzien van” nationale maatregelen of besluiten, en worden dergelijke maatregelen “genomen” “krachtens artikel 62, punt 1” van het EG-Verdrag.

¹⁴ Deze maatregelen zijn met name gebaseerd op artikel 39, lid 3, en artikel 46 van het EG-Verdrag en moeten in overeenstemming zijn met de waarborgen van Richtlijn 64/221/EEG inzake de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid (PB 56 van 4.4.1964, blz. 850). Deze richtlijn is met ingang van 30 april 2006 vervangen door Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004.

¹⁵ Zie met name Richtlijn 64/221/EEG, reeds aangehaald.

¹⁶ Zie met name zaak C-100/2001, Olazábal, Jurispr. 2002, blz. I-10981.

vaststellen van inhoudelijke wetgevende en administratieve maatregelen en niet door het beperken van het recht op toegang tot de rechter.

Tot slot vraagt de Commissie zich af wat vanuit het oogpunt van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) de eventuele gevolgen zijn van een niet-aanpassing van de bepalingen van artikel 68 van het EG-Verdrag. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat de lidstaten collectief verantwoordelijk zijn voor elke schending van het EVRM die rechtstreeks voortvloeit uit het primaire Gemeenschapsrecht¹⁷. Aan de andere kant heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot de handelingen van de instellingen weliswaar geoordeeld dat de door het Gemeenschapsrecht geboden bescherming van de grondrechten “gelijkwaardig” is aan de door het EVRM geboden bescherming, maar deze vaststelling geldt alleen voor het in het Verdrag neergelegde algemene recht betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie¹⁸.

Samengevat is de Commissie van mening dat het met het oog op de versterking van de rechtsbescherming dringend nodig is dat de leden 1 en 2 van artikel 68 van het EG-Verdrag niet langer worden toegepast en dat ter zake de gewone Verdragsrechtelijke regeling wordt ingevoerd.

c) *De verslechtering van de rechtsbescherming op het gebied van de samenwerking in burgerlijke zaken ongedaan maken*

Tussen 1971 en 2002, het jaar waarin Verordening (EG) nr. 44/2001 in werking is getreden, was het Hof bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de uitlegging van het verdrag “Brussel I” van 1968¹⁹. In dit verband konden niet alleen de hoogste rechterlijke instanties van de lidstaten prejudiciële verzoeken indienen *maar ook de rechterlijke instanties die in hoger beroep recht spreken*²⁰. Gedurende 30 jaar heeft het Hof de nationale appelrechters en bijgevolg ook de burgers en ondernemingen die bij burgerlijke en handelsrechtelijke gedingen waren betrokken, talrijke en waardevolle richtsnoeren kunnen verstrekken voor de uitlegging van dit verdrag, dat een mijlpaal was voor de Europese integratie.

Het is dus paradoxaal dat het Verdrag van Amsterdam, dat dit rechtsgebied “communautariseert” en het voor de wetgever mogelijk maakt eerdere verdragen in verordeningen om te zetten, tegelijkertijd via artikel 68, lid 1, van het EG-Verdrag de bevoegdheid van het Hof om deze verordeningen uit te leggen ernstig beperkt door alleen de hoogste rechterlijke instanties en dus niet de appelrechters de mogelijkheid te bieden een prejudicieel verzoek in te dienen.

¹⁷ Zie arrest van 18 februari 1999, Matthews/Verenigd Koninkrijk (verzoekschrift nr. 24833/94).

¹⁸ Zie arrest van 30 juni 2005, Bosphorus/Ierland (verzoekschrift nr. 45036/98), punten 96-99 en 160-165. Op basis daarvan concludeert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat wordt vermoed dat de tenuitvoerlegging van verplichtingen die voortvloeien uit handelingen van afgeleid recht in overeenstemming is met het EVRM.

¹⁹ Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

²⁰ Artikel 2 van het protocol van 3 juni 1971 betreffende de uitlegging door het Hof van Justitie van het verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. In de gevallen bedoeld in artikel 37 van het verdrag van Brussel konden zelfs de rechters in eerste aanleg zich tot het Hof van Justitie wenden.

