



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

## **Herijking van Uniestrafrecht: Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie**

Ouwerkerk, J.W.

### **Citation**

Ouwerkerk, J. W. (2017). *Herijking van Uniestrafrecht: Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie*. Den Haag: Boom juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/49439>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

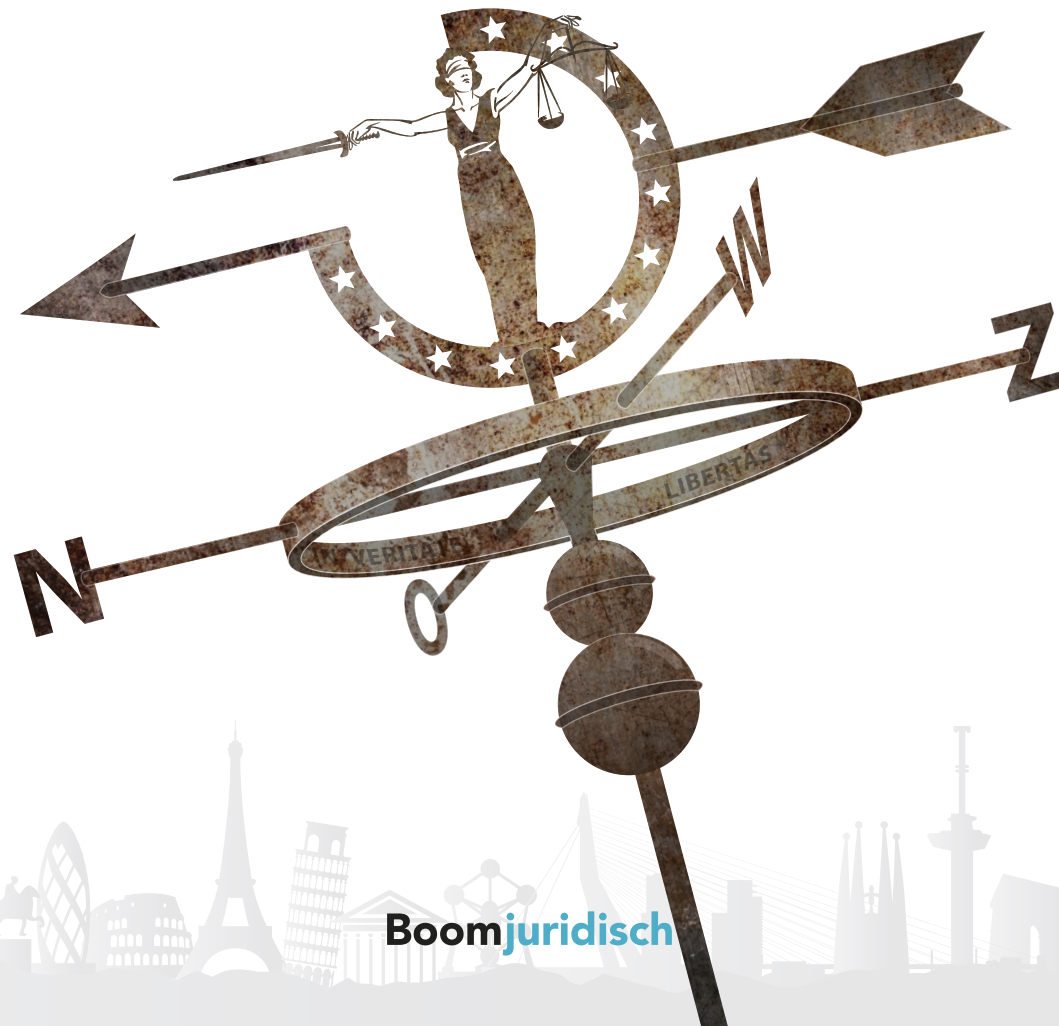
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/49439>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Herijking van Uniestrafrecht

Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie

Jannemieke Ouwerkerk



De Europese Unie begon in 1951 als economisch samenwerkingsverband en nog altijd is economische integratie een belangrijke doelstelling. Maar anno 2017 is de Europese Unie veel meer dan een puur economisch samenwerkingsverband: de bevoegdheden strekken zich thans uit tot vele terreinen. Ook op strafrechtelijk terrein zijn aan de Europese Unie bevoegdheden toegekend, waaronder de bevoegdheid om gelijklopende (minimum)normen van straf(proces)recht te creëren en de bevoegdheid om afspraken vast te stellen voor samenwerking tussen EU-lidstaten bij de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en bij de tenuitvoerlegging van sancties.

In deze inaugurele rede laat de auteur zien dat de strafrechtelijke bevoegdheden van de Europese Unie hun grondslag vinden in de doelstelling van economische integratie. Verdragsrechtelijk gezien behoort strafrechtelijke EU-regelgeving steeds ten dienste te staan van de verwezenlijking van een interne markt waarin het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal is gewaarborgd.

De auteur betoogt dat deze economische grondslag niet langer houdbaar is en pleit voor normatieve grondslagen voor Uniestrafrecht. Zij stelt dat een normatief gefundeerd Uniestrafrecht beter aansluit bij wat de Europese Unie in de eerste plaats wil zijn: een gemeenschap van waarden en beginselen.

Jannemieke Ouwerkerk is hoogleraar Europees strafrecht aan de Universiteit Leiden. Haar belangstelling gaat hoofdzakelijk uit naar het EU-strafrecht en de invloed ervan op het Nederlands straf(proces)recht.

ISBN 978-94-6290-379-1



9 789462 903791 >

**Boom**juridisch



# HERIJKING VAN UNIESTRAFRECHT



# HERIJKING VAN UNIESTRAFRECHT

Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving  
in de Europese Unie

Rede

in verkorte vorm uitgesproken door

Jannemieke Ouwerkerk  
bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar  
op het gebied van Europees strafrecht  
aan de Universiteit Leiden op vrijdag 7 april 2017.

Boom juridisch  
Den Haag  
2017

Omslagontwerp: Pjotr Design Studio, Utrecht

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2017 J. Ouwerkerk | Boom juridisch

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprerecht.nl](http://www.reprerecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6290-379-1

ISBN 978-94-6274-700-5 (e-book)

NUR 824 en 828

[www.boomjuridisch.nl](http://www.boomjuridisch.nl)

# INHOUD

<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2. Een economische grondslag voor strafrechtelijke bevoegdheden in de Europese Unie</b>	<b>13</b>
2.1 Strafrechtelijke bevoegdheden in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht	14
2.2 Overige strafrechtelijke bevoegdheden	23
2.3 Recapitulerend...	24
<b>3. De onhoudbaarheid van een economisch gefundeerd Uniestrafrecht</b>	<b>27</b>
<b>4. Voorbij economische samenwerking: normatieve grondslagen voor Uniestrafrecht</b>	<b>37</b>
4.1 De Europese Unie en normatieve integratie	37
4.2 EU-strafwetgeving in de praktijk: toenemende aandacht voor normatieve overwegingen	39
4.3 Normatieve grondslagen voor Uniestrafrecht	42
<b>5. Dankwoord</b>	<b>47</b>



# 1. INLEIDING<sup>1</sup>

Wat wij vandaag kennen als “Europese Unie” begon in 1951 als economisch samenwerkingsverband. De oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal strekte ertoe “in harmonie met de algemene economie der deelnemende Staten, en daartoe in staat gesteld door de instelling van een gemeenschappelijke markt [...] bij te dragen tot de economische ontwikkeling, de uitbreiding van de werkgelegenheid en de verhoging van het levenspeil in de deelnemende Staten”.<sup>2</sup> Met een gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, waarbij de productie van deze middelen onder het supranationale gezag van een gemeenschappelijke autoriteit werden gebracht, zou een nieuwe oorlog tussen de zes oprichtende landen materieel onmogelijk worden gemaakt. Niet lang erna, in 1957, werd bij verdrag de Europese Economische Gemeenschap opgericht, met als taak “door het instellen van een gemeenschappelijke markt en door het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de Lid-Staten te bevorderen de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een gestadige en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de in de Gemeenschap verenigde Staten”.<sup>3</sup>

---

1 Graag dank ik Marc Groenhuijsen en Jorrit Rijpma voor hun commentaar op een eerdere versie van deze rede.

2 Artikel 2 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=NL> (laatst geraadpleegd op 6 december 2016).

3 Artikel 2 Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=NL> (laatst geraadpleegd op 6 december 2016).

De in 1992 opgerichte Europese Unie omvatte weliswaar bevoegdheden op enkele andere terreinen dan het economische, de expliciete vastlegging dat “de Unie is gegrond op de Europese Gemeenschappen”<sup>4</sup> maakte duidelijk dat de bevoegdheden op deze andere beleidsterreinen steeds ten dienste stonden van de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt.

