

Europa en de veiligheid van de burger

Maaskantlezing

Tilburg 12 februari 2010

Mijnheer de voorzitter, dames en heren, beste studenten

Het is mij een groot genoegen hier, op de hoofdvestiging van de Juridische Hogeschool Avans-Fontys vandaag de Maaskantlezing voor u te houden. Hbo-juristen zijn nog steeds een betrekkelijk nieuw fenomeen. Maar in de laatste jaren hebben zij al een onmisbare plaats weten te verwerven in de juridische wereld. Zij zijn op allerlei plekken inzetbaar, ook binnen de rechterlijke organisatie. Gelet op het belangrijke werk dat afgestudeerden gaan doen, is het is van groot belang dat de kwaliteit van de juridische opleidingen hoog is en blijft. Avans-Fontys zet daar terecht en met succes op in.

Bij het thema kwaliteit kan en wil ik natuurlijk niet voorbij gaan aan de buitengewone kwaliteit van dit gebouw. Ik kom regelmatig langs een ander gebouw van Maaskant, namelijk het provinciehuis van Den Bosch (of moet ik in deze tijd Oeteldonk zeggen?). Maar het gebouw waar we nu zijn is zeker even mooi en indrukwekkend. Ik kan mij goed voorstellen dat studenten hier een stimulerende leeromgeving vinden. Als ik hier rondkijk, voel ik trouwen wel enige jalousie. De Hoge Raad krijgt namelijk op termijn een nog te bouwen nieuw onderkomen. Maar ik vrees dat de kwaliteit van dit gebouw erg moeilijk te evenaren is. Maar wellicht kunnen de architecten van ons nieuwe onderkomen zich door de gebouwen van Maaskant laten inspireren.

Maar genoeg over de hogeschool en het gebouw. U bent hier gekomen voor een lezing over het onderwerp Europa en de veiligheid van de burger. Daar zal ik nu dan ook mee aanvangen.

1. *Inleiding*

Op 26 november 2009 hielden de Franse staatssecretaris van Europese Zaken Pierre Lellouche en de Nederlandse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans bij het Instituut Clingendael in Den Haag voordrachten over de positie van Europa na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

Beide sprekers benadrukten dat er met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, nu iets meer dan twee maanden geleden, een nieuw tijdperk is aangebroken voor Europa. Na een periode waarin de nadruk lag op het bereiken van interne consensus over de opbouw en het functioneren van de Europese Unie (EU), dient Europa nu vorm te geven aan de geambieerde leidende rol op het wereldtoneel. De EU zou zich bijvoorbeeld actief moeten gaan bemoeien met belangrijke wereldomvattende problemen als de bestrijding van de financiële crisis, migratie en de vervuiling van het milieu.

Wanneer Europa een leidende rol wil spelen op het wereldtoneel, dan zullen de lidstaten en hun leiders constructief met elkaar moeten samenwerken. Een dergelijke samenwerking is, aldus genoemde sprekers, echter nog niet genoeg. Net zo belangrijk is dat de bevolkingen van de lidstaten achter Europa staan, het proces van Europese eenwording ondersteunen. Dit betoog werd onlangs in NRC Handelsblad ondersteund door Roman Herzog, oud-Bondsprezident van Duitsland en oud-president van het Duitse Bundesverfassungsgericht, Frits Bolkestein, oud-lid

van de Europese Commissie en Lüder Gerken, directeur van het Centrum für Europäische Politik in Freiburg. Ik kom dadelijk nog op die publicatie terug. In dit verband is van belang dat politici en andere gezagsdragers in het publieke debat de grote verdiensten en voordelen van een verenigd Europa voor het voetlicht brengen.

In Nederland valt op dit vlak nog veel te winnen. Weliswaar blijkt uit een onderzoek uit 2009 naar de beleving van de EU in Nederland¹ dat Nederlanders niet zo sceptisch ten opzichte van Europa staan als wel wordt aangenomen, maar van grote steun is (nog) geen sprake: 50% van de Nederlanders staat volgens het onderzoek neutraal tegenover de EU, 19% negatief en 25% positief. En ondanks de overwegend neutrale grondhouding, ergert 46% van de Nederlanders zich wel eens aan de EU.

In dit verband is het opmerkelijk dat in elk geval in Nederland nut en noodzaak van het op Europees niveau bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit in het publieke debat, in het bijzonder ook dat wat aan de verwerping van de Europese Grondwet is voorafgegaan, nauwelijks naar voren zijn gebracht. Dat is opvallend, omdat de bemoeienis van de EU met de interne veiligheid kan bijdragen aan een beter imago van de EU.

