



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.9.2011
COM(2011) 573 definitief

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

**Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid
waarborgen door middel van strafrecht**

Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht

Met deze mededeling wordt beoogd een kader aan te bieden voor de verdere ontwikkeling van een strafrechtbeleid van de EU op grond van het Verdrag van Lissabon. De EU heeft nu een expliciete rechtsgrondslag voor de vaststelling van richtlijnen inzake strafrecht om ervoor te zorgen dat geharmoniseerd EU-beleid effectief ten uitvoer wordt gelegd. Een strafrechtbeleid van de EU moet als algemeen doel hebben bij de burgers vertrouwen te kweken in het feit dat zij leven in een Europa van vrijheid, veiligheid en recht, dat het EU-recht dat hun belangen beschermt, ten volle ten uitvoer wordt gelegd en gehandhaafd en dat de EU tegelijkertijd bij haar handelen het subsidiariteitsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en andere fundamentele beginselen van het Verdrag volledig in acht zal nemen.

Bezorgdheid van de EU-burgers

EU-burgers beschouwen criminaliteit als een belangrijk probleem waarmee de Unie wordt geconfronteerd. Burgers, gepeild naar de kwesties waarvoor de Europese instellingen in de komende jaren actie moeten ondernemen om de Europese Unie te versterken, plaatsen criminaliteitsbestrijding in de top vier van actiegebieden¹. De EU heeft gedurende al meer dan een decennium maatregelen genomen op het gebied van strafrecht teneinde de criminaliteit, die steeds internationaler en steeds geraffineerder is geworden, beter te bestrijden. Deze maatregelen hebben geleid tot een zekere mate van harmonisatie van definities en de strafmaat voor bepaalde bijzonder zware misdrijven als terrorisme, mensenhandel en handel in drugs alsook fraude die de financiële belangen van de EU schaadt². Door het ontbreken van een expliciete rechtsgrondslag op dit gebied vóór het Verdrag van Lissabon³, werden slechts zeer weinig maatregelen genomen ter versterking van de tenuitvoerlegging van EU-beleid⁴. Deze mededeling zal over dit aspect van EU-strafrecht gaan.

De toegevoegde waarde van EU-strafrecht

Strafrecht is ongetwijfeld een gevoelig beleidsterrein waar verschillen tussen de nationale regelingen substantieel blijven, bijvoorbeeld waar het gaat om soorten straffen en strafmaat alsook de indeling van een bepaalde gedraging als een administratief delict of een strafbaar

¹ Zie Eurobarometer 75, voorjaar 2011. De top vier van de gebieden waarop de EU actie moet ondernemen, zijn: economisch en monetair beleid, immigratiebeleid, gezondheidsbeleid en criminaliteitsbestrijding.

² Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ), PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3; Kaderbesluit betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (2004/757/JBZ) van 25.10.2004; Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1; Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, PB L 316 van 27.11.1995, blz. 49.

³ Zie echter de arresten van het Europees Hof van Justitie in de zaken C-176/03 en C-440/05.

⁴ Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, PB L 328 van 6.12.2008, blz. 28; Richtlijn 2009/123/EG tot wijziging van Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, PB L 280 van 27.10.2009, blz. 52, en Richtlijn 2009/52 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24; Kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro, PB L 140 van 14.6.2000, blz. 1.

feit. De EU kan echter leemtes en tekortkomingen aanpakken in die gevallen waarin het optreden van de EU toegevoegde waarde heeft. Gelet op de grensoverschrijdende dimensie van veel misdrijven kan het vaststellen van strafrechtelijke maatregelen door de EU ertoe bijdragen dat criminelen zich niet meer achter grenzen kunnen verschuilen en evenmin met crimineel oogmerk misbruik kunnen maken van verschillen tussen rechtsstelsels.

Versterking van het wederzijds vertrouwen

Gemeenschappelijke minimumregels met betrekking tot bepaalde vormen van criminaliteit zijn ook van wezenlijk belang voor de versterking van het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten en de nationale gerechten. Dit hoge niveau van vertrouwen is onmisbaar om de samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten in de diverse lidstaten soepel te laten verlopen. Het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen, dat de hoeksteen vormt van de samenwerking in strafzaken⁵, kan alleen op die basis effectief werken.