Nog steeds is die economische samenwerking een van de belangrijkste pijlers waarop het statenverband dat de Europese Unie is, rust. De interne (of: gemeenschappelijke) markt die in dat kader tot stand is gekomen, zorgt er onder andere voor dat bij de grensoverschrijdende handel geen in- en uitvoerrechten worden gerekend, maar ook dat burgers van een der lidstaten zich vrij door de hele Europese Unie kunnen bewegen voor wonen, werk of studie. En alhoewel de Europese Unie anno 2017 overduidelijk méér is dan een puur economisch samenwerkingsverband, strikt genomen berusten de strafrechtelijke bevoegdheden van de Europese Unie nog altijd op die originele pijler van economische samenwerking. In 2014 verwoordde de Europese Raad dit nog als volgt:

“Een deugdelijk Europees justitieel beleid zal bijdragen tot economische groei doordat het bedrijven en consumenten helpt profijt te trekken van een betrouwbaar ondernemingsklimaat binnen de interne markt.”<sup>5</sup>

Onder de acties die daartoe volgens de Europese Raad zouden moeten worden ondernomen, vallen ook acties op strafrechtelijk

---

4 Artikel A van het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht), *PbEG* 1992, C 191/1.

5 Conclusies van de Europese Raad van 26/27 juni 2014, document EUCO 79/14, par. 11, p. 5.

terrein, zoals: de versterking van de rechten van verdachten en beklaagden, de versterking van de bescherming van slachtoffers, de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, de bestrijding van EU-fraude.<sup>6</sup>

Hoe zit dat? Wat heeft strafrecht met economische samenwerking van doen? Wat is de link tussen een Uniebreed verbod op het produceren en bezitten van kinderpornografie<sup>7</sup> en economische integratie? Wat heeft het met economische samenwerking te maken dat Nederland verplicht is om sancties waartoe Nederlanders in een andere EU-lidstaat zijn veroordeeld (bijvoorbeeld een gevangenisstraf of een taakstraf), hier in Nederland ten uitvoer te leggen?<sup>8</sup> Op welke manier dragen EU-voorschriften over slachtofferrechten in strafprocedures (zoals het recht op rechtsbijstand)<sup>9</sup> bij aan de verdere voltooiing van de interne markt?

---

6 Idem, p. 6.

7 Zie artikel 5 van Richtlijn 2011/93/EU van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad, *PbEU* 2011, L 335/1.

8 Die verplichting volgt onder meer uit: Kaderbesluit 2005/214/JBZ van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, *PbEU* 2005, L67/16; Kaderbesluit 2006/783/JBZ van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie, *PbEU* 2006, L 328/59; Kaderbesluit 2008/909/JBZ van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, *PbEU* 2008, L 327/27; Kaderbesluit 2008/947/JBZ van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, *PbEU* 2008, L 337/102.

9 Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, *PbEU* 2012, L 315/57. Het recht op rechtsbijstand dat in de hoofdtekst als voorbeeld is genoemd, is neergelegd in artikel 13 van deze richtlijn.

Deze vragen lijken wellicht retorisch, maar zijn het niet. Waar u wellicht denkt dat de gegeven voorbeelden niets met economische samenwerking te maken hebben, laten inhoud en structuur van de EU-verdragen iets anders zien. Daaruit volgt dat de aan de EU toegekende bevoegdheden op het terrein van het strafrecht wel degelijk hun grondslag vinden in de wens een interne markt tot stand te brengen waarin het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal is gewaarborgd. Vanmiddag zal ik echter betogen dat de tijd rijp is om inzake strafrechtelijke aangelegenheden die verbinding niet langer als noodzakelijk te beschouwen. In iets andere bewoordingen komt mijn stelling erop neer dat de totstandbrenging van strafrechtelijke EU-regelgeving niet noodzakelijkerwijze gerechtvaardigd hoort te worden door het gegeven of de verwachting dat die regelgeving bijdraagt aan verdere economische integratie. De wijze waarop de Unie zich heeft ontwikkeld, geeft zelfstandige redenen voor de ontwikkeling van EU-strafrecht – redenen die niet noodzakelijkerwijs van doen hebben met de economische samenwerking waarom het allemaal begonnen was en waar de Unie voor een belangrijk deel nog steeds om draait.

Ter nadere toelichting en onderbouwing van bovenstaande stelling neem ik u allereerst mee in de redenen die, blijkens de relevante Verdragsbepalingen en gezien de institutionele structuur van de Unie, ten grondslag liggen aan de strafrechtelijke bevoegdheden van de Europese Unie. Ik zal laten zien dat deze redenen steeds zijn terug te voeren op de doelstelling van verdere economische integratie, zij het direct, zij het indirect (2). Daarna zal ik betogen dat die economische grondslag voor strafrechtelijke bevoegdheden en de uitoefening ervan niet langer houdbaar is gezien de wijze waarop de Unie zich heeft ontwikkeld (3). Aanhakend bij het Verdrag van Lissabon zal ik, tot slot, een

voorlopige schets geven van mogelijke normatieve grondslagen voor toekomstig Uniestrafrecht. Daarbij zal ik tevens aangeven hoe mijn onderzoeksagenda voor de komende jaren beoogt bij te dragen aan de verdere doordenking en ontwikkeling van deze grondslagen (4). Ik sluit deze rede af met een dankwoord (5).



## 2. EEN ECONOMISCHE GRONDSLAG VOOR STRAFRECHTELIJKE BEVOEGDHEDEN IN DE EUROPESE UNIE

Lange tijd viel het strafrecht buiten de competenties van de Europese Unie. Bij de oprichting van de EU was van strafrechtelijke ambities geen sprake en toen de roep om strafrechtelijke EU-regelgeving steeds luider klonk, hebben verscheidene lidstaten zich in eerste instantie hevig verzet tegen bemoeienis van de EU met het nationale strafrecht. Het nationale strafrecht werd bij uitstek geacht uitdrukking te geven aan nationaal-cultureel bepaalde normen en waarden ten aanzien waarvan tussen de lidstaten onderling te grote verschillen zouden bestaan om toenadering als haalbaar of wenselijk te beschouwen.<sup>10</sup> Maar inmiddels is het strafrecht een Europees beleidsterrein van betekenis, met de daarbij behorende ruime bevoegdheden om op het terrein van het strafrecht regelgeving tot stand te brengen. De belangrijkste bevoegdheden op dit terrein worden uitgeoefend onder de vlag van Titel V van het Derde Deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Werkingsverdrag)<sup>11</sup>.

---

10 Ook Nederland nam destijds herhaaldelijk een afwijzende positie in, zie hierover bijv.: *Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland* (Verkenkende studie voor het WRR-rapport Nederland in de wereld/webpublicatie 43), Den Haag: mei 2010, p. 29; A.H. Klip, 'Europese integratie en harmonisatie en strafrecht' (preadvies Nederlandse Juristenvereniging), *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging* 2006, p. 6.

11 Zie de meest recente geconsolideerde versie in *PbEU* 2016, C 202/47.

## 2.1 STRAFRECHTELIJKE BEVOEGDHEDEN IN HET KADER VAN DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT

Boven voornoemde vijfde titel staat: ‘De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’. Wat die ruimte omvat, volgt reeds uit artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-Verdrag):<sup>12</sup>

“De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.”

Bevoegdheden tot strafrechtelijk optreden op EU-niveau maken aldus deel uit van het streven naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van de Unie. Uit de zojuist geciteerde bewoordingen van artikel 3 EU-Verdrag volgt bovendien dat die ruimte direct verbonden is met de interne markt. Door de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te omschrijven als een ruimte “zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van personen gewaarborgd is...” wordt duidelijk dat deze ruimte *onderdeel* is van de interne markt, in artikel 26 Werkingsverdrag immers gedefinieerd als “een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, *personen*, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen” (cursivering toegevoegd).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Zie de meest recente geconsolideerde versie in *PbEU* 2016, C 202/13.

<sup>13</sup> De automatische verbinding tussen de interne markt en vrij personenverkeer staat tegenwoordig onder druk. In de aanloop naar de onderhandelingen voor het uittreden van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie wordt door het Verenigd Koninkrijk nadrukkelijk ingezet op toegang tot de interne markt

Met andere woorden: de ontwikkeling van een interne markt omvat mede de ontwikkeling van die ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het is de waarborging van het vrije personenverkeer – in artikel 3 EU-Verdrag geoormerkt als kernaspect van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – dat de verbinding vormt tussen beide ruimtes. En het is het vrije personenverkeer dat de motor vormt voor de ontwikkeling van strafrechtelijke regelgeving in EU-verband.<sup>14</sup>

#### 2.1.1 EXPLICIETE RECHTSGRONDSLAGEN VOOR STRAFRECHTELIJKE REGELGEVING

In Titel V van het Derde Deel van het Werkingsverdrag worden de bevoegdheden omschreven die dienen ter verdere ontwikkeling en behoud van die ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze bevoegdheden liggen blijkens artikel 67 Werkingsverdrag op de terreinen van asiel, immigratie, strafrecht en civielrechtelijke samenwerking. Voor wat betreft de strafrechtelijke

---

zonder het onbeperkte vrije personenverkeer vanuit EU-lidstaten te hoeven eerbiedigen. Dit blijkt onder meer uit de speech van de huidige *prime minister* van het Verenigd Koninkrijk Theresa May van 20 januari 2017, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-38687842> (laatst geraadpleegd op 23 januari 2017). Of deze inzet haalbaar is moet nog blijken, maar duidelijk is wel dat een dergelijk model een forse aantasting zou betekenen van een van de fundamenteën van de Europese Unie.

14 In een bijdrage over het op te richten Europees openbaar ministerie formuleert Conway het treffend: “The AFSJ (de afkorting van de Engelse benaming van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht: Area of Freedom, Security and Justice, *JO*) thus has a cross-cutting character. Its effect is to break down any tendency to isolate criminal justice from the internal market, thereby facilitating the idea that an EPP is closely connected with the internal market”, G. Conway, ‘The Future of a European Public Prosecutor in the Area of Freedom, Security and Justice’, in: M. Fletcher, E. Herlin-Karnell & C. Matera (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, Londen: Routledge 2016, p. 177.

bevoegdheden valt op dat artikel 67 lid 3 Werkingsverdrag de nadruk legt op het veiligheidsaspect van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht: “De Unie streeft ernaar een hoog niveau van veiligheid te waarborgen...”. Teneinde dat hoge niveau van veiligheid te waarborgen beschikt de Unie over de bevoegdheid om wetgeving te creëren voor de (verbeterde) transnationale samenwerking in strafzaken tussen EU-lidstaten en over bevoegdheden voor de onderlinge aanpassing van strafrecht en strafprocesrecht (harmonisatiebevoegdheden). De zojuist benoemde nadruk op het aspect veiligheid (in de trits vrijheid, veiligheid en recht) neemt niet weg dat de harmonisatie van strafprocesrecht ook betrekking kan hebben op de rechten van verdachten en veroordeelden en dat gezamenlijke minimumnormen dus ook rechtsbeschermend van aard kunnen zijn (zie artikel 82 lid 2 sub b Werkingsverdrag). Zou op basis daarvan betoogd kunnen worden dat de bevoegdheden die de EU zijn toegekend in het kader van de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht niet uitsluitend de verhoging van het veiligheidsniveau in de EU dienen, maar wel degelijk ook de niveaus van vrijheid en recht beogen te versterken?