Als aan de burger duidelijk wordt gemaakt dat bepaalde vormen van criminaliteit met behulp van de EU beter worden bestreden dan daarzonder, kan dit effect optreden. Het onderwerp zal waarschijnlijk (ook) in Nederland veel mensen aanspreken. Veiligheid is een onderwerp dat de burger bezig houdt. Als men in staat is aan te tonen dat de veiligheid van de burger is gediend met een Europese aanpak, kan dit de sympathie van de burger voor Europa bevorderen. Het genoemde onderzoek naar de beleving van de EU in Nederland geeft in zoverre een indicatie: Nederlanders vrezen weliswaar een toename van criminaliteit door de opengestelde grenzen, maar tegelijkertijd zien zij voordelen in de EU wat betreft de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.² Deze voordelen zouden in het publieke debat over Europa krachtiger dan dat tot nu toe is gedaan kunnen worden uitgedragen. De Europese bemoeienis met interne veiligheid kan dan bijdragen aan het vergroten van de steun van de bevolking voor de EU. Dan rest de vraag hoe die Europese bemoeienis gestalte moet krijgen. In dit verband wordt een onderscheid gemaakt tussen samenwerking en communautarisering.

2. *De Europese aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit: samenwerking, wederzijdse erkenning, optreden op elkaars grondgebied*

In de afgelopen decennia is de grensoverschrijdende criminaliteit enorm toegenomen. Dit heeft verschillende oorzaken. Gewezen kan worden op het wegvallen van de grenzen, waardoor ook personen met criminele plannen zich gemakkelijker kunnen verplaatsen, en op de moderne transport- en communicatiemiddelen, die internationale contacten bevorderen. Bij grensoverschrijdende criminaliteit wordt vaak in eerste instantie gedacht aan (grootschalige) drugshandel, mensenhandel en terrorisme. Maar ook andere delicten kunnen grensoverschrijdend zijn. Denk bijvoorbeeld aan een diefstal die in Nederland wordt gepleegd door een voor de gelegenheid naar Nederland gereisde groep Polen. Of aan oplichting via internet van mensen die

¹ Dit onderzoek is uitgevoerd door Motivaction en is gebaseerd op een vragenlijst onder een grootschalige representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking van 18 tot en met 70 jaar. De resultaten van het onderzoek zijn te downloaden via europa.ncrv.nl.

² 37% van de deelnemers denkt dat door de EU grensoverschrijdende criminaliteit beter kan worden aangepakt, 25% is het daar niet mee eens.

zich in allerlei landen bevinden. Het plegen van dit soort grensoverschrijdende criminaliteit is ten opzichte van vroeger gemakkelijker geworden en daarom toegenomen.

Nationale strafrechtssystemen zijn niet in staat om geheel eigenstandig grensoverschrijdende criminaliteit effectief het hoofd te bieden. De bestrijding van dit type criminaliteit dient eveneens grensoverschrijdend te zijn. De autoriteiten van het ene land zijn immers in principe niet bevoegd tot opsporingshandelingen of andere strafrechtelijke handelingen in een ander land. De soevereiniteitsgedachte staat daaraan in de weg. Dit is waar Europa een grote en belangrijke rol kan spelen en in de praktijk ook speelt.

Eurojust

Binnen Europa wordt op allerlei manieren samengewerkt ter bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit. Een concreet voorbeeld van de Europese aanpak is Eurojust. Eurojust is een in Den Haag gevestigd orgaan waarin alle 27 EU-lidstaten een Nationale Vertegenwoordiger hebben. Deze vertegenwoordigers zijn afkomstig uit rechtshandavingsinstanties van de lidstaten. De Nationale Vertegenwoordigers kunnen in grensoverschrijdende strafzaken coördinerend optreden. De desbetreffende strafzaken worden aangereikt vanuit de lidstaten zelf. De competentie van Eurojust is erg ruim, beslaat een groot aantal strafbare feiten met een grensoverschrijdend element.³

De doelstelling van Eurojust is het versterken en verbeteren van de doeltreffende aanpak van de ernstige grensoverschrijdende criminaliteit⁴ *door middel van het stimuleren en verbeteren van de coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten inzake onderzoek en vervolging van strafbare feiten; het verbeteren van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten; het op andere wijze bijstaan van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om het onderzoek en de vervolging doeltreffender te laten lopen.*⁵ Eurojust heeft een taak in het voorkomen en oplossen van negatieve en positieve competentieproblemen. Bij negatieve competentieproblemen moet u denken aan het achterwege blijven van strafrechtelijk optreden in alle betrokken staten. Positieve competentieproblemen doen zich voor als verscheidene lidstaten zich gaan bezig houden met één en hetzelfde geval van criminaliteit.