Zorgen voor een doeltreffende handhaving

Strafrecht kan een belangrijke rol spelen waar het erom gaat ervoor te zorgen dat het beleid van de Europese Unie wordt uitgevoerd. Dit beleid hangt af van een effectieve uitvoering door de lidstaten. De Unie alléén kan niet ervoor zorgen dat haar regels, die betrekking hebben op onderwerpen variërend van milieubescherming en behoud van visbestanden tot verkeersveiligheid, regelgeving op het gebied van financiële diensten, gegevensbescherming en de bescherming van de financiële belangen van de EU, het gewenste effect voor de burgers hebben.

Lidstaten hebben de plicht ervoor te zorgen dat het beleid van de Unie wordt uitgevoerd en kunnen meestal zelf beslissen over de wijze van handhaving. In dit verband spelen controles en inspecties een cruciale rol. In die gevallen waarin de handhavingskeuzen van de lidstaten niet het gewenste resultaat opleveren en het niveau van handhaving niet overal gelijk is, kan de Unie zelf gemeenschappelijke regels vaststellen over de wijze waarop de handhaving gewaarborgd moet worden, onder andere en indien nodig, door voor inbreuken op het EU-recht tot strafrechtelijke sancties te verplichten.

Samenhang en consistentie

Terwijl EU-maatregelen op het gebied van strafrecht een belangrijke rol kunnen vervullen als een aanvulling op de nationale strafrechtsstelsels, is het duidelijk dat het strafrecht de fundamentele waarden, gebruiken en keuzen van eender welke maatschappij weergeeft. Het Verdrag van Lissabon aanvaardt deze diversiteit⁶. Om die reden is het van bijzonder belang om ervoor te zorgen dat de EU-strafwetgeving, wil zij een werkelijke toegevoegde waarde hebben, consistent en coherent is⁷.

Een nieuw rechtskader

⁵ Zie artikel 82, lid 1, VWEU.

⁶ Zie artikel 67, lid 1, VWEU: "De Unie is een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd".

⁷ Over de noodzaak van meer coherentie in de ontwikkeling van EU-strafrecht, zie bijvoorbeeld het Manifesto on the EU Criminal Policy van 2009 (<http://www.crimpol.eu>) dat is opgesteld door een academische groep van 14 professoren strafrecht uit tien lidstaten van de Europese Unie.

Het rechtskader dat het Verdrag van Lissabon scheidt, biedt nieuwe kansen om EU-strafwetgeving te ontwikkelen. Het rechtskader stelt de instellingen van de EU en de lidstaten met name in staat om op een duidelijke basis samen te werken aan de totstandkoming van een coherent en consistent EU-strafrecht, dat zowel de rechten van verdachten, beklaagden en slachtoffers doeltreffend beschermt als de kwaliteit van de rechtsbedeling bevordert. Voordat het Verdrag van Lissabon van kracht werd, vertoonde het op de meeste strafwetgeving toepasselijke rechtskader⁸ een aantal tekortkomingen. Het ging daarbij vooral om het vereiste van unanieme instemming van alle lidstaten, het feit dat het Europees Parlement slechts werd geraadpleegd en het feit dat bij het Europese Hof van Justitie geen inbreukprocedures konden worden ingeleid om de correcte tenuitvoerlegging door de lidstaten te garanderen.

De nieuwe juridische opzet geeft het Europees Parlement een sterke rol door middel van de medebeslissingsprocedure en het Europese Hof van Justitie volledige gerechtelijke controle. De Raad kan een voorstel aannemen wanneer een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten dit steunt. Bovendien versterkt het Verdrag van Lissabon de rol van de nationale parlementen wezenlijk. Zij kunnen hun mening geven over ontwerpwetgeving en spelen een belangrijke rol bij het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Op het gebied van strafrecht is deze rol van de nationale parlementen sterker dan in andere EU-beleidsgebieden⁹.

Strafrechtelijke maatregelen kunnen ingrijpend zijn en zelfs vrijheidsbeneming tot gevolg hebben. Daarom stelt het Handvest voor de grondrechten – dat door het Verdrag van Lissabon juridisch bindend is gemaakt¹⁰ – belangrijke grenzen aan het optreden van de EU op dit gebied. Het Handvest, dat het kompas is voor al het EU-beleid, biedt een bindend fundament van regels die de burgers beschermen.