Een eenduidig antwoord op deze vraag is naar mijn mening niet goed mogelijk; het feit dat artikel 67 lid 3 Werkingsverdrag alleen het aspect veiligheid expliciet noemt, is in mijn optiek geen toevalligheid, laat staan een verschrijving. Een en ander moet naar mijn mening begrepen worden in het licht van de primair economische grondslag van de strafrechtelijke bevoegdheden die de Unie heeft. Ik roep in herinnering dat de ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht onderdeel uitmaakt van de ontwikkeling van de interne markt. De waarborging van vrij personenverkeer, die in die interne markt als één van de fundamenteen geldt, is het specifieke kenmerk van een ruimte

van vrijheid, veiligheid en recht. Het belangrijkste middel om dat vrije personenverkeer te stimuleren is natuurlijk in 1990 de ontwikkeling van Schengen geweest. Met Schengen zijn de persoonscontroles binnen de EU sterk teruggedrongen, want de binnengrenzen van het zgn. Schengengebied worden sindsdien in beginsel niet langer bewaakt.<sup>15</sup> Het is met name hierom dat destijds de behoefte werd gevoeld om ook op het terrein van het strafrecht samen te werken – een terrein dat tot dusverre buiten de verdragen was gebleven en waarover lidstaten zelf graag alle zeggenschap behielden. De staag toenemende mobiliteit, die absoluut versterkt werd met de openstelling van de binnengrenzen, deed nu eenmaal de kans toenemen dat bij gepleegde misdrijven in een der lidstaten onderdanen van andere lidstaten betrokken raakten, zowel aan slachtofferzijde als aan daderzijde. Bovendien is altijd aangenomen dat de open grenzen voor kwaadwillende burgers een stimulans zijn om misdadig te opereren op het grondgebied van meerdere lidstaten tegelijkertijd of de activiteiten te verplaatsen naar lidstaten waar ten aanzien van de voorgenomen misdrijven een meer tolerante houding heerst.

Hét middel om negatieve effecten van open grenzen te voorkomen en te bestrijden werd gevonden in de grensoverschrijdende samenwerking – een middel dat reeds tot wasdom aan het

---

15 Zie het Schengen-*acquis* zoals gepubliceerd in *PbEU* 2000, L 239/1 en dan met name het Schengen Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen alsmede de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen Akkoord. Het Schengen-*acquis* maakt al sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam deel uit van het recht van de Europese Unie (zie de verwijzing naar Protocol No. 2 tot opname van het Schengen-*acquis* in het kader van de Europese Unie, in *PbEG* 1997, C 340/176). De incorporatie in het huidige verdragsrechtelijk kader volgt uit Protocol No. 19 bij het Verdrag van Lissabon, zie de meest recente geconsolideerde versie in *PbEU* 2016 C 202/290.

komen was in de context van het bredere verband van de Raad van Europa.<sup>16</sup> In EU-verband werd in eerste instantie gepoogd om de reikwijdte uit te breiden van samenwerkingsverdragen die in dat verband door de Raad van Europa waren gesloten, bijvoorbeeld door EU-overeenkomsten te sluiten met aanvullende regels.<sup>17</sup> Later zijn belangrijke stappen gezet naar een heel eigen systeem van samenwerking tussen EU-lidstaten, met name op het terrein van de justitiële samenwerking in strafzaken. In 1999 werd het beginsel van wederzijdse erkenning tot hoeksteen van die justitiële samenwerking uitgeroepen,<sup>18</sup> daarmee een nieuw tijdperk in het leven roepend waarin strafrechtelijke beslissingen (arrestatiebevelen, huiszoekingsbevelen veroordelingen, enz.) uit om het even welke lidstaat in beginsel rechtskracht dienden te hebben in alle andere lidstaten van de EU.

Het streven naar intensieve samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning moet worden begrepen vanuit de voormelde verbinding tussen de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Verbonden door het streven naar vrij personenverkeer is die interne markt, en daarmee de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht een ruimte zonder binnengrenzen. En in antwoord op de negatieve effecten van open grenzen is die ruimte zonder binnengrenzen ook een

---

16 In het verband van de Raad van Europa werden daartoe verscheidene verdragen gesloten, waaronder: Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957, *Trb.* 1965, 9; Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959, *Trb.* 1965, 10; Verdrag inzake de Overbrenging van Gevonniste Personen van 21 maart 1983, *Trb.* 1983, 74.

17 Een bekend voorbeeld is de EU-Rechtshulpovereenkomst van 29 mei 2000, *Trb.* 2000, 96 of *PbEU* 2000, C 197/1. Deze overeenkomst strekt ter aanvulling van o.a. het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959, *supra* noot 16.

18 Europese Raad van Tampere 15 en 16 oktober 1999, Conclusies van het voorzitterschap, par. 33.

justitiële ruimte waarbinnen het vrije verkeer van strafrechtelijke beslissingen is gewaarborgd – zie daar de economische grondslag van de bevoegdheid om in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht een Uniebreed systeem van intensieve samenwerking tussen politie- en justitieautoriteiten te bewerkstelligen.<sup>19</sup>

Hiermee is meteen duidelijk waarom de strafrechtelijke bevoegdheden in het Werkingsverdrag geschaard zijn onder ofwel het kopje “justitiële samenwerking in strafzaken” (hoofdstuk 4 van Titel V) ofwel het kopje “politiële samenwerking” (hoofdstuk 5 van Titel V). Het is onder die vlaggen van justitiële en politiële samenwerking dat aan de Unie expliciet strafrechtelijke bevoegdheden zijn toebedeeld. Het gaat dan om regelgeving met betrekking tot de werking en taken van agentschappen zoals Eurojust en Europol, de oprichting van een Europees openbaar ministerie, de verzameling en uitwisseling van informatie, alsmede de ontwikkeling van gezamenlijke standaarden op het terrein van het materiële en formele strafrecht. Verdragsrechtelijk moet regelgeving op deze terreinen steeds zijn terug te voeren op de ontwikkeling van de justitiële en politiële samenwerking in strafzaken. Een en ander blijkt expliciet uit de formulering van verscheidene verdragsbepalingen in met name hoofdstuk 4 van Titel V betreffende de justitiële samenwerking in strafzaken. Zo omvat de justitiële samenwerking in strafzaken blijkens artikel 82(1) Werkingsverdrag twee aspecten:

---

19 In dit verband is wordt ook wel gesproken van het zogenoemde “spillover”-argument, wat inhoudt dat de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht geen doel op zich vormde, maar diende ter compensatie van de nadelige effecten die de ontwikkeling van een interne markt met zich bracht, zie hierover: M. Fletcher, R. Lööf & B. Gilmore, *EU Criminal Law and Justice*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2008, p. 26.

“De justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie berust op (en dat is het eerste aspect, JO) het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen en (daar komt het tweede aspect, JO) omvat de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op de in lid 2 en in artikel 83 genoemde gebieden.”

Die “genoemde gebieden” hebben, zoals al aangegeven, betrekking op zowel het formele als het materiële strafrecht. Artikel 82 lid 2 Werkingsverdrag noemt de volgende gebieden terzake het formele strafrecht: toelaatbaarheid van bewijs, rechten van verdachten en veroordeelden en de rechten van slachtoffers van misdrijven. Artikel 83 Werkingsverdrag heeft betrekking op het materiële strafrecht en schept een bevoegdheid tot harmonisatie van de definities van strafbare feiten en sancties in verscheidene misdaadgebieden (“crime areas”), waaronder terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugs- en wapenhandel, witwassen van geld, corruptie, vervalsing van geld, computercriminaliteit, georganiseerde criminaliteit (lid 1), alsmede gebieden ten aanzien waarvan eerder al (niet-strafrechtelijke) EU-maatregelen zijn genomen, maar waarvoor op enig moment toch tevens strafrechtelijke regelgeving nodig wordt geacht om “een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie” (bijv. milieubeleid) te bewerkstelligen.<sup>20</sup>

---

20 Volgens Mitsilegas dient harmonisatie op grond van artikel 83 lid 1 Werkingsverdrag een ander doel dan harmonisatie op grond van artikel 83 lid 2 Werkingsverdrag: “...EU competence to criminalise can be justified in a twofold manner: upon the need for the Union to address security threats (securitised criminalisation); and upon the need for the Union to use criminal law in order to ensure the effectiveness of Union law (functional criminalisation)”, zie Valsamis Mitsilegas, ‘EU Criminal Law Competence After Lisbon: From Securitised to Functional Criminalisation’, in: Diego Acosta Arcarazo & Cian

Kortom: weliswaar heeft de Unie onder de vlag van Titel V ruime bevoegdheden om gezamenlijke normen van straf- en strafprocesrecht te creëren – zoals een Uniebreed recht op rechtsbijstand door een advocaat bij politieverhoren, een Uniebreed zwijgrecht, een Uniebrede strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme, of een Uniebrede strafbaarstelling van de poging tot handel met voorwetenschap<sup>21</sup> – dergelijke bevoegdheden mogen slechts worden uitgeoefend voor zover zij de samenwerking in strafzaken, en meer specifiek de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, faciliteren. Daarmee staat regelgeving op deze terreinen verdragsrechtelijk steeds ten dienste van de verdere ontwikkeling van de interne markt – zij het heel indirect, namelijk via de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht waarbinnen misbruik van vrij personenverkeer via de strafrechtelijke samenwerking moet worden voorkomen en bestreden.<sup>22</sup>

#### 2.1.2 ARTIKEL 79 VWEU: IMPLICIETE RECHTSGRONDSLAG VOOR STRAFRECHTELIJKE REGELGEVING?

Tot dusverre ben ik ingegaan op de expliciete strafrechtelijke bevoegdheden die in het kader van de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht aan de Unie zijn

---

C. Murphy (red.), *EU Security and Justice Law after Lisbon and Stockholm*, Oxford: Hart Publishing 2014, p. 110-128.

21 Zie respectievelijk artikel 3 van Richtlijn 2013/48/EU, *PbEU* 2013, L 294/1; artikel 7 lid 1 van Richtlijn 2016/343/EU, *PbEU* 2016, L 65/1; conceptartikel 5 van het voorstel tot een Richtlijn inzake terrorismebestrijding, COM(2015) 625 final; artikel 3 jo. artikel 6 lid 2 van Richtlijn 2014/57/EU, *PbEU* 2014, L 173/179.