*Eurojust kan optreden in zaken waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn, maar kan daarnaast ook een rol spelen in de samenwerking tussen een lidstaat en een staat die geen lid is of tussen een lidstaat en de Unie.*⁶ *Vermeldenswaardig is overigens nog de mogelijkheid van het instellen van gemeenschappelijke onderzoeksteams.*⁷

Door Eurojust⁸ kunnen de verschillende lidstaten veel beter en effectiever met elkaar samenwerken in zaken waarin sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit. Stel bijvoorbeeld

³ Het werkkterrein van Eurojust is onder meer beschreven in: J. Pradel, G.J.M. Corstens & G. Vermeulen, *Droit pénal européen*, 3^e éd., Dalloz, Paris 2009, p. 463-464 en p. 487-492 en M.I. Veldt-Foglia, Eurojust, in: G.J.M. Corstens, W.J.M. Davids & M.I. Veldt-Foglia (red.), *Europeanisering van het Nederlands recht* (Haak-bundel), Deventer: Kluwer 2004, p. 368-392, p. 373-374.

⁴ A.B. Vast & J.C.J.G.B. Kuitert, Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk, 'makelaars' in (straf)zaken betreffende opsporing en vervolging van ernstige, georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit binnen de Europese Unie, in: *NtER* 2009, p. 298-305, p. 300.

⁵ M.I. Veldt-Foglia, a.w., p. 373.

⁶ A. Suominen, *The past, present and the future of Eurojust*, in: *MJ* 2008, p. 217-234, p. 222.

⁷ Kaderbesluit van 13 juni 2002, Staatsblad van 20 juni 2002, L 162/1.

⁸ Zie over Eurojust ook: A.B. Vast en J.C.J.G.B. Kuitert, a.w. en A.B. Vast en J. Kuitert, Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk: belangrijke schakels in de opsporing en vervolging van ernstige, georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit binnen de Europese Unie, in: *Strafblad* 2008, p. 588-597; zie ook A.H. Klip,

dat er in Nederland door het OM onderzoek wordt gedaan naar drugshandel die zich niet alleen in Nederland maar ook in een of meer andere lidstaten afspeelt, en dat ten behoeve van dat onderzoek aanhoudingen of doorzoekingen moeten worden verricht in die andere lidstaten. Eurojust kan er dan voor zorgen dat deze verzoeken snel bij de juiste instanties terechtkomen en dat er ook daadwerkelijk en voortvarend gevolg aan wordt gegeven. Je zou Eurojust als een verdeelcentrum kunnen aanmerken.

Het succes van Eurojust kan worden afgelezen aan de aantallen behandelde zaken. In het oprichtingsjaar 2002 werden er nog maar 202 zaken behandeld, maar dit aantal was in 2008 al gegroeid naar 1193.⁹

Door Eurojust is de samenwerking tussen de justitiële instanties van de lidstaten op een hoger plan gekomen. De grensoverschrijdende criminaliteit kan daardoor veel effectiever worden bestreden. Daarmee illustreert Eurojust de noodzaak en effectiviteit van een Europese benadering van het probleem van grensoverschrijdende criminaliteit.

Andere bilaterale en multilaterale samenwerking

Eurojust heeft geen exclusieve taak. Het staat lidstaten vrij naast Eurojust multilateraal en bilateraal samen te werken. Een voorbeeld daarvan is de instelling van zogenaamde ‘magistrats de liaison’ door Frankrijk en met Frankrijk in deze vorm samenwerkende andere lidstaten. Deze magistrats de liaison vergemakkelijken de samenwerking tussen politie en justitiële autoriteiten. De magistrat de liaison kent in zijn thuisland en in zijn gastland de te volgen wegen. Klassieke vormen van internationale rechtshulp blijven ook bestaan.

Wederzijdse erkenning

Samenwerking kan ook de vorm aannemen van het over en weer erkennen van elkaars beslissingen. Dat staat in art. 82 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) zelfs voorop: “De justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie berust op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen”. Dat betekent dat de ene lidstaat rechterlijke beslissingen van de andere lidstaat moet erkennen en ten uitvoer leggen. Het Europees aanhoudingsbevel is daarvan een voorbeeld.¹⁰ Het wordt uitgevaardigd door een justitiële autoriteit in de ene lidstaat en moet binnen korte tijd in de andere lidstaat worden uitgevoerd.¹¹ Het nog in te voeren Europees bewijsverkrijgingsbevel is een ander voorbeeld.¹² Via erkenning kan betrekkelijk snel en verplichtender dan via de klassieke wegen van de internationale rechtshulp medewerking van een andere lidstaat worden afgedwongen. Het stelsel van wederzijdse erkenning is verplichtender omdat het voorziet in tijdslimieten waarbinnen aan het buitenlandse verzoek gevolg moet worden gegeven en omdat de weigeringsgronden zeer beperkt zijn. Het ziet ernaar uit dat deze vorm van samenwerking in de toekomst de hoeksteen van de internationale samenwerking in strafzaken zal worden. Dat vereist wel vertrouwen in

European criminal law, Intersentia, Antwerpen-Oxford-Portland 2009, p. 410-413 en S. Peers, EU Justice and Home Affairs Law, second ed., Oxford EC Law library 2007, p. 487-489.

