



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 27 november 2009 (30.11)
(OR. en)**

**16542/2/09
REV 2**

**JAI 868
DROIPEN 160**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de Raad
nr. vorig doc.:	16542/1/09 REV 1 JAI 868 DROIPEN 160
Betreft:	Ontwerp-conclusies van de Raad over modelbepalingen, die als aanzet moeten dienen voor de beraadslagingen van de Raad op het gebied van het strafrecht

Het Comité van artikel 36 (CATS) heeft op 2 juli 2009 het punt "Strafrecht in toekomstige onderhandelingen - interne en externe aspecten" besproken aan de hand van document 11335/09. Over het geheel genomen steunden de delegaties de verdere bespreking van deze aangelegenheid. Er was ook steun voor de uitwerking van een aantal standaardmodelbepalingen die eigen zijn aan interne wetgevingsteksten en internationale overeenkomsten. Wat de vorm van deze modelbepalingen betreft, pleitten de delegaties voor zachte wetgeving. Er werd gewezen op het belang van deze aangelegenheid in het perspectief van de mogelijke inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

In aansluiting op de hierboven bedoelde besprekingen heeft het voorzitterschap in samenwerking met de Duitse delegatie op 9 oktober 2009 een voorstel voorgelegd voor ontwerp-conclusies van de Raad over richtsnoeren voor toekomstige strafrechtelijke bepalingen in EU-wetgeving. De Groep materieel strafrecht heeft de tekst van de ontwerp-conclusies van de Raad in oktober en november 2009 meermaals besproken.

De tekst is op 11 november 2009 voor behandeling aan het Comité van artikel 36 voorgelegd.
Het Coreper heeft deze tekst op 26 november 2009 besproken en er op 27 november 2009
overeenstemming over bereikt.

De tekst van de ontwerp-conclusies van de Raad zoals die resulteert uit de beraadslagingen staat in
bijlage dezes.

Ontwerp-conclusies van de Raad over modelbepalingen, die als aanzet moeten dienen voor de beraadslagingen van de Raad op het gebied van het strafrecht

Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn op basis van de artikelen 31 en 34 van het VEU verscheidene kaderbesluiten aangenomen tot vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de definitie van strafbare feiten en sancties op diverse gebieden, onder meer terrorisme, computercriminaliteit en georganiseerde criminaliteit.

Daarnaast heeft het Europese Hof van Justitie verduidelijkt dat strafrechtelijke bepalingen onder bepaalde voorwaarden kunnen worden opgenomen in specifieke onderdelen van de Gemeenschapswetgeving.

Het Verdrag van Lissabon zal er waarschijnlijk toe leiden dat strafrechtelijke bepalingen nog vaker dan thans het geval is, in de Raad zullen worden besproken. Dat kan resulteren in onsamenhangende en onverenigbare strafrechtelijke bepalingen in de EU-wetgeving. Voorts zouden bepalingen waarover in de Raad is onderhandeld, in onverantwoorde mate kunnen afwijken van de gebruikelijke bewoordingen in de EU-strafwetgeving, en aldus onnodige moeilijkheden kunnen opwerpen bij de toepassing en de uitlegging van EU-wetgeving.

De Raad neemt nota van het akkoord dat op 21 februari 2006 in de JBZ-Raad is bereikt¹ over de procedure voor de toekomstige afhandeling van wetgevingsdossiers waarin voorstellen zijn opgenomen die van belang zijn voor de ontwikkeling van het strafrechtbeleid, maar onderkent dat er verdere actie en coördinatie nodig is om te zorgen voor een samenhangend en consistent gebruik van strafrechtelijke bepalingen in EU-wetgeving.

Het zou dan ook nuttig zijn mocht de Raad overeenstemming bereiken over richtsnoeren en modelbepalingen die van belang zijn voor zijn werkzaamheden op het gebied van het strafrecht.

¹ Zie doc. 7876/06.

Richtsnoeren en modelbepalingen op het gebied van het strafrecht zullen de volgende voordelen hebben:

- richtsnoeren en modelbepalingen komen de onderhandelingen ten goede, omdat daarmee de inhoud van de specifieke bepalingen centraal kan worden gesteld;
- een grotere samenhang leidt ertoe dat EU-bepalingen gemakkelijker in het nationaal recht kunnen worden omgezet;
- indien nieuwe strafrechtelijke bepalingen in overeenstemming zijn met overeengekomen richtsnoeren, die op gemeenschappelijke elementen berusten, kunnen zij gemakkelijker worden uitgelegd.

De volgende richtsnoeren zouden moeten worden opgevat als een aanzet voor de besprekingen in de Raad. Deze richtsnoeren beogen niet de invoering van verplichtingen of beperkingen die verder reiken dan de verdragen. De Raad stelt derhalve voor dat het voorzitterschap bij toekomstige EU-besprekingen op het gebied van het strafrecht rekening houdt met deze conclusies. Voorts zal de Raad zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, in overleg met het Europees Parlement en de Commissie, deze conclusies verder ontwikkelen en verfijnen. In dat licht verzoekt hij het voorzitterschap daartoe de nodige maatregelen te nemen.