22 Zie in deze zin ook: S. Miettinen, *Criminal Law and Policy in the European Union*, Londen: Routledge 2013, p. 41: “Thus, combating crime is coupled with a perception that this is necessary in order to balance the freedom afforded by the removal of internal borders.”

toebedeeld. Maar zoals al kort is genoemd, schept artikel 67 Werkingsverdrag ook bevoegdheden op enkele andere terreinen, waaronder het terrein van immigratie. Dergelijke bevoegdheden zijn onder meer vastgelegd in artikel 79 Werkingsverdrag. Alhoewel deze bepaling geen expliciete verwijzing naar strafrechtelijke maatregelen bevat, is geenszins uitgesloten dat deze bepaling een rechtsbasis kan vormen voor strafrechtelijke maatregelen op de terreinen van mensenhandel en illegale immigratie/illegaal verblijf.<sup>23</sup> Dergelijke strafrechtelijke maatregelen zullen dan niet gebaseerd zijn op de wens de samenwerking in strafzaken te faciliteren, maar op de wens een gemeenschappelijk immigratiebeleid te ontwikkelen, overeenkomstig artikel 79 Werkingsverdrag.<sup>24</sup> Maar hoe dan ook zullen deze strafrechtelijke maatregelen uiteindelijk ten dienste staan van verdere economische integratie. Ondergebracht in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht hangt de ontwikkeling van een gemeenschappelijk immigratiebeleid immers eveneens direct samen met het vrije verkeer van personen – dat wil zeggen: met de noodzaak om de mogelijk negatieve of ontwrichtende effecten daarvan in de hand te houden – en het is langs deze weg (vgl. artikel 67

---

23 In die zin bijvoorbeeld H. Satzger, *International and European Criminal Law*, Munich: C.H. Beck Verlag 2012, p. 56 en p. 81.

24 De volgende passages in artikel 79 Werkingsverdrag zijn relevant:

1. De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor (...) preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.
2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast op de volgende gebieden:  
(...)
  - c) illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen;
  - d) bestrijding van mensenhandel, met name handel in vrouwen en kinderen.(...).

lid 2 Werkingsverdrag) dat ook immigratiemaatregelen op de grondslag van artikel 79 Werkingsverdrag uiteindelijk de ontwikkeling van een interne markt – immers een ruimte zonder binnengrenzen waarin ook het vrije personenverkeer wordt gewaarborgd – moeten faciliteren.

## 2.2 OVERIGE STRAFRECHTELIJKE BEVOEGDHEDEN

Ook buiten Titel V voorziet het Werkingsverdrag in rechtsgrondslagen voor strafrechtelijk optreden van de Unie. Het gaat dan om minder welomschreven bevoegdheden, waarvan mag worden aangenomen dat die vooral betrekking hebben op het materiële strafrecht, meer specifiek de harmonisatie van delictomschrijvingen (definities van strafbare feiten).<sup>25</sup> Deze bevoegdheden hebben steeds betrekking op een specifiek competentiegebied van de Unie. Zo wordt artikel 192 Werkingsverdrag beschouwd als potentiële rechtsbasis voor ook strafrechtelijke maatregelen ter bescherming van het milieu. En niet valt uit te sluiten dat de bevoegdheid ex artikel 91 *juncto* artikel 90 Werkingsverdrag tot vaststelling van “alle overige dienstige bepalingen” voor een gemeenschappelijk vervoersbeleid ook strafrechtelijke bepalingen kunnen betreffen. Deze en andere bevoegdheden zijn net als de strafrechtelijke bevoegdheden die uitgeoefend worden in de context van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht terug te voeren op de doelstelling een interne markt te verwezenlijken en in stand te houden. Immers, zowel maatregelen op milieugebied als maatregelen in het kader van een gemeen-

---

25 Voor een uitgebreid overzicht en kritische reflecties, zie J.W. Ouwerkerk, ‘Criminalisation Powers of the European Union and the Risks of Cherry-Picking Between Various Legal Bases: The Case for a Single Legal Framework for EU-Level Criminalisation’, *te verschijnen in 23 Columbia Journal of European Law* 2017, 3.

schappelijk vervoersbeleid beogen een vrije en eerlijke concurrentie te waarborgen teneinde met name het vrije verkeer van diensten te bevorderen (NB: artikel 90 Werkingsverdrag verwijst naar de doelstellingen van de verdragen). Een nog directere verbinding met de interne markt hebben strafrechtelijke maatregelen die op de grondslag van artikel 114 Werkingsverdrag zouden worden gecreëerd: deze bepaling bevat de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van bepalingen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

### 2.3 RECAPITULEREND...

Uit het voorgaande volgt dat zowel de expliciete als de meer impliciete strafrechtelijke bevoegdheden van de Europese Unie hun directe of indirecte grondslag vinden in de oorspronkelijke doelstelling een interne markt tot stand te brengen.

In het licht daarvan kunnen antwoorden worden gegeven op de vragen die ik aan het begin van mijn rede stelde.<sup>26</sup> Op de eerste vraag (wat is de link tussen een Uniebreed verbod op het produceren en bezitten van kinderpornografie en economische integratie?) moet het antwoord luiden dat een zoveel mogelijk gelijklopende delictomschrijving met betrekking tot strafbare feiten in de sfeer van kinderpornografie de samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van kinderpornografie faciliteert en dat langs die weg een Uniebreed verbod er mede aan bijdraagt dat van het vrije personenverkeer geen misbruik kan worden gemaakt (door bijvoorbeeld *forum shopping*).<sup>27</sup> Immers,

---

26 Zie paragraaf 1 (Inleiding), op p. 9.

27 Zie daadwerkelijk in deze zin: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele

misbruik van het vrije personenverkeer zou het draagvlak voor deze vrijheid doen afnemen en aldus de voortgang van de economische integratie in gevaar brengen. Voor verdere economische integratie zijn Uniebrede strafbaarstellingen dus van belang omdat die de negatieve effecten van het vrije personenverkeer helpen terug te dringen.

Een soortgelijk, maar iets eenvoudiger antwoord moet gegeven worden op de vraag wat het met economische samenwerking te maken heeft dat Nederland verplicht is om in het buitenland opgelegde sancties aan Nederlanders alhier ten uitvoer te leggen. In het licht van voormelde verbinding tussen de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moet de redenering luiden dat met de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse sancties voor eigen onderdanen wordt tegemoetgekomen aan de uitwassen van het vrije personenverkeer, ten gevolge waarvan lidstaten immers gemakkelijk worden geconfronteerd met criminele onderdanen van andere lidstaten die de nationale strafrechtspleging belasten, maar die vervolgens hun straf pogen te ontlopen door terug te keren naar de lidstaat van herkomst. Met tenuitvoerlegging van de sanctie in die lidstaat van herkomst moet worden voorkomen dat misbruik van het recht op vrij reizen en vrij verblijven loont; en met de invloed die deze vorm van strafrechtelijke samenwerking heeft op het

---

uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ, COM(2010) 94, par. 1 van de Toelichting; voorts Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, SEC(2009) 355 final, par. 2.2, 2.4, 3.1 en 4.3.

vrij verkeer van personen, is ook de connectie met economische samenwerking gegeven.

Hetzelfde geldt voor de vraag hoe EU-voorschriften over slachtofferrechten in strafprocedures bijdragen aan de verdere voltooiing van de interne markt. Betoogd kan worden dat de strafrechtelijke samenwerking tussen lidstaten gebaat is bij de zekerheid dat slachtoffers waar ook in de EU aanspraak mogen maken op een vast minimum aan procedurele rechten; die zekerheid versterkt het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten in elkaars strafrechtsstelsels, resulteert zodoende in efficiëntere samenwerking, en draagt er dus aan bij dat gebruikmaking van het vrije personenverkeer door daders en slachtoffers geen gevolgen heeft voor de mate waarin slachtoffers hun rechten in strafprocedures kunnen uitoefenen.<sup>28</sup> Opnieuw geldt dat via de invloed op het vrij verkeer van personen de ontwikkeling van Uniebrede slachtofferrechten geacht wordt bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de ruimte zonder binnengrenzen die de interne markt is.

---

28 Zie in deze zin overwegingen 2, 3 en 6 van de preambule bij de Resolutie van de Raad van 10 juni 2011 over een routekaart ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers, met name in strafrechtelijke procedures, *PbEU* 2011, C 187/1.