⁹ A.B. Vast & J.C.J.G.B. Kuitert, a.w. 2009, p. 300.

¹⁰ Zie J. Pradel, G.J.M. Corstens & G. Vermeulen, a.w., p. 609-631.

¹¹ Ulrich Sieber, Die Zukunft des Europäischen Strafrechts, ZStW p. 1-67, p. 32, vermeldt dat bij ‘ouderwetse’ uitleveringen er meer dan negen maanden verliepen tot de daadwerkelijke uitlevering, terwijl overleveringen gemiddeld 43 dagen tijd kosten.

¹² Zie J. Pradel, G.J.M. Corstens & G. Vermeulen, a.w., p. 639-646.

elkaars rechtsplegingen.¹³ Men moet er van uit kunnen gaan dat in de verzoekende staat de burger fatsoenlijk wordt behandeld.¹⁴ Wanneer bijvoorbeeld het vermoeden bestaat dat in een bepaalde staat de mensenrechten met voeten worden getreden, dan zal de Nederlandse rechter niet genegen zijn om iemand aan die staat over te leveren.

Optreden op elkaars grondgebied

Een verder gaande variant is dat de ene lidstaat op het terrein van de andere mag optreden. Dat is wat betreft politieel optreden bijvoorbeeld in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst voorzien: politieambtenaren van het ene land mogen in de grensstreek verdachten die zich op het grondgebied van het andere land bevinden, achtervolgen en aanhouden.¹⁵

3 *De Europese aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit: communautarisering*

Onder Europeanisering van het strafrecht kan ook het veel verder gaande communautariseren van het strafrecht worden verstaan. Hiervan is sprake indien een deel van de strafrechtspleging van het nationale niveau wordt overgeheveld naar het Europese niveau. Een voorbeeld is de eventuele vorming van het Europees openbaar ministerie (EOM) “op de grondslag van Eurojust”.¹⁶ Op grond van art. 86 VWEU is het EOM “bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie (...) schaden. Het EOM is belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.” Met het EOM wordt het samenwerkingsmodel, dat ten grondslag ligt aan Eurojust, in zekere zin verlaten. Het EOM zal immers een eigen Europese instelling zijn, wat daarvan ook de precieze status mag zijn. Het accent ligt dan minder op samenwerking en meer op het supranationale karakter van de aanpak. Het in gang zetten daarvan kan volgens art. 86 lid 4 VWEU ook gaan betekenen dat andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit dan feiten die de financiële belangen van de EU schaden (gedeeltelijk) gecommunautariseerd worden.¹⁷ Dan gaat er, althans wat de vervolging betreft, iets van een eigen, supranationale aanpak van reguliere, zij het transnationale criminaliteit ontstaan.

4 *Staat de bevolking achter Europeanisering van het strafrecht?*

Aannemelijk is dat de Nederlandse bevolking justitiële samenwerking binnen Europa ondersteunt. De voordelen zijn immers duidelijk. En van nadelen is nauwelijks sprake; er wordt

¹³ Zie Caroline Morgan, The potential of mutual recognition as a leading policy principle, in: C. Fijnaut and J. Ouwerkerk, The future of police and judicial cooperation in the European Union, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2010, p. 231-239

¹⁴ Zie G. Vermeulen, How far can we go in applying the principle of mutual recognition, in: C. Fijnaut and J. Ouwerkerk, The future of police and judicial cooperation in the European Union, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2010, p. 241-257.

¹⁵ Zie J.M. Reijntjes, M.R. B Mos en J.R. Sjöcrona, Hoofdstuk Wederzijdse rechthulp in E. van Sliedregt, J.M. Sjöcrona en A.M.M. Orie, Handboek Internationaal strafrecht, Kluwer, Deventer 2008, p. 264-266. Zie ook U. Sieber, Die Zukunft des Europäischen Strafrechts, ZStW 2009, p. 1-67, p. 20-21.

¹⁶ Art. 86 VWEU. Wat de frase “op de grondslag van Eurojust” precies betekent is nog onduidelijk. Zie over het EOM onder meer: J. Pradel, G.J.M. Corstens & G. Vermeulen, a.w., p. 493, W. Geelhoed, Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie, in: Straffblad 2008, p. 598-606 en A.H. Klip, European criminal law, Intersentia, Antwerpen-Oxford-Portland 2009, p. 410-413.