De Raad neemt de volgende conclusies aan:

Beoordeling van de noodzaak van strafrechtelijke bepalingen

- (1) Strafrechtelijke bepalingen moeten worden vastgesteld wanneer zij van essentieel belang worden geacht voor de belangen die beschermd dienen te worden en moeten in de regel uitsluitend als laatste optie worden gebruikt.
- (2) Strafrechtelijke bepalingen moeten in overeenstemming zijn met de in de verdragen neergelegde beginselen, waaronder het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel, om duidelijk gedefinieerde en afgebakende handelingen aan te pakken die met minder zware maatregelen niet doeltreffend kunnen worden aangepakt:
 - a) in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden, of

- b) indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld.
- (3) Indien het nodig blijkt nieuwe strafrechtelijke bepalingen vast te stellen, moeten de volgende factoren nader worden bestudeerd, met volledige inachtneming van de reeds uitgevoerde effectbeoordelingen:
- de verwachte meerwaarde of effectiviteit van strafrechtelijke bepalingen in vergelijking met andere maatregelen, met inachtneming van de mogelijkheid om het strafbare feit met redelijke inspanningen te onderzoeken en te vervolgen, en de ernst en de gevolgen ervan;
 - de ernst en/of de verspreiding en de frequentie van de schadelijke handelingen, zowel op regionaal niveau als op lokaal niveau in de EU;
 - het mogelijke effect op de bestaande strafrechtelijke bepalingen in EU-wetgeving, en op de verschillende rechtsstelsels in de EU.

Structuur van de strafrechtelijke bepalingen

- (4) De handelingen die volgens het strafrecht strafbaar zijn, moeten precies worden beschreven om de voorspelbaarheid wat betreft de toepassing, de reikwijdte en de betekenis, ervan te waarborgen.
- (5) Strafrechtelijke bepalingen moeten zich richten op handelingen die effectief schade veroorzaken, of die een ernstige bedreiging vormen voor het recht of het wezenlijke belang dat het voorwerp uitmaakt van bescherming; dat betekent dat strafbaarstelling van handelingen in een onverantwoord vroeg stadium moet worden vermeden. Handelingen die enkel een abstract gevaar voor het beschermde recht of belang inhouden, mogen alleen strafbaar worden gesteld indien dat passend is in het licht van de bijzondere betekenis van het recht of belang dat het voorwerp uitmaakt van bescherming.

Opzet

- (6) EU-strafwetgeving moet in de regel alleen straffen voorschrijven voor strafbare feiten die opzettelijk zijn gepleegd.
- (7) Nalatig gedrag moet strafbaar worden gesteld indien een gevalsgewijze beoordeling aangeeft dat dat nodig is vanwege de bijzondere betekenis van het recht of het wezenlijk belang dat het voorwerp uitmaakt van bescherming, bijvoorbeeld in geval van ernstige nalatigheid die een mensenleven in gevaar brengt of ernstige schade veroorzaakt.
- (8) Een strafbaar feit dat wordt gepleegd zonder dat er sprake is van opzet of nalatigheid, dat wil zeggen strikte aansprakelijkheid, dient niet strafbaar te worden gesteld in de EU-strafwetgeving.

Uitlokking, deelneming en medeplichtigheid, en poging

- (9) De strafbaarstelling van uitlokking van, en deelneming en medeplichtigheid aan opzettelijke strafbare feiten komt normaliter voort uit de strafbaarstelling van het basisdelict. De poging tot het plegen van een opzettelijk strafbaar feit moet strafbaar worden gesteld indien dat nodig is en in verhouding staat tot het basisdelict. Er moet rekening worden gehouden met de verschillende regelingen in het nationale recht.

Straffen

- (10) Wanneer is vastgesteld dat strafrechtelijke sancties voor natuurlijke personen moeten worden opgenomen, dan kan in bepaalde gevallen worden volstaan met de bepaling dat de strafbare feiten strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties, en wordt het aan de afzonderlijke lidstaten overgelaten om het niveau van de straffen te bepalen. In andere gevallen kan de behoefte bestaan om verder te gaan in de harmonisatie van de strafniveaus. In die gevallen dient, in het licht van het Verdrag van Lissabon, rekening te worden gehouden met de conclusies van de Raad van april 2002 over de te volgen methode voor de harmonisatie van straffen.

Modelbepalingen

- (11) Zodra is vastgesteld dat er strafrechtelijke bepalingen moeten worden aangenomen, hetzij als enige optie, hetzij als alternatief, moet een aantal samenvallende voorschriften worden vastgesteld, zoals voorschriften inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen. Ook kan het nodig zijn om een onderscheid te maken tussen te verbieden handelingen die niet noodzakelijkerwijs als een strafbaar feit moeten worden aangemerkt, en handelingen die strafbaar moeten worden gesteld.
- (12) De modelbepalingen in bijlage II moeten een aanzet vormen voor de toekomstige werkzaamheden in de Raad over wetgevingsinitiatieven die strafrechtelijke bepalingen kunnen bevatten.