Wanneer zij materiële of procedurele strafwetgeving opstellen, kunnen de lidstaten zagezegd aan de "noodrem" trekken wanneer zij van mening zijn dat de voorgestelde wetgeving fundamentele aspecten van hun nationale strafrechtstelsel raakt; in dat geval wordt het voorstel aan de Europese Raad voorgelegd.

Denemarken neemt geen deel aan de aanneming van nieuwe maatregelen inzake materieel strafrecht en het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen alleen deel aan de vaststelling en toepassing van specifieke instrumenten na een "opt in"-besluit¹¹.

⁸ In het kader van het voormalige EG-Verdrag was weliswaar het kaderbesluit onder de zogenaamde "derde pijler" het gebruikelijke instrument, maar werden toch ook reeds een aantal richtlijnen met strafrechtelijke maatregelen vastgesteld teneinde de handhaving te verzekeren van voorschriften inzake milieubescherming, verontreiniging van schepen en illegale tewerkstelling (Richtlijnen 2008/99, 2009/123 en 2009/52), gebaseerd op de jurisprudentie van het Hof van Justitie (C-176/03). Harmonisatie van soorten straffen en van de strafmaat was alleen mogelijk met kaderbesluiten (C-440/5).

⁹ Zie protocol nr. 1 betreffende "de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie" en protocol nr. 2 betreffende "de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid", en met name artikel 7, lid 2.

¹⁰ Zie Mededeling van de Commissie "Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie" - COM(2010) 573 van 19.10.2010.

¹¹ Zie de protocollen nr. 21 en 22.

Waarom de EU dient op te treden – de toegevoegde waarde van EU-strafwetgeving

Het Verdrag van Lissabon verleent de EU bevoegdheid op zowel het gebied van strafprocesrecht als op het gebied van materieel strafrecht. Het is weliswaar niet de taak van de EU om de nationale strafwetboeken te vervangen, maar tocht kan het EU-strafrecht, binnen de grenzen van de bevoegdheden van de EU, een belangrijke toegevoegde waarde hebben voor de bestaande nationale strafrechtsstelsels.

- Het EU-strafrecht bevordert het vertrouwen van burgers in het gebruik van hun recht van vrij verkeer en hun recht om goederen en diensten te kopen van aanbieders in andere lidstaten door een effectievere criminaliteitsbestrijding en de vaststelling van minimumnormen voor procedurele rechten in strafrechtprocedures alsook voor slachtoffers van misdrijven.
- Tegenwoordig zijn veel zware misdrijven, waaronder inbreuken op geharmoniseerde EU-wetgeving, grensoverschrijdend. Criminelen worden dus aangemoedigd en hebben de mogelijkheid om de lidstaat uit te kiezen die op bepaalde terreinen van misdaad het mildste sanctiesysteem heeft tenzij een bepaalde mate van onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen het bestaan van zulke "veilige havens" voorkomt.
- Gemeenschappelijke regels versterken het wederzijdse vertrouwen tussen de gerechtelijke autoriteiten en de handhavingsautoriteiten van de lidstaten. Dit bevordert de wederzijdse erkenning van gerechtelijke uitspraken en beslissingen omdat nationale autoriteiten er minder moeite mee hebben om in een andere lidstaat genomen beslissingen te erkennen wanneer de definities van de strafbare feiten waar het om gaat, compatibel zijn en er een minimum aan harmonisatie van de strafmaat is. Gemeenschappelijke regels bevorderen ook de samenwerking met betrekking tot het gebruik van specifieke onderzoeksmaatregelen in grensoverschrijdende gevallen.
- Het EU-strafrecht draagt bij tot het voorkomen en bestraffen van ernstige inbreuken op het EU-recht op belangrijke terreinen als milieubescherming of illegale tewerkstelling.

1. WERKINGSFEER VAN EU-STRAFRECHT

De EU kan op grond van artikel 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) richtlijnen vaststellen met minimumvoorschriften inzake EU-strafrecht voor verschillende misdrijven.