¹⁷ Zie J. Pradel, G.J.M. Corstens & G. Vermeulen, a.w., p. 493.

immers geen echte inbreuk gemaakt op het nationale strafrecht. Europa coördineert en faciliteert weliswaar, maar beslissingen rond de ‘echte’ uitvoering van het strafrecht blijven voorbehouden aan de nationale autoriteiten.¹⁸

De vraag is of de bevolking niet alleen achter de eerder bedoelde justitiële samenwerking staat, maar ook achter de zo-even aangeduide verder gaande vorm van samenwerking die men communautarisering zou kunnen noemen. In eerste instantie lijkt deze vraag ontkennend te moeten worden beantwoord. Aannemelijk is dat de bevolking liever ziet dat de strafrechtspleging in handen blijft van de nationale autoriteiten en zich dus zal verzetten tegen communautarisering. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren. Aan de ene kant hechten mensen veel waarde aan strafrechtspleging. Dat kan men afleiden uit de grote aandacht die de nationale en regionale media aan de strafrechtspleging besteden. Communautarisering betekent dat de invloed van de nationale parlementen voor een groot deel wegvalt en dus de bevolking wel kritiek kan uiten, maar deze niet aanstonds vertaald zal zien via het nationale parlement. Aan de andere kant staat Europa voor veel mensen nogal ver van hun dagelijkse leefwereld. Nederlanders voelen zich ook niet in de eerste plaats Europeaan, maar Nederlander.¹⁹ En waarom zou je zoiets belangrijks als het strafrecht uit handen geven en toevertrouwen aan het nogal abstracte Europa?

Daar komt bij dat Nederlanders volgens het al genoemde onderzoek hechten aan de Nederlandse identiteit²⁰ en vrezen dat zaken als de Nederlandse taal, de Nederlandse gebruiken en gewoonten, nationale symbolen en de joods-christelijke cultuur door de Europese eenwording verloren zullen gaan. In dit onderzoek wordt het strafrecht weliswaar niet genoemd, maar het zou mij niet verbazen als burgers juist het strafrecht zien als een belangrijk onderdeel van de Nederlandse cultuur, als uiting van de normen en waarden die aan de Nederlandse samenleving ten grondslag liggen. In dat verband zouden bijvoorbeeld het gedoogbeleid, euthanasie en abortus aan de orde kunnen komen. De recente debatten over de aanpak van soft drugs²¹ bevestigen het belang dat wordt gehecht aan deze nationale “verworvenheden”. Tenslotte zijn Nederlanders in het algemeen ook vrij negatief over de wet- en regelgeving van de EU.²²

Toch gaat het te ver om uit dit laatste de conclusie te trekken dat er onder de bevolking nooit steun zal zijn te vinden voor het communautariseren van het strafrecht. Burgers zullen aan het ene deel van het strafrecht immers meer gehecht zijn dan aan het andere. Voor communautarisering van aansprekende onderdelen van het nationale strafrecht, zoals de opiumwetgeving of de wetgeving rond abortus en euthanasie, zal onder de Nederlandse bevolking zeer weinig steun te vinden zijn. Maar bij (veel) minder aansprekende onderdelen van het strafrecht, zoals het milieustrafrecht, kan dit wel eens anders liggen. Aannemelijk is dat de bevolking dan veel minder moeite zal hebben met de communautarisering. Dit wil overigens niet zeggen dat de bevolking het communautariseren van minder aansprekende onderdelen van het strafrecht zonder meer zal steunen. Dit zal ook afhangen van de mate waarin inbreuk op het nationale strafrecht wordt gemaakt. Daarnaast zal duidelijk moeten zijn dat communautarisering noodzakelijk is of tenminste een grote meerwaarde heeft.

In dit licht zal de vorming van het EOM vermoedelijk op de steun van de bevolking kunnen rekenen, zo lang dit EOM zich niet bemoeit met gevoelige delen van het nationale

¹⁸ A.B. Vast & J.C.G.B. Kuitert, a.w. 2009, p. 301.

¹⁹ Dit komt naar voren in het eerder genoemde onderzoek van Motivaction uit 2009 (p. 6).

²⁰ Deze identiteit bestaat dan volgens het genoemde onderzoek vooral uit culturele aspecten als taal, omgangsvormen en nationale symbolen.

²¹ Te noemen zijn de bijdragen van de (oud-) burgemeesters Leers en Van Gijzel en het rapport uit 2009 van de Adviescommissie drugsbeleid, “Geen deuren, maar daden”, verkrijgbaar via www.justitie.nl.

²² Onderzoek Motivaction 2009, p. 4 en p. 6.

strafrecht, voorts de inbreuk op het nationale strafrecht gelet op de competentie van het EOM betrekkelijk gering is (strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden) en ten slotte de meerwaarde van communautarisering in dit geval duidelijk kan worden aangetoond. Het is goed uit te leggen dat de bestrijding van de genoemde strafbare feiten typisch op EU-niveau thuishoort.