Modelbepalingen

De volgende bepalingen moeten een aanzet vormen voor de toekomstige EU-wetgevingswerkzaamheden met betrekking tot strafzaken en verwante zaken. Doel is, tot samenhangende en consistente strafrechtelijke bepalingen te komen, en onnodige moeilijkheden bij de uitlegging van EU-wetgeving en problemen voor de nationale wetgevers bij de toepassing ervan te vermijden².

A - Bepaling inzake inbreuken en straffen die niet noodzakelijkerwijs strafrechtelijk strafbaar zijn

Inbreuken

Elke lidstaat stelt regels vast betreffende de straffen die gelden voor inbreuken op de bepalingen die overeenkomstig deze richtlijn worden vastgesteld. De straffen zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend.

B - Strafrechtelijke en verwante bepalingen

Strafbare feiten

Elke lidstaat zorgt ervoor dat de volgende handelingen strafbaar worden gesteld, indien deze [wederrechtelijk en] opzettelijk [of ten minste door ernstige nalatigheid] worden begaan.

² Vierkante haken geven aan dat de opnemings van de tekst ertussen per geval moet worden bestudeerd.

Uitlokking, deelneming en medeplichtigheid, en poging

1. *Elke lidstaat zorgt ervoor dat uitlokking van en hulp en medeplichtigheid aan de in artikel (artikel betreffende de strafbare feiten) bedoelde opzettelijke handelingen als strafbaar feit worden aangemerkt.*
2. *Elke lidstaat zorgt ervoor dat poging tot het stellen van de in artikel (artikel betreffende de strafbare feiten) bedoelde opzettelijke handelingen als strafbaar feit wordt aangemerkt.*

Strafrechtelijke sancties (voor natuurlijke personen, zonder harmonisatie van niveaus)

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op de in artikel (artikel betreffende de strafbare feiten) bedoelde strafbare feiten doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties staan.

Strafrechtelijke sancties (voor natuurlijke personen, met harmonisatie van niveaus)

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een in artikel (artikel betreffende de strafbare feiten) bedoeld strafbaar feit wordt bestraft met (strafniveaus) gevangenisstraf³.

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. *Elke lidstaat zorgt ervoor [treft de nodige maatregelen om ervoor te zorgen] dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in de artikelen (artikel betreffende de strafbare feiten) bedoelde strafbare feiten, waaraan zich te hunnen voordele personen schuldig maken die hetzij individueel, hetzij als lid van een orgaan van de rechtspersoon handelen en die in die rechtspersoon een leidende functie bekleden op grond van*
 - a) *de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen,*

³ In het licht van het Verdrag van Lissabon dient rekening te worden gehouden met de conclusies van de Raad van april 2002 over de te volgen methode voor de harmonisatie van straffen, waarin vier strafniveaus worden aangegeven (doc. 9141/02). Indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, als bepaald in artikel 83, lid 2, van het Verdrag van Lissabon, moet als te doen gebruikelijk het minimumniveau van de maximumstraf worden bepaald.

- b) *de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of*
- c) *de bevoegdheid om binnen het kader van de rechtspersoon controle uit te oefenen.*

[2. *Elke lidstaat zorgt er eveneens voor dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer, als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon, een in artikel (artikel betreffende de strafbare feiten), bedoeld strafbaar feit ten voordele van de rechtspersoon kon worden gepleegd door een persoon die onder diens gezag staat.]*

3. *De aansprakelijkheid van een rechtspersoon krachtens de leden 1 en 2 sluit geen strafrechtelijke procedures uit tegen natuurlijke personen die als pleger, uitlokker of medeplichtige bij het in artikel (artikel betreffende de strafbare feiten) bedoelde strafbare feit zijn betrokken.*

4. *[In deze richtlijn wordt] onder “rechtspersoon” [wordt] verstaan ieder lichaam dat krachtens het toepasselijke recht rechtspersoonlijkheid bezit, met uitzondering van de staten of andere overheidslichamen in de uitoefening van het openbaar gezag en de publiekrechtelijke internationale organisaties. [NB: Dit lid wordt bij voorkeur opgenomen in een artikel betreffende de definities, indien voorhanden.]*

Straffen tegen rechtspersonen

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aan een rechtspersoon die uit hoofde van artikel (artikel betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen) aansprakelijk is gesteld, straffen kunnen worden opgelegd die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, [waaronder strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke geldboetes en eventueel andere straffen, zoals:

- a) *maatregelen ter uitsluiting van aanspraak op uitkeringen of steun van de overheid;*
- b) *maatregelen ter tijdelijke of blijvende uitsluiting van commerciële activiteiten;*
- c) *plaatsing onder gerechtelijk toezicht;*
- d) *liquidatie door de rechter;*
- e) *tijdelijke of blijvende sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.]*