Ten eerste kunnen op grond van artikel 83, lid 1, VWEU, ten aanzien van een lijst van tien expliciet opgesomde misdrijven (de zogenoemde "**Euromisdrijven**") maatregelen worden vastgesteld; deze lijst heeft betrekking op terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, witwassen van geld, corruptie, namaken van betaalmiddelen (zoals eurobiljetten), computercriminaliteit en

georganiseerde misdaad¹². Het gaat hier om misdrijven die, per definitie, vanwege hun bijzonder ernstige aard en hun grensoverschrijdende dimensie, volgens het Verdrag zelf een EU-benadering verdienen. Op de meeste vormen van criminaliteit is al wetgeving van toepassing die dateert uit de periode voor het Verdrag van Lissabon en geactualiseerd is of dat thans wordt. Nieuwe "Euro-misdrijven" kunnen alleen door de Raad met eenparigheid van stemmen en instemming van het Europees Parlement worden vastgesteld.

Ten tweede kunnen het Europees Parlement en de Raad op grond van artikel 83, lid 2, VWEU, op voorstel van de Commissie, "[i]ndien 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, [...] minimumvoorschriften" vaststellen. Deze bepaling bevat geen specifieke strafbare feiten, maar maakt van de vervulling van bepaalde juridische criteria een noodzakelijke voorwaarde om op EU-niveau strafrechtelijke maatregelen te kunnen vaststellen. Het is dus met name in het kader van artikel 83, lid 2, VWEU, dat aangeeft wanneer precies een strafrechtbeleid is gerechtvaardigd, dat deze mededeling specifieke richtsnoeren beoogt te geven. Bijzonder belangrijk is dat op dit gebied de EU-instellingen beleidskeuzen moeten maken om al dan niet strafrecht (in plaats van andere maatregelen, zoals administratieve sancties) als handhavinginstrument te gebruiken en moeten bepalen welke EU-beleidsmaatregelen het gebruik van strafrecht als aanvullend handhavinginstrument vereisen.

Voorbeeld: De EU-regels betreffende het financiële-marktgedrag zijn een voorbeeld van een gebied waarop strafrecht een nuttig aanvullend instrument zou kunnen zijn om een doeltreffende handhaving te garanderen. De financiële crisis heeft laten zien dat de regels voor de financiële markten niet altijd naar behoren worden nageleefd en toegepast. Dit kan het vertrouwen in de financiële sector fors ondermijnen. Een grotere convergentie tussen de rechtsstelsels in de lidstaten, en onder meer het strafrecht, kan het risico op slecht functioneren van de financiële markten helpen voorkomen en bijdragen tot de ontwikkeling van gelijke voorwaarden op de interne markt¹³.

Daarnaast voorziet artikel 325, lid 4, van het Verdrag in de specifieke mogelijkheid maatregelen te nemen op het gebied van de **preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad**, een gebied waarop reeds enige wetgeving van vóór het Verdrag van Lissabon bestaat¹⁴. Het is een terrein dat van groot belang is voor de belastingbetalers in de EU, die het budget van de EU financieren en gerechtvaardigd verwachten dat er effectieve maatregelen worden genomen tegen op EU-

¹² Zie de in voetnoot 3 aangehaalde kaderbesluiten en richtlijn. In de komende jaren zullen verscheidene van deze kaderbesluiten opnieuw worden geëvalueerd in het licht van het Verdrag van Lissabon, onder meer Kaderbesluit 2000/383, gewijzigd bij Kaderbesluit 2001/888, in 2012.

¹³ Zie "Mededeling inzake het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector", COM(2010) 716 van 8.12.2010.

¹⁴ Zie de Overeenkomst van 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bijbehorende protocollen en Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18.12.1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese betreffende administratieve sancties, PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1.

overheidsgeld gerichte illegale activiteiten, bijvoorbeeld in het kader van de landbouw- en regionale fondsen van de EU of ontwikkelingshulp¹⁵.

2. WELKE BEGINSELEN DIENEN RICHTINGGEVEND TE ZIJN VOOR STRAFWETGEVING VAN DE EU ?

Zoals in het nationale recht moet ook op EU-niveau het gebruik van strafwetgeving zorgvuldig worden afgewogen. Strafrecht, of dat nu nationaal of Europees is, bestaat uit regels die aanzienlijke gevolgen voor individuen hebben. Om die reden en ook omdat strafrecht altijd een uiterste maatregel moet blijven, moeten bij nieuwe wetgeving de fundamentele rechtsbeginselen worden nageleefd.