De steun van de bevolking voor het EOM kan overigens wel eens komen te vervallen als de competentie van het EOM door de Europese Raad wordt uitgebreid tot “ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie” (art. 86 lid 4 VWEU). Ernstige grensoverschrijdende criminaliteit is een zeer breed begrip. De competentieverruiming zou daarom een zeer grote, ingrijpende inbreuk op het nationale strafrecht kunnen betekenen. En verder zijn met betrekking tot de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit de noodzaak en de meerwaarde van het inruilen van het samenwerkingsmodel voor het veel ingrijpender model van communautarisering vooralsnog niet glashelder.²³

5. *Uitgangspunten van Europeanisering van het strafrecht*

Bij de Europeanisering van onze strafrechtssystemen gelden drie uitgangspunten: vertrouwen, respect voor de nationale rechtscultuur en subsidiariteit.

Vertrouwen

Vertrouwen is de grondslag van iedere internationale samenwerking. Hierop maakt de samenwerking op strafrechtelijk gebied geen uitzondering. De dagelijkse praktijk van onze gerechten bewijst de levendigheid van het begrip vertrouwen. De hantering van juridische instrumenten zoals overlevering, uitlevering, overdracht van vervolging of van executie is uitsluitend mogelijk op basis van vertrouwen tussen staten. Een rechter kan slechts meewerken aan een uitlevering of een rogatoire commissie als hij erop kan vertrouwen dat de uitgeleverde persoon niet het slachtoffer wordt van een ernstige en onherstelbare schending van zijn grondrechten in de om uitlevering of andere rechtshulp vragende staat. Het overgaan tot deze samenwerking veronderstelt dat men vertrouwen heeft in het buitenlandse systeem en het functioneren hiervan.

De jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over de uitlevering benadrukt dit vereiste. Het Europese Hof heeft bepaald dat het land waaraan het verzoek wordt gericht niet kan meewerken aan een handeling die in het om uitlevering vragende land een schending van de grondrechten tot gevolg heeft. Dat geldt niet alleen voor absolute rechten als die van de art. 2 en 3 EVRM, maar ook tot op zekere hoogte voor schending van het recht op een eerlijk proces.²⁴ De bescherming van de rechten van de mens moet zijn gewaarborgd voordat het tot samenwerking op strafrechtelijk gebied kan komen. Het is zeker niet vereist dat de strafrechtstelsels van de samenwerkende staten gelijksoortig zijn. Het gaat erom dat de bescherming van de rechten van de mens voldoende is gewaarborgd. Het stellen van een

²³ Zie in dit verband C.J.C.F. Fijnaut & M.S. Groenhuijsen, De toekomst van de Europese Unie en de lidstatelijke samenwerking in strafzaken, in: DD 2003, p. 462-492.

²⁴ Zie EHRM 7 juli 1989, Soering tegen het VK, A 161, NJ 1990, 158 m.nt. EAA; zie verder J. Pradel, G.J.M. Corstens & G. Vermeulen, a.w., p. 328-331.

verdergaande eis zou, in de woorden van Geelhoed, oud advocaat-generaal bij het HvJEG, een uitdrukking zijn van het provincialisme van de Nederlandse strafrechtsbeoefening.²⁵

Respect voor de nationale rechtscultuur

De rechtscultuur kan van land tot land verschillen. De Franse codificaties vormden een grote bron van inspiratie voor wetgevers in Europa. Daardoor zijn in het continentale Europa de klassieke rechtsgebieden sterk geconvergeerd. Toch neemt dit niet weg dat zelfs als we de common law landen buiten beschouwing laten, moeilijk kan worden volgehouden dat er in Europa één enkele strafrechtcultuur bestaat. We hebben allicht een aantal waarden gemeen: de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters, het vermoeden van onschuld, het recht op rechtsbijstand, enz.