Indien een dergelijke beperking reeds tussen 1971 en 2002 had gegolden, zou een groot deel van de rechtspraak van het Hof in burgerlijke en handelszaken²¹ ongetwijfeld nooit tot stand zijn gekomen of zou het de burgers en ondernemingen meer tijd en geld hebben gekost om deze uitspraken te verkrijgen. Het is niet te rechtvaardigen dat deze burgers en ondernemingen thans minder rechtsbescherming krijgen dan tijdens de bovenvermelde periode van 30 jaar.

Nu de overgangperiode is afgelopen, is het dus tijd dat de Raad via toepassing van artikel 67, lid 2, tweede streepje, van het EG-Verdrag deze verslechtering van de rechtsbescherming ongedaan maakt en dat hij op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken de gewone regeling van artikel 234 van het EG-Verdrag invoert.

d) *Vertrouwen in de goede werking van het Hof van Justitie*

Artikel 68, lid 1, van het EG-Verdrag lijkt onder meer te zijn ingevoerd om te voorkomen dat het Hof zou worden overstelpt met prejudiciële verzoeken met betrekking tot de onder titel IV vallende gebieden. Voorts bestond misschien de vrees dat prejudiciële verzoeken er op bepaalde gebieden, zoals het asielrecht, toe zouden kunnen leiden dat de nationale gerechtelijke procedures vertraging oplopen.

Volgens de Commissie kan er vertrouwen worden gesteld in het Hof, de doeltreffendheid van de interne organisatorische middelen die het Hof thans ter beschikking staan, en de nieuwe mogelijkheden die intussen door het Verdrag van Nice zijn geschapen. Het Hof is er thans in geslaagd de procesduur voor prejudiciële verwijzingen sterk te doen dalen²². Bovendien heeft het Hof reeds bewezen dat het dankzij de nieuwe versnelde procedure in staat is sneller te antwoorden op prejudiciële vragen indien zulks nodig is. Overeenkomstig het bij het Verdrag van Nice gewijzigde artikel 245, tweede alinea, kan in het statuut en het reglement voor de procesvoering van het Hof voorts een bijzondere regeling worden opgenomen die een spoedeisende behandeling van bijzonder dringende zaken mogelijk maakt.

Op andere gebieden, waarop de nationale procedures even spoedeisend zijn (waaronder strafrechtelijke procedures), hebben de Verdragen de toegang tot het Hof niet beperkt tot de hoogste nationale rechterlijke instanties. Hoewel de rechtsbescherming in het kader van titel VI van het EU-Verdrag volstrekt ontoereikend is, omdat in artikel 35, lid 2, is bepaald dat de lidstaten daartoe een "opt in"-verklaring moeten afleggen en slechts 14 lidstaten een dergelijke verklaring hebben afgelegd, is het paradoxaal te moeten vaststellen dat de lidstaten die een dergelijke "opt in"-verklaring afleggen kunnen aangeven dat al hun rechterlijke instanties het Hof een prejudiciële vraag kunnen stellen (11 lidstaten hebben dat gedaan), terwijl deze keuzemogelijkheid niet in titel IV van het EG-Verdrag is opgenomen.

²¹ Het is bijzonder opvallend dat bepaalde van de arresten die voor de werking van het verdrag van Brussel en bijgevolg voor Verordening (EG) nr. 44/2001 van bijzonder belang zijn, werden gewezen in het kader van door appelrechters ingediende prejudiciële verzoeken. Dit is onder meer het geval voor de arresten «Bier BV/Mines de Potasse d'Alsace» (zaak 21/76), «De Bloos» (zaak 14/76), «Tessili» (zaak 12/76), «Denilauler» (zaak 125/79), «Mund-Fester» (zaak C-398/92), «Reichert» (zaak C-261/90), alsook voor het arrest «Group Josi» (zaak C-412/98), waarin duidelijkheid wordt verschaft over de toepasselijkheid van het verdrag indien verzoekers hun woonplaats in een derde land hebben. Dit geldt ook voor het arrest «Owuzu/Jackson» (zaak C-281/02), dat van essentieel belang is voor de afbakening van het toepassingsgebied van het verdrag van Brussel.

²² Zie laatstelijk het perscommuniqué nr. 14/06 van 13 februari 2006: "Gerechtelijke statistieken 2005 de in 2004 geboekte vooruitgang wordt bevestigd".