### 3. DE ONHOUDBAARHEID VAN EEN ECONOMISCH GEFUNDEERD UNIESTRAFRECHT

Er is weinig kennis van EU-recht of strafrecht voor nodig om voornoemde antwoorden op de gestelde vragen als uiterst onbevredigend te kwalificeren. Het verband tussen de gegeven voorbeelden van strafrechtelijke regelgeving enerzijds en economische integratie anderzijds is niet direct zichtbaar en komt regelmatig zelfs geforceerd over. Nu is op zichzelf wel te verklaren waarom het Verdrag van Lissabon de strafrechtelijke bevoegdheden van de EU nog immer rechtvaardigt door die te funderen op de doelstelling van verdere economische integratie – in het navolgende zal ik hier kort op ingaan. Desondanks zal ik vervolgens de stellingname uitwerken dat een primair economische grondslag voor strafrechtelijke bevoegdheden niet langer houdbaar is.

Het is al genoemd dat de Europese Unie begon als economisch samenwerkingsverband en dat die economische samenwerking nog altijd een van de belangrijkste pijlers is waarop de Unie rust. Ten behoeve van de verwezenlijking van die samenwerking hebben staten die lid zijn van de Europese Unie een deel van hun nationale soevereiniteit ingeleverd en bevoegdheden aan de Unie toegekend. Welke gebieden dat betreft, is in de verdragen vastgelegd; enkel op die gebieden is de Unie bevoegd (beginsel van bevoegdheidstoedeling, artikel 5 lid 2 EU-Verdrag). Voorts hebben de lidstaten bepaald welke gevolgen die bevoegdheden (of de uitoefening ervan) hebben voor nationale bevoegdheden op die gebieden; op sommige terreinen is de Unie exclusief bevoegd,

terwijl op andere gebieden een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en haar lidstaten bestaat (artikelen 2-4 Werkingsverdrag).

De Europese Unie kan “zichzelf” dus geen bevoegdheden toe-eigenen. Het zijn de lidstaten die bevoegdheden toekennen. Daarenboven, het enkele bestaan van een bevoegdheid tot optreden rechtvaardigt nog niet automatisch dat ook daadwerkelijk opgetreden wordt. Voor de niet-exclusieve bevoegdheden geldt immers dat alleen dán regelgeving kan worden uitgevaardigd als de nagestreefde doelstellingen van de beoogde nieuwe regelgeving niet voldoende kunnen worden verwezenlijkt op lidstaatniveau en beter op Unieniveau kunnen worden bereikt (beginsel van subsidiariteit, artikel 5 lid 3 EU-Verdrag).

Vanzelfsprekend leveren lidstaten nationale soevereiniteit niet zómaar in. De staat die bevoegdheden geheel of deels uit handen geeft aan de Uniewetgever zal daar goede redenen voor willen hebben, want als bevoegdheden zijn toegekend kunnen ze ook worden uitgeoefend, zij het onder de beperkende werking van het subsidiariteitsbeginsel. Nu behoort de toedeling van bevoegdheden aan de Europese Unie altijd te geschieden met het oog op de verwezenlijking van doelstellingen zoals die in de verdragen zijn vastgelegd. Bevoegdheden van de Europese Unie dienen dus hun grondslag te vinden in één of meer doelstellingen van de Europese Unie.

De doelstelling van economische samenwerking, meer specifiek de doelstelling een interne markt tot stand te brengen, biedt als originele doelstelling van de Europese Unie een ferme grondslag voor de toedeling van bevoegdheden. Als oorspronkelijke doelstelling van de Europese Unie betreft het ook de minst

betwiste doelstelling, temeer als in herinnering wordt geroepen dat de gemeenschappelijke markt tot uitiem doel had vrede en stabiliteit in Europa te verzekeren. Op de grondslag van economische integratie kan dus relatief gemakkelijk legitimiteit en draagvlak worden verleend aan nieuwe of uitgebreide bevoegdheden. Zo bezien wekt het weinig verbazing dat de rechtvaardiging voor strafrechtelijke bevoegdheden tot nog toe altijd is gezocht in de doelstelling van verdere economische integratie. Door strafrechtelijke bevoegdheden van de EU te baseren op de mogelijke (directe of indirecte) bijdrage aan economische samenwerking en de verdere realisatie van de interne markt, is gepoogd legitimiteit te verlenen aan EU-bevoegdheden op een terrein waar men bij de oprichting van de EU juist ver van wilde blijven.

Bij de huidige reikwijdte van strafrechtelijke bevoegdheden is deze economische grondslag echter niet langer toereikend voor de legitimering van Uniestrafrecht. Meer nog, door te verlangen dat strafrechtelijke bevoegdheden ten dienste staan van verdere economische integratie komt de legitimiteit van EU-strafrecht in gevaar. Het gevaar schuilt voornamelijk in het feit dat het verband tussen concrete strafrechtelijke maatregelen en economische samenwerking vaak niet bestaat, althans moeilijk is te onderbouwen. Dit is al gebleken uit de hiervoor gegeven voorbeelden met betrekking tot de strafbaarstelling van kindporno, de tenuitvoerlegging van buitenlandse sancties en de harmonisatie van slachtofferrechten. De *afwezigheid* of *zeer beperkte aanwezigheid* van een connectie met de interne markt leidt in die gevallen tot uiterst omslachtige en regelmatig zelfs geforceerde redeneringen omtrent de keuze voor een rechtsgrondslag, de noodzaak van optreden, enzovoort.

In aanvulling op de gegeven voorbeelden wil ik kort de aandacht vestigen op twee kwesties die – ten gevolge van de (ordering van) de relevante verdragsbepalingen – frequent naar voren komen bij de onderbouwing van strafrechtelijke regelgeving. Beide kwesties houden verband met het gegeven dat het merendeel van de strafrechtelijke bevoegdheden aan de EU is toegekend onder de vlaggen van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Het is al genoemd dat dit moet worden begrepen vanuit de verbinding tussen de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht; het is het vrije personenverkeer dat beide ruimtes verbindt en dat noodzaakt tot intensieve samenwerking, onder meer op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning.<sup>29</sup> Ook de ontwikkeling van gezamenlijke normen op het terrein van materieel en formeel strafrecht moet (mede) gebaseerd zijn op de verwachting dat deze gezamenlijke normen de justitiële samenwerking in strafzaken faciliteren. Met andere woorden, ook de harmonisatie van straf- en strafprocesrecht moet uiteindelijk de economische integratie dienen, zij het zeer indirect.

Ten gevolge hiervan wordt met regelmaat daadwerkelijk een beroep gedaan op de (vermeende) positieve effecten die harmonisatiemaatregelen zouden hebben op de samenwerking in strafzaken. In het kader van een lopend onderzoeksproject<sup>30</sup> heb ik uitgebreid onderzocht in welke gevallen en op welke wijze het samenwerkingsargument wordt aangevoerd ter nadere onderbouwing van harmonisatiemaatregelen op het terrein van

---

29 Zie paragraaf 2.1.1.

30 Het betreft het driejarig onderzoeksproject 'Symbol or substance? Towards a systematic application of criminalisation criteria in EU Law', dat van 2015-2017 met behulp van een Veni-subsidie van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) wordt uitgevoerd.

materieel strafrecht, meer specifiek de strafbaarstelling van gedragingen in EU-verband.<sup>31</sup> Het blijkt dat dit samenwerkingsargument sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 in meerdere gevallen is ingeroepen als grond voor strafbaarstelling – dit is onder meer gebeurd ter onderbouwing van de noodzaak mensenhandel en kindermisbruik strafbaar te stellen.<sup>32</sup> Op het eerste gezicht is dit helemaal niet onlogisch. Het is goed voorstelbaar dat een Hongaars verzoek tot overlevering van een verdachte Nederlander makkelijker uit te voeren is als het strafbare feit waarvan deze Nederlander in Hongarije wordt verdacht ook naar Nederlands recht een strafbaar feit is; met het oog daarop is de gedachte zo gek nog niet om definities van strafbare feiten steeds vaker gelijk te trekken.

Toch wringt hier iets. Niet alleen komt het mij nogal armoe- dig voor om gedragingen strafbaar te stellen voor het doel van betere grensoverschrijdende samenwerking tussen landen. Men zou bovendien denken dat er bij mensenhandel en

---

31 J. Ouwerkerk, 'The Potential of Mutual Recognition as a Limit to the Exercise of EU Criminalisation Powers', *binnenkort te verschijnen in: European Criminal Law Review* 2017, 1.

32 Met betrekking tot mensenhandel, zie: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM COM(2010) 95, par. 4 van de Toelichting (het voorstel heeft geleid tot Richtlijn 2011/36/EU, *PbEU* 2011, L 101/1). Met betrekking tot kindermisbruik, zie: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ, COM(2010) 94, par. 1 van de Toelichting; voorts Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, SEC(2009) 355 final, par. 2.2, 2.4, 3.1 en 4.3 (het voorstel met betrekking tot kindermisbruik heeft geleid tot Richtlijn 2011/93/EU, *supra* voetnoot 7). Zie verder: Ouwerkerk 2017, *supra* voetnoot 31, par. II.

kindermisbruik prangender redenen voorhanden zijn om een EU-brede aanpak te overwegen. Maar de verwijzing naar het doel van betere samenwerking roept ook om andere redenen vragen op. Immers, als gevolg van de introductie van het beginsel van wederzijdse erkenning wordt inmiddels op zeer frequente basis intensief door de EU-lidstaten samengewerkt bij de opsporing en berechting van strafbare feiten met een grensoverschrijdende dimensie alsook bij de tenuitvoerlegging van sancties. De intensiviteit van deze samenwerking hangt direct samen met de invoering van het beginsel van wederzijdse erkenning en komt onder meer tot uitdrukking in verregaande verplichtingen om aan verzoeken van andere lidstaten gevolg te geven, niet zelden óók wanneer het verzoek van die andere lidstaat betrekking heeft op een feit dat in de eigen rechtsorde niet strafbaar is.<sup>33</sup> Dat betekent dat uiteenlopende delictomschrijvingen tussen lidstaten (dat wil zeggen: verschillen in wat strafbaar gedrag is) meestentijds geen obstakel (mogen) vormen voor strafrechtelijke samenwerking tussen lidstaten. In het licht daarvan is het ineens veel moeilijker vol te houden dat Uniebrede gelijkkluidende strafbaarstellingen van mensenhandel en kindermisbruik noodzakelijk zijn ten behoeve van effectieve strafrechtelijke samenwerking tussen lidstaten. Nu de toepasselijke rechtsgrondslag (artikel 83 lid 1 *juncto* artikel 82 lid 1 Werkingsverdrag) niettemin vereist dat de harmonisatie van materieel strafrecht zich positief verhoudt tot de justitiële samenwerking in strafzaken, kan het samenwerkingsargument niet zomaar worden losgela-