Maar er bestaan ook waarden die niet in elk land gelijk zijn. De deelname van burgers aan de strafrechtspleging verschilt van land tot land. In Nederland bestaat deze deelname niet. Het debat over invoering van enigerlei vorm van lekenrechtspraak in strafzaken is in Nederland gevoerd. Het lijkt mij dat, zelfs als deze verschillen een obstakel vormen voor een doeltreffende strafrechtspraak, het onvoorzichtig zou zijn deze verschillen zonder meer op te heffen. Dit zou tot vervreemding van de strafrechtspleging van de burger kunnen leiden. Het opportuniteitsbeginsel belichaamt een andere strafrechtelijke waarde. Er zijn landen die dit beginsel tot regel hebben verheven.²⁶ In andere landen is de vervolgingspraktijk gebaseerd op het legaliteitsbeginsel: het feit dat een (bepaald) gedrag door de wetgever strafbaar is gesteld, verplicht de officier van justitie degene te vervolgen die een dergelijk gedrag heeft vertoond.²⁷ Het is aan de wetgever om, op basis van de argumenten die aan deze beginselen ten grondslag liggen, een keuze te maken. De keuze voor het opportuniteitsbeginsel houdt niet noodzakelijkerwijze in dat de samenleving afziet van elke reactie op strafbare feiten. Informele en bestuursrechtelijke sancties zoals boetes en reële sancties kunnen in de plaats komen van strafrechtelijke repressie. Deze keuzes kunnen op een lange nationale traditie stoelen. Ook hier kan het beëindigen van een dergelijke traditie resulteren in vervreemding van de burgers en een geringer vertrouwen in het systeem.

De strafwetgevingen verschillen van land tot land. In een aantal landen genieten de rechters een grote keuzevrijheid ten aanzien van soort, modaliteit en maat van de straf. In andere landen zijn de mogelijkheden van de rechter beperkter. Ook hier gaat het om een niet te verwaarlozen aspect van de nationale rechtscultuur.²⁸ Daarnaast moeten we wel voor ogen houden, dat de dader naar een land kan gaan waar het systeem het hem minder lastig maakt en dat de gevolgen van zijn misdrijven in andere landen kunnen worden gevoeld. De partners in de Europese Unie kunnen verlangen dat er met dit fenomeen rekening wordt gehouden. Het uitgangspunt van respect voor de nationale rechtscultuur komt krachtig tot uitdrukking in de art. 82 lid 3 en 83 lid 3 VWEU. Die beide bepalingen geven de lidstaten de mogelijkheid een

²⁵ A. Geelhoed, interview in Justitie Magazine, oktober 2006.

²⁶ Zie COM (2004) 334 definitief, Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie p. 28: België, Frankrijk, Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en Nederland ; het Groenboek ontleent deze inlichtingen aan een studie uitgevoerd onder leiding van M. Delmas- Marty, G. Giudicelli-Delage en E. Lambert-Abdelgawad, L'harmonisation des sanctions pénales en Europe, Parijs 2003. Zie ook J. Pradel, Droit pénal comparé, 2e druk, Dalloz, Parijs 2002, nr. 420 e.v.

²⁷ Ibidem: Duitsland, Oostenrijk, Spanje, Finland, Zweden, Griekenland, Italië en Portugal.

²⁸ V. Alessandro Bernardi, *Europe sans frontières et droit pénal*, Rev.sc. crim. 2002, p. 1-13, noot 1: "On sait, en effet, que seule une sanction, reconnue, par la collectivité, comme juste par rapport à l'acte illicite pour lequel elle est prévue, peut remplir pleinement la fonction de prévention générale positive, c'est à dire la fonction d'orientation des citoyens et de renforcement du système des valeurs protégées".

wetgevingsvoorstel op het terrein van het strafrecht tijdelijk te blokkeren indien men meent dat het voorstel inbreuk maakt op de fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel. Dan wordt het voorstel aan de hoogste autoriteit binnen de EU voorgelegd, te weten de Europese Raad. Dat is de instelling die bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, de voorzitter van de EU en de voorzitter van de Commissie.

Die bespreekt het voorstel en verwijst het terug naar de Raad van de EU (de “gewone” ministerraad), maar dit laatste alleen als er consensus is in de Europese Raad. Daarmee is ondubbelzinnig tot uitdrukking gebracht dat de strafrechtspleging een gevoelige materie betreft die zo nodig tot op het hoogste niveau moet worden besproken.²⁹