In ieder geval is de Commissie van mening dat in het huidige stadium van ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid overwegingen in verband met de werkbelasting van het Hof op zich niet volstaan ter rechtvaardiging van de handhaving van een bepaling die de daadwerkelijke rechtsbescherming en de eenheid van het Gemeenschapsrecht kan aantasten.

Conclusie

Zoals Europa in het algemeen, wordt ook de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid stap voor stap tot stand gebracht. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de Europese Raad van Tampere is op basis van titel IV een indrukwekkend wetgevingscorpus tot stand gebracht, dat de burgers en ingezetenen van de Unie in talrijke aspecten van hun dagelijkse leven hebben kunnen gebruiken.

Aangezien de overgangperiode is afgelopen, is het thans dringend nodig dat de Raad aan zijn verplichting uit hoofde van artikel 67 van het EG-Verdrag voldoet door het Hof volledige prejudiciële bevoegdheden te verlenen ten aanzien van de op dat gebied vastgestelde wetgeving. Dit is nodig om het fundamentele recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en de eenvormigheid van het Gemeenschapsrecht ten volle te garanderen en om een leemte op te vullen die in een werkelijke “rechtsruimte” niet langer gerechtvaardigd is.

BIJLAGE

ONTWERP-BESLUIT VAN DE RAAD

tot aanpassing van de bepalingen betreffende het Hof van Justitie op de gebieden van titel IV van het derde deel van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 67, lid 2, tweede streepje,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 68, lid 1, van het Verdrag is artikel 234 van het Verdrag van toepassing op titel IV van het derde deel van het Verdrag onder de in die bepaling vastgestelde omstandigheden en voorwaarden. Ingevolge artikel 68, lid 2, is het Hof van Justitie in geen geval bevoegd ten aanzien van krachtens artikel 62, punt 1, genomen maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Evenzo sluit artikel 2, lid 1, van het Protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie de bevoegdheid van het Hof van Justitie uit om uitspraak te doen ten aanzien van in het kader van het Schengenacquis genomen maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Overeenkomstig artikel 68, lid 3, van het Verdrag kunnen de Raad, de Commissie of een lidstaat het Hof van Justitie verzoeken een uitspraak te doen over de uitlegging van titel IV of van op deze titel gebaseerde handelingen van de instellingen van de Gemeenschap. De door het Hof van Justitie in antwoord op een dergelijk verzoek gegeven uitspraak heeft geen gevolg ten aanzien van vonnissen van nationale rechterlijke instanties die kracht van gewijsde hebben.
- (2) Krachtens artikel 67, lid 2, tweede streepje, van het Verdrag neemt de Raad na afloop van de overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement, een besluit teneinde de bepalingen betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie aan te passen.
- (3) Deze aanpassing moet worden doorgevoerd door de bijzondere bepalingen die op de onder titel IV vallende gebieden van kracht zijn op één lijn te brengen met de gewone regeling van het Verdrag. Deze bijzondere bepalingen mogen dus niet langer worden toegepast en in plaats daarvan moeten de algemene Verdragsrechtelijke regeling en met name artikel 234 worden toegepast.

- (4) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de positie van Denemarken, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van dit besluit; dit besluit is dan ook niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken,

BESLUIT:

Enig artikel

1. Met ingang van [1 januari 2007] is artikel 234 van het Verdrag van toepassing op elk door een nationale rechterlijke instantie bij het Hof van Justitie ingediend verzoek om uitspraak te doen over de uitlegging van titel IV van het derde deel van het Verdrag of over de geldigheid of de uitlegging van op deze titel gebaseerde handelingen van de instellingen van de Gemeenschap, met inbegrip van de vóór [1 januari 2007] ingediende verzoeken waarover het Hof van Justitie zich op die datum nog niet heeft uitgesproken.
2. Met ingang van [1 januari 2007] is artikel 2, lid 1, derde alinea, tweede zin, van het Protocol tot opnemng van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie niet langer van toepassing binnen de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht.
3. Met ingang van [1 januari 2007] is artikel 68 van het Verdrag niet langer van toepassing.

Gedaan te Brussel, [...]

Voor de Raad

De voorzitter