---

33 Zie onder andere de in artikel 2 Kaderbesluit 2002/584/JBZ (betreffende het Europees aanhoudingsbevel) opgenomen lijst van 32 delictscategorieën ten aanzien waarvan het vereiste van dubbele strafbaarheid is komen te vervallen. Zie voorts: Ouwerkerk 2017, *supra* voetnoot 31, par. III.

ten. Het leidt echter tot een (soms inherent) inadequate onderbouwing van strafrechtelijke EU-regelgeving.<sup>34</sup>

Dat strafrechtelijke regelgeving ten dienste staat van de samenwerking in strafzaken (en zodoende uiteindelijk ten dienste van de interne markt), brengt ook met zich dat de concrete harmonisatiebevoegdheden zich beperken tot regelgeving voor grensoverschrijdende gevallen. In sommige bepalingen is dat nog eens expliciet genoemd. Zo stelt artikel 82 lid 2 Werkingsverdrag, met betrekking tot de bevoegdheid tot harmonisatie van strafprocesrecht dat regelgeving kan worden vastgesteld “[v]oorzover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politie en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie”. En artikel 83 lid 1 Werkingsverdrag verwijst naar een bevoegdheid tot harmonisatie van materieel strafrecht “in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie”. Deze beperking tot grensoverschrijdende gevallen moet – opnieuw – worden begrepen vanuit de economische grondslag van deze harmonisatiebevoegdheden.

In de praktijk heeft deze beperking echter nauwelijks enige betekenis. Wanneer harmonisatiemaatregelen worden vastgesteld op strafrechtelijk terrein (bijv. de strafbaarstelling van kinderporno) of strafvorderlijk terrein (bijvoorbeeld de harmonisatie van slachtofferrechten) reiken deze in de rechtspraktijk automatisch verder dan waar de verdragsbepalingen op zien.

---

34 Ook in de context van harmonisatie van strafprocesrecht is het samenwerkingsargument bekritiseerd, zie J. Öberg, ‘Subsidiarity and EU Procedural Criminal Law’, *European Criminal Law Review* 2015, p. 28-29, 40; V. Mitsilegas, ‘The Symbiotic Relationship Between Mutual Trust and Fundamental Rights in Europe’s Area of Criminal Justice’, *New Journal of European Criminal Law* 2015, p. 476.

Bij wijze van voorbeeld: In Richtlijn 2012/29/EU betreffende de harmonisatie van slachtofferrechten wordt, in lijn met artikel 82 lid 2 sub c Werkingsverdrag de noodzaak van Uniebrede slachtofferrechten onderbouwd door te verwijzen naar verwachte positieve effecten op de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken.<sup>35</sup> Tegelijkertijd strekt de richtlijn zich tevens uit tot strafzaken zonder enige grensoverschrijdende dimensie.<sup>36</sup> De realiteit is dus dat deze slachtofferrechten na implementatie ook te gelde kunnen worden gemaakt in puur nationale strafzaken. Eigenlijk is dat ook onvermijdelijk: het is praktisch onmogelijk om wetgeving uit te vaardigen die enkel van toepassing is in grensoverschrijdende zaken, al is het maar omdat nog niet zo eenvoudig kan worden vastgesteld wanneer een zaak grensoverschrijdend is of niet.<sup>37</sup> Wie vindt dat de belangen van slachtoffers waarborging van de in Richtlijn 2012/29/EU neergelegde rechten vereisen, zal dit alles niet problematisch vinden; die zal vinden dat deze rechten in álle strafzaken behoren te worden gewaarborgd, of het nu gaat om puur nationale strafzaken of om strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie. Daar zijn op zichzelf goede redenen voor aan te voeren, maar dergelijke redenen houden niet noodzakelijkerwijze verband met de wens de justitiële samenwerking te faciliteren, laat staan de werking van de interne markt te bevorderen.

---

35 Zie hiertoe de overwegingen 1 en 3 van de preambule van Richtlijn 2012/29/EU, *PbEU* 2012, L 315/57.

36 Overweging 13 van de preambule luidt: “Deze richtlijn is van toepassing met betrekking tot strafbare feiten die in de Unie zijn gepleegd en op strafprocedures die in de Unie plaatsvinden.”

37 Zie uitgebreid hierover Öberg 2015, *supra* voetnoot 34, p. 5-11 en 21-22. Zie tevens M. Groenhuijsen & A. Pemberton, ‘The EU framework decision for victims of crime’, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2009, p. 44-45.

Hier ontstaat dus gemakkelijk een discrepantie tussen de *beleden* doelstelling van een EU-instrument en de *eigenlijke* doelstelling ervan. Voor een goed voorbeeld van een dergelijke discrepantie blijf ik nog even bij het onderwerp slachtofferrechten. Het eerste EU-instrument op dit terrein dateert uit 2001. Kaderbesluit 2001/220/JHA<sup>38</sup> volgde op een mededeling van de Europese Commissie uit 1999 over de mogelijke rol van de EU bij de verbetering van de (rechts)positie van slachtoffers van misdrijven.<sup>39</sup> In deze mededeling wordt optreden van de EU op dit gebied gerechtvaardigd door te wijzen op de toenemende mobiliteit van burgers, ten gevolge waarvan het vaker voorkomt dat burgers buiten hun thuisstaat slachtoffer worden van een strafbaar feit.<sup>40</sup> Met andere woorden: harmonisatie van slachtofferrechten zou, in elk geval primair, de belangen dienen van slachtoffers die getroffen worden bij gebruikmaking van het recht op vrij verkeer, dus in zaken met een grensoverschrijdende dimensie. Het was noodzakelijk deze doelstelling te belijden, nu de (toenmalige) verdragsgrondslag de bevoegdheid tot harmonisatie koppelde aan de doelstelling van verbetering van de justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 31 lid 1 (c) (oud) EU-Verdrag). De eigenlijke doelstelling van het kaderbesluit bleek echter de bescherming van *alle* slachtoffers van misdrijven te versterken, ongeacht of zij in de thuisstaat of in een andere EU-lidstaat verblijven (vgl. m.n. overweging 8 van de

---

38 *PbEU* 2001, L 82/1.

39 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, *Crime Victims in the European Union. Reflections on Standards and Action*, COM(1999)349 final, [www.statewatch.org/semidoc/assets/files/commission/COM-1999-349.pdf](http://www.statewatch.org/semidoc/assets/files/commission/COM-1999-349.pdf) (laatst geraadpleegd op 21 februari 2017).

40 *Idem*, p. 2.

preambule). In de literatuur is meermaals op deze discrepantie gewezen.<sup>41</sup>

Hoewel dus op zichzelf goed te begrijpen is hoe de voorgeschreven connectie tussen economische samenwerking en strafrechtelijke regelgeving in het Verdrag van Lissabon is terechtgekomen, moet worden geconcludeerd dat deze connectie de vormgeving van bevoegdheden, en dus de uitoefening ervan, compliceert. De wetgever kan ervoor kiezen om zich in bochten van geforceerde en onhoudbare redeneringen te wringen, ten einde zoveel mogelijk te handelen in overeenstemming met de toepasselijke verdragsbepalingen. De wetgever kan er ook voor kiezen om in weerwil van deze verdragsbepalingen het samenwerkingsargument niet al te serieus te nemen en, zodoende, de verbinding met de economische samenwerking te laten vieren, ook al ontstaat dan gemakkelijk het verwijt dat de Uniewetgever zijn bevoegdheden te ruim interpreteert. Beide opties vormen een gevaar voor de legitimiteit van Uniestrafrecht.

Gelukkig is er een alternatieve optie. De tijd is rijp om te erkennen dat ándere dan economische grondslagen het Uniestrafrecht behoren te dragen.

---

41 Groenhuijsen & Pemberton 2009, *supra* voetnoot 37, p. 44-45. Zie tevens R. Letschert & C. Rijken, 'Rights of Victims of Crime: Tensions Between an Integrated Approach and a Limited Legal Basis for Harmonisation', *New Journal of European Criminal Law* 2013-3, p. 228.

## 4. VOORBIJ ECONOMISCHE SAMENWERKING: NORMATIEVE GRONDSLAGEN VOOR UNIESTRAFRECHT

### 4.1 DE EUROPESE UNIE EN NORMATIEVE INTEGRATIE

Het is reeds genoemd dat de Europese Unie al enige decennia niet meer kan worden gekenschetst als een zuiver economisch samenwerkingsverband. Weliswaar is economische integratie nog altijd een van de belangrijkste pijlers waarop de Unie rust, haar doelstellingen reiken verder, zoals blijkt uit artikel 3 lid 1 EU-Verdrag: “De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen.” Deze doelstelling wordt genoemd voorafgaande aan de doelstellingen een interne markt en een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen (deze doelstellingen staan in dezelfde bepaling verwoord in de leden 2 en 3). Op welke “waarden” precies wordt gedoeld, blijkt uit artikel 2 EU-Verdrag:

“De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, nondiscriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

Niet alleen is hiermee duidelijk dat de doelstellingen van de Unie verder reiken dan economische integratie, het staat bovendien vast dat de doelstellingen van de Unie een in belangrijke mate,

zo niet overwegend, normatieve inslag hebben. De normen die in artikel 2 tot uitdrukking worden gebracht en die blijkens artikel 3 lid 1 EU-Verdrag in EU-verband bevorderd dienen te worden, zijn overduidelijk herkenbaar als fundamentele van de moderne democratische rechtsstaat. Bij het nastreven van deze doelstelling geldt voorts in meer algemene zin dat het optreden van de EU, op welk gebied ook, mede genormeerd wordt door de grondrechten zoals vastgelegd in het EU-Handvest van de grondrechten (artikel 6 lid 1 EU-Verdrag) alsmede door haar algemene beginselen, te weten de grondrechten zoals gewaarborgd door, ten eerste, het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en, ten tweede, de grondrechten die voortvloeien uit gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten (artikel 6 lid 3 EU-Verdrag).