Subsidiariteit

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) stelt met betrekking tot de verhouding tussen het optreden van de Europese Unie en de lidstaten het subsidiariteitsbeginsel voorop. Hiervan getuigt art. 5: de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid beheersen de uitoefening van de bevoegdheden van de EU. In het derde lid van dit artikel wordt de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel nader omljnd: “Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.” Een protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel kent een speciale rol toe aan de nationale parlementen. Art. 69 VWEU bepaalt dat de nationale parlementen erop toezien dat het subsidiariteitsbeginsel overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt geëerbiedigd met betrekking tot de voorstellen en wetgevingsadviezen die worden ingediend in het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking. Op die manier drukt het VWEU de wens uit dat het strafrecht slechts wordt geëuropeiseerd indien en voor zover dit strikt noodzakelijk is. De nationale parlementen waaraan verplicht alle wetgeving moet worden toegezonden, kunnen volgens dat protocol hindernissen opwerpen. Dit legt een zware verantwoordelijkheid bij de nationale parlementen. Die doen er verstandig aan deze taak serieus uit te voeren. Herzog, Bolkestein en Gerken vroegen onlangs ook nog eens aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel. Zij schreven: “Het (subsidiariteitsbeginsel) speelt tegenwoordig nauwelijks nog een rol bij de Brusselse politici, ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroepen. Wie dit beginsel in Brussel als steunpilaar van een duurzame Europese integratie verdedigt, wordt meewarig aangekeken”.³⁰ De nationale parlementen dienen erop toe te zien dat de EU zich niet gaat bemoeien met allerlei onderwerpen die wellicht regulering behoeven, maar niet op EU-niveau. Dat geldt in het algemeen reeds, maar ook in het bijzonder voor onderwerpen die aan het strafrecht raken. De strafrechtspleging moet niet vervreemden van de burger. En dat doet het indien onderwerpen die evenzogoed op nationaal niveau strafrechtsniveau kunnen worden aangepakt, naar het EU-niveau ter handhaving worden getild. Zo moet men er niet aan denken dat de aanpak van winkeldiefstal of van sociale fraude naar het EU-niveau wordt getild. Nieuwe autoriteiten hebben een natuurlijke neiging tot expansie. Die moet worden beteugeld.

²⁹ Zie over de Europese Raad L. van Middelaar, *De passage naar Europa*, Historische Uitgeverij 2009, p. 148 e.v.

³⁰ NRC Handelsblad 23-24 januari 2010.

6 Conclusie

Voor een goed functionerend Europa is de steun van de bevolkingen van de lidstaten onontbeerlijk. Het is in dit verband bemoedigend dat in de vernieuwde EU-verdragen zowel de rol van het Europese Parlement is versterkt als- zeker waar het gaat om strafrechtelijke wetgeving- aan de nationale parlementen een flinke rol is toegekend. Om de extraparlamentaire steun van de bevolking voor de EU te vergroten, zou in het publieke debat de Europeanisering van het strafrecht meer onder de aandacht moeten worden gebracht. In het bijzonder het onderwerp van de Europese bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit leent zich daarvoor. In dat verband kan onder meer worden gewezen op het succesvolle Eurojust.

Wat betreft de steun van de bevolking voor de Europeanisering van het strafrecht, bestaat geen ondubbelzinnig beeld. Er is zeker steun te vinden voor justitiële samenwerking in Europees verband. Maar ook op communautarisering van het strafrecht zal niet in alle gevallen afwijzend worden gereageerd. De communautarisering van het strafrecht dient echter wel zeer terughoudend ter hand te worden genomen. Communautarisering kan slechts op de steun van de bevolking rekenen indien het niet gaat om een aansprekend onderdeel van het strafrecht, de inbreuk op het nationale strafrecht beperkt is en de noodzaak of meerwaarde van communautarisering duidelijk is.

Bij de Europeanisering van het strafrecht moet de nadruk dan ook voorlopig blijven liggen op het klassieke samenwerkingsmodel met wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen. Het is niet verantwoord om nu fors in te zetten op communautarisering. Niet alleen omdat aannemelijk is dat hiervoor geen steun bestaat onder de bevolkingen van de lidstaten, maar ook omdat deze stap nog niet noodzakelijk is.

Dit neemt overigens niet weg dat op kleine schaal wel tot communautarisering van het strafrecht kan worden overgegaan. De nadruk moet echter blijven liggen op het samenwerkingsmodel. Dit volgt ook uit de uitgangspunten van de Europeanisering van het strafrecht: vertrouwen, respect voor de nationale rechtscultuur en subsidiariteit. Het samenwerkingsmodel getuigt van eerbied voor de nationale juridische culturen en voor het subsidiariteitsbeginsel. Grondslag ervoor is het vertrouwen van de Europese lidstaten in de strafrechtspleging van hun partners. Vanzelfsprekend moet dit vertrouwen groeien. Vertrouwen is een dynamisch begrip. Vertrouwen moet men winnen, het berust niet enkel en alleen op het feit dat de partner tot de Europese Unie behoort. Het klassieke model voor samenwerking en wederzijdse erkenning van justitiële uitspraken wordt verder gesteund door het bestaan van organen zoals Europol³¹ en het al besproken Eurojust.³² Eurojust functioneert pas sinds 29 april 2003. We moeten afwachten hoe de samenwerking zich onder auspiciën van Eurojust zal ontwikkelen, voordat besloten wordt om dit model op te geven en het integraal in te wisselen voor een model van communautarisering.

Februari 2010

³¹ Zie J. Pradel, G.J.M. Corstens & G. Vermeulen, a.w. , p. 463-469.

³² Ibidem N.L.C. Thwaites, Eurojust, autre brique dans l'édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier, Rev. sc. crim. 2003, p. 45-61.

Geert Corstens
President Hoge Raad der Nederlanden