Het is, kortom, niet de economische integratie, maar de normatieve integratie die verdragsrechtelijk vooropstaat. Het is deze doelstelling van normatieve integratie die de bevoegdheids-toedeling en het handelen van de Unie mede dient vormt te geven, ook op het gebied van het strafrecht. Beter dan een economisch gefundeerd strafrecht, sluit een normatief gefundeerd Uniestrafrecht aan bij wat de Europese Unie blijkens het EU-verdrag in de eerste plaats wil zijn: een gemeenschap van waarden en beginselen. Daarbij past *niet* dat strafrechtelijke bevoegdheden enkel zijn gegrondvest op de ultieme doelstelling van verdere economische integratie, waarbij het strafrecht uiterst functioneel wordt ingezet, namelijk wanneer strafrechtelijke regelgeving functioneel wordt geacht voor de verwezenlijking van verdere economische integratie. Daarbij past echter *wel* dat strafrechtelijke bevoegdheden gegrondvest zijn op Uniebreed aanvaarde normen en waarden en dat de uitoefening van

die bevoegdheden leidt tot regelgeving die daadwerkelijk uitdrukking geeft aan een of meer van die normen en waarden.<sup>42</sup>

#### 4.2 EU-STRAFWETGEVING IN DE PRAKTIJK: TOENEMENDE AANDACHT VOOR NORMATIEVE OVERWEGINGEN

De EU-wetgevingspraktijk op het terrein van het strafrecht geeft er reeds in toenemende mate blijk van dat bij de vaststelling van strafrechtelijke regelgeving normatieve overwegingen een niet onbelangrijke rol spelen.<sup>43</sup> De al eerder besproken Richtlijn 2012/29/EU inzake slachtofferrechten is opnieuw een duidelijk voorbeeld.<sup>44</sup> Weliswaar wordt in de preambule gerefereerd aan de beoogde facilitering van grensoverschrijdende samenwerking, en meer specifiek van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, de preambule “ademt” hoofdzakelijk een normatieve inslag, onder meer blijkend uit overweging 9:

“Criminaliteit is zowel een vergrijp tegen de samenleving als een schending van de individuele rechten van het slachtoffer. Slachtoffers van strafbare feiten moeten als zodanig worden erkend en op een respectvolle,

---

42 Specifiek met betrekking tot regelgeving inzake procedurele rechten lijkt ook Verrest een andere grondslag te verkiezen dan de huidige (volgens Verrest de bevordering van samenwerking), al zoekt hij die in het uitroepen van de Europese Unie tot een aparte rechtsruimte “die volgens het EU-verdrag het waarborgen van fundamentele rechten en burgerschap als kern kent”, P. Verrest, *Europese idealen* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 16. Dat sluit aan bij de door mij voorgestane normatieve grondslagen, al houdt mijn pleidooi direct verband met de doelstellingen van de Unie en heeft het betrekking op het Uniestrafrecht in den breedte (en niet alleen op bevoegdheden inzake procedurele rechten).

43 Zie voorts Verrest die constateert dat in Brussel de gedachten zich vormen over Uniestrafrecht dat verder gaat dan het verbeteren van de samenwerking: Verrest 2016, *supra* voetnoot 42, p. 16.

44 *Supra* voetnoot 9.

tactvolle en professionele manier worden behandeld, zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd, geslacht, genderexpressie, genderidentiteit, seksuele gerichtheid, verblijfsstatus of gezondheid. In alle contacten met een bevoegde autoriteit die in het kader van strafprocedures optreedt en organisaties die in contact komen met slachtoffers, zoals slachtofferhulp- of herstelrechtorganisaties, moet rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie en onmiddellijke behoeften, de leeftijd, het geslacht, de eventuele handicap en het ontwikkelingsniveau van slachtoffers van strafbare feiten, en hun lichamelijke, geestelijke en morele integriteit moet volledig worden gerespecteerd. Slachtoffers van strafbare feiten moeten worden beschermd tegen secundaire en herhaalde victimisatie, tegen intimidatie en tegen vergelding, passende ondersteuning krijgen om hun herstel te bevorderen en voldoende toegang tot de rechter krijgen.”

Met deze aandacht voor zelfstandige, normatieve redenen voor optreden op het terrein van slachtofferrechten, heeft de EU-wetgever gevolg gegeven aan de wens van de Raad om de bescherming van slachtoffers middels een integrale benadering in de gehele Unie te optimaliseren. De Resolutie van de Raad uit 2011 over dit onderwerp blijkt immers eveneens in belangrijke mate ingegeven door normatief gekleurde opvattingen over de bejegening van slachtoffers van misdrijven: de eerste overweging van de preambule van deze resolutie verwijst expliciet naar de opdracht die hieromtrent zou voortvloeien uit het EU-Handvest en het EVRM.<sup>45</sup>

---

45 Resolutie van de Raad van 10 juni 2011 over een routekaart ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers, met name in strafrechtelijke procedures, *PbEU* 2011, C 187/1.

Het voorbeeld van Richtlijn 2012/92/EU staat niet geheel op zichzelf. Uit verscheidene andere instrumenten op het gebied van strafrecht komt een zelfde aandacht voor normatieve aspecten naar voren. Zo is Richtlijn 2012/93/EU betreffende de bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpor-nografie weliswaar gegrond op artikel 83 lid 1 Werkingsverdrag – waarmee via artikel 82 lid 1 Werkingsverdrag de connectie met de interne markt gegeven is – de constatering dat het hier gaat om ernstige schendingen van grondrechten en de erkenning van de kwetsbare positie van kinderen vormen de primaire reden om tot actie over te gaan.<sup>46</sup> Maar ook in instrumenten van wederzijdse erkenning blijken overwegingen van normatieve aard mede redengevend voor de ontwikkeling van regelgeving. Blijkens Kaderbesluit 2008/909/JBZ vormt de betere resocialisatie van delinquenten een belangrijke reden voor de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op vrijheidsbenemende sancties (waaronder gevangenisstraffen).<sup>47</sup> Dit aspect had niet expliciet hoeven worden vermeld, nu de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafrechtelijke sancties als zodanig reeds geacht wordt bij te dragen aan de voorkoming van uitwassen van het vrije personenverkeer en langs die

---

46 Zie Richtlijn 2012/93/EU, *PbEU* 2012, L 335/1, overweging 1 van de preambule.

47 Zie Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, *PbEU* 2008, L 327/27, in overweging 9 van de preambule: “De tenuitvoerlegging van de sanctie in de tenuitvoerleggingsstaat dient de reclassering van de gevonnisde persoon te bevorderen. Wanneer de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat zich ervan vergewist of de tenuitvoerlegging van de sanctie door de tenuitvoerleggingsstaat zal bijdragen aan de reclassering van de betrokkene, dient zij rekening te houden met factoren als zijn verbondenheid met de tenuitvoerleggingsstaat, meer bepaald met de overweging of het voor hem de plaats is waarmee hij familiale, taalkundige, culturele, sociale, economische of andere banden heeft.”

weg aan de verdere ontwikkeling van een interne markt. Toch wordt het daarvan losstaande aspect van resocialisatie expliciet benoemd als belangrijke parameter voor de goede werking van het Kaderbesluit.

De welbewuste overwegingen van normatieve aard in genoemde documenten laten zien dat het Uniestrafrecht in de praktijk daadwerkelijk mede wordt ingezet om uitdrukking te geven aan Uniebreed aanvaarde normen omtrent, onder andere, de strafwaardigheid van gedrag en de bejegening van slachtoffers en verdachten.

#### 4.3     NORMATIEVE GRONDSLAGEN VOOR UNIESTRAFRECHT

De tijd is meer dan rijp om te erkennen dat een normatief gefundeerd Uniestrafrecht beter aansluit bij wat de Unie blijkens de in de verdragen geformuleerde doelstellingen in de eerste plaats wil zijn. Wanneer strafrechtelijke bevoegdheden berusten op normatieve grondslagen, zal de Unie beter zijn geëquipeerd om met strafrechtelijke regelgeving te reageren op de uitdagingen van onze tijd. De verdere doordenking en vormgeving van normatieve grondslagen voor Uniestrafrecht zullen een rode draad vormen bij de invulling van de leeropdracht *Europees strafrecht*. De waarden waarop de Unie berust (artikel 2 EU-Verdrag) en de algemene beginselen waaraan de Unie zich gebonden weet (artikel 6 EU-Verdrag) beschouw ik daarbij als belangrijkste aanknopingspunten. Wat betreft de waarden (ik noemde ze al eerder) gaat het om: eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten waaronder de rechten van minderheden. Het behoeft geen toelichting dat deze waarden veel sterker en directer dan economische integratie verband houden – en ook

behoren te houden – met de strafrechtspleging als zodanig. Uniestrafrecht op de grondslag van deze waarden zal minder aanleiding geven tot geforceerde en ongeloofwaardige redeneringen ter onderbouwing van de strafrechtelijke regelgeving.

Dát deze waarden, tezamen met de beginselen (de grondrechten en fundamentele rechten omvattend) richtinggevend kunnen zijn voor de ontwikkeling van Uniestrafrecht staat voor mij vast. Ik geef een voorbeeld. Voorop in artikel 2 EU-Verdrag staat de waarde “eerbied voor de menselijke waardigheid”. Deze waarde vormt een heel overtuigende eerste aanleiding om in EU-verband na te denken over hoe de burger te beschermen tegen ernstige inbreuken op de menselijke waardigheid (zoals inbreuken op de fysieke of seksuele integriteit); de Uniebrede strafbaarstelling van gedragingen kan dan absoluut in beeld komen. Ook voor de ontwikkeling van Uniebrede verdedigingsrechten en slachtofferrechten in strafprocedures acht ik eerbied voor de menselijke waardigheid een overtuigend startargument om te waarborgen dat wie betrokken raakt in een strafprocedure de gelegenheid krijgt zijn legitieme belangen adequaat te (laten) behartigen.

Meer dan een eerste aanknopingspunt kan “eerbied voor de menselijke waardigheid” niet zijn – ook de doelstelling van economische samenwerking fungeert niet als meer dan dat – en dit geldt evenzeer voor de andere waarden alsook voor de algemene beginselen. Daarmee is de belangrijkste vraag voor vervolgonderzoek gegeven, namelijk: hóe kunnen deze waarden en beginselen het Uniestrafrecht in de toekomst mede vormgeven?

Een verscheidenheid aan onderzoeksvragen vloeit hieruit voort, waarvan ik er hier slechts enkele noem: Welke voor het strafrecht relevante overwegingen vloeien voort uit voornoemde

waarden en beginselen?; Zijn die overwegingen in de context van samenwerkingsregelgeving anders dan waar strafrechtelijke regelgeving betrekking heeft op de harmonisatie van straf- en strafprocesrecht?; Welke stappen zijn nodig om van deze waarden en beginselen te komen tot meer concrete richtpunten ter afbakening van Uniestrafrecht?; Welke betekenis komt toe aan deze waarden en beginselen, als normatieve grondslagen, bij de invulling van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit?; Zou in het strafwetgevingsproces expliciet aandacht moeten worden besteed aan normatieve overwegingen?

Een aantal van deze vragen komt reeds aan bod in huidig onderzoek dat betrekking heeft op de strafbaarstelling van gedragingen in EU-verband.<sup>48</sup> Het belangrijkste doel van dit onderzoek is ijkpunten te ontwikkelen die richtinggevend kunnen zijn bij de vraag of concrete voorstellen tot strafbaarstelling op EU-niveau vanuit normatief oogpunt legitiem zijn. Bij de uitvoering van dit onderzoeksproject is al snel duidelijk geworden dat de omvang van strafrechtelijke bevoegdheden in de EU om een steviger fundament vraagt dan waarin thans is voorzien. Het is om deze reden dat het accent van mijn onderzoek in de komende jaren zal liggen op de uiterst normatieve vraag welke doelstellingen EU-brede strafbaarstellingen mogen of moeten dienen, mede in het licht van de doelstellingen van de Europese Unie. Zoals zo vaak geldt voor wie het EU-strafrecht beoefent, geldt ook nu dat gebruik wordt gemaakt van inzichten uit strafbaarstellings-theorieën die in nationaal verband zijn ontwikkeld en die het vertrekpunt kunnen vormen voor de ontwikkeling van een op de EU toegesneden benadering van het vraagstuk.<sup>49</sup>

---

48 Zie *supra* voetnoot 30.

49 Zie Ouwerkerk 2017, *supra* voetnoot 25, Part 4.

In de nabije toekomst zal mijn onderzoek zich dan ook hoofdzakelijk richten op de bevoegdheden van de EU voor harmonisatie van materieel strafrecht en de uitoefening van die bevoegdheden. Mijn voornemen om in het kader van mijn leeropdracht *Europees strafrecht* een bijdrage te leveren aan de versterking van normatieve grondslagen heeft vanzelfsprekend betrekking op de breedte van het Uniestrafrecht. Plannen voor een onderzoeksproject dat betrekking heeft op de strafrechtelijke samenwerking en wederzijdse erkenning zijn op dit moment in ontwikkeling. In het kader van die plannen bestaat nadrukkelijk aandacht voor de normatieve dimensie – onder meer in relatie tot de EU-verdedigingsrechten – alsmede voor de doorwerking van EU-recht in de nationale rechtspraktijk.



## 5. DANKWOORD

Aan het einde van deze rede spreek ik graag enkele woorden van dank uit.

Ik dank het College van Bestuur van de Universiteit Leiden en het bestuur van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid voor het in mij gestelde vertrouwen. Met de instelling van een voltijds leerstoel *Europees strafrecht* heeft de Universiteit Leiden een primeur in Nederland. Ik ervaar het als een grote eer om deze leerstoel te mogen bekleden en aanvaard mijn benoeming met blijdschap.

Mijn collega's van het Instituut voor Strafrecht & Criminologie ben ik zeer dankbaar voor de warmte waarmee ik afgelopen zomer ben ontvangen. Jullie vormen een geweldige groep mensen en het is een prachtig vooruitzicht om in jullie midden invulling te geven aan mijn leeropdracht. Ik heb alle vertrouwen in een wederzijds inspirerende samenwerking, met de collega's van beide afdelingen. Het is van toenemend belang dat kennis en inzichten vanuit de criminologische wetenschap worden meegenomen bij de ontwikkeling van strafrechtelijk beleid en strafrechtelijke regelgeving op EU-niveau. Ik verheug mij erop om met elkaar de mogelijkheden voor samenwerking op dit punt verder uit te zoeken. Het congres 'EU Criminal Justice Policy & Practice', dat in een zeer plezierige samenwerking met Judit Altena en enkele buitenlandse collega's wordt georganiseerd (en dat op 26-27 juni 2017 op onze universiteit zal plaatsvinden) kan worden beschouwd als een eerste aanzet.

Hooggeleerde Crijns en hooggeleerde Schuyt, beste Jan en Pauline, de wijze waarop jullie leiding geven aan het Instituut en de Afdeling brengt met zich dat ik daadwerkelijk de ruimte heb om de Leidse leerstoel *Europees strafrecht* een gezicht te geven binnen het Instituut, op de faculteit, en daarbuiten. Dat schept vertrouwen en energie en in die omstandigheden kan ik optimaal invulling geven aan mijn leeropdracht. Zeer veel dank hiervoor.

Hooggeleerde Cleiren en hooggeleerde Ten Voorde, beste Tineke en Jeroen, wij delen een onderzoeksmatige belangstelling voor de theorie en praktijk van strafbaarstelling. Ik verheug mij op onze gesprekken en samenwerking rond dit onderwerp en beschouw het als een belangrijke toegevoegde waarde dat zowel het nationale als het Europese perspectief daarin vertegenwoordigd zullen zijn.

Gewaardeerde oud-collega's van de vakgroep Strafrechtswetenschappen van de Universiteit van Tilburg, ik mis jullie nog geregeld en dat kan ook niet anders na tien zulke fantastische jaren. Twee personen wil ik graag bij name noemen.

Hooggeleerde Groenhuijsen, beste Marc, het is onmogelijk om in enkele zinnen duidelijk te maken hoeveel jij aan mijn vorming hebt bijgedragen. Van promotor werd je mijn leermeester, met wie ik uren kan spreken over de inhoud van ons vakgebied. Ik koester de herinnering aan deze gesprekken, mede omdat ze mij altijd terugbrachten naar waar ons vakgebied in de kern over gaat: de mens. En op de momenten waarop een belangrijke beslissing moest worden genomen, heb jij steeds zonder aarzeling de tijd genomen om met mij mee te denken en jouw rijke

ervaring te delen. Wat heb ik veel van jou geleerd. Dat je mij in dat leerproces steeds hebt aangemoedigd mijzelf te blijven, beschouw ik als een groot goed. Voor dit alles ben ik je zeer, zeer dankbaar.

Hooggeleerde Fijnaut, beste Cyrille, op de voor jou kenmerkende wijze heb je mij meermaals op het hart gedrukt mij in mijn onderwerpkeuze en onderzoeksaanpak niet te laten leiden door het gegeven dat wetenschappelijk onderzoek in toenemende mate afhankelijk is van externe financiering. In jouw terechte pleidooi voor onafhankelijke keuzes hoorde ik ook oprecht vertrouwen van jou in mij. Ik wil je danken voor dat vertrouwen; het is mede bepalend geweest voor mijn ontwikkeling.

Beste studenten, de kennismaking met jullie is mij goed bevalen. Jullie mondigheid staat mij erg aan; het geeft levendigheid en kleur aan de colleges. Ik kijk er dan ook naar uit jullie wegwijs te maken in én te enthousiasmeren voor het Europees strafrecht. Als ik de lat daarbij hoog zal leggen, is dat omdat ervaring mij heeft geleerd dat echte uitdaging bij studenten vaak leidt tot een diepgang waarvan zij soms zelf niet weten dat die erin zit. Uitdaging vormt jullie, en ik beschouw het als mijn taak jullie die uitdaging te bieden.

Familie en vrienden, geweldig dat jullie dit moment met mij kunnen meemaken. Ik ben heel erg blij met jullie aanwezigheid, dank dat jullie er zijn! Een extra woord richt ik tot mijn lieve ouders. Ter gelegenheid van mijn benoeming schonken jullie mij de hoogleraarstoga. Dat betekent dat jullie er bij de plechtige momenten in mijn academische loopbaan steeds een beetje bij zullen zijn, als het ware om mij heen. Daar ben ik heel blij mee.

Mijn liefste Pjotr, het door jouw ontworpen omslag houdt de pagina's van mijn rede bijeen. Daarmee is de oratie feitelijk een coproductie, net als destijds mijn proefschrift, en dat vind ik geweldig. Want samen met jou is álles beter.

Ik heb gezegd.