2.1. *In acht te nemen algemene beginselen*

Het algemene **subsidiariteits**beginsel dat voor EU-wetgeving geldt, moet in het kader van strafrecht bijzondere aandacht krijgen. Dit houdt in dat de EU alleen maar wetgevend kan optreden wanneer het doel vanwege de omvang of de gevolgen van de voorgestelde maatregel efficiënter op het niveau van de Unie kan worden bereikt dan door maatregelen op nationaal of regionaal en lokaal niveau.

¹⁵ Zie de mededeling "Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, via het strafrecht en door administratieve onderzoeken – Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen", COM(2011) 293 van 26.5.2011.

Bovendien moeten op ieder beleidsterrein van de Unie de **grondrechten** in acht worden genomen die zijn gewaarborgd in het EU-Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Strafrechtelijke maatregelen zijn delicaat als het om grondrechten gaat. Zij zijn onvermijdelijk van invloed op individuele rechten, of het nu om die van de verdachte, het slachtoffer of een getuige gaat. In het uiterste geval kunnen zij resulteren in vrijheidsbeneming en daarom dient de wetgever er bijzondere aandacht aan te schenken.

2.2. Een benadering van strafwetgeving in twee stappen

De EU-wetgever moet twee stappen zetten bij het nemen van een besluit over strafrechtelijke maatregelen die de effectieve uitvoering van geharmoniseerd EU-beleid tot doel hebben.

2.2.1. Stap 1: Het besluit of er überhaupt strafrechtelijke maatregelen moeten worden vastgesteld

- **Noodzakelijkheid en evenredigheid – Strafrecht als uiterste middel ("ultima ratio")**

Strafrechtelijk onderzoek en strafrechtelijke sancties kunnen een aanzienlijke invloed hebben op de rechten van burgers en gaan gepaard met een stigmatiserend effect. Strafrecht moet daarom altijd een uiterste middel blijven. Dit komt tot uitdrukking in het algemene evenredigheidsbeginsel (zoals neergelegd in het Verdrag betreffende de Europese unie¹⁶ en, met name waar het om strafrechtelijke sancties gaat, in het EU-Handvest van de grondrechten¹⁷). Met betrekking tot strafrechtelijke maatregelen die de handhaving van het EU-beleid ondersteunen¹⁸ schrijft het Verdrag uitdrukkelijk voor dat moet worden getoetst of de strafrechtelijke maatregelen "nodig" zijn om het doel van een doeltreffende uitvoering van het beleid te bereiken.

De wetgever moet daarom onderzoeken of andere dan strafrechtelijke maatregelen niet voldoende zijn om de uitvoering van het beleid te verzekeren, zoals bijvoorbeeld sanctieregelingen van administratieve of civiele aard, en of met het strafrecht de problemen effectiever kunnen worden aangepakt. Dit zal een grondige analyse vergen in de effectbeoordeling die aan ieder wetgevingsvoorstel voorafgaat, met inbegrip, bij wijze van voorbeeld en afhankelijk van de bijzonderheden van het betrokken beleidsterrein, van een beoordeling van de vraag of de sanctieregelingen van de lidstaten het gewenste resultaat opleveren, alsook van de moeilijkheden waarmee nationale autoriteiten die de EU-wetgeving uitvoeren, in de praktijk te maken krijgen.

2.2.2. Stap 2: Beginselen die richtinggevend zijn voor het besluit over het soort strafrechtelijke maatregelen dat moet worden vastgesteld

Wanneer met stap 1 de noodzaak van strafrechtelijke maatregelen wordt aangetoond, is de volgende vraag welke concrete maatregelen dan moeten worden genomen.

- **Minimumvoorschriften**

¹⁶ Artikel 5, lid 4, VEU.

¹⁷ Artikel 49, lid 3, van het EU-Handvest van de grondrechten.

¹⁸ Artikel 83, lid 2, VWEU.

EU-wetgeving met betrekking tot de **definitie van strafbare feiten** en **sancties** is beperkt tot "**minimumvoorschriften**" op grond van artikel 83 van het Verdrag. Deze beperking staat aan volledige harmonisatie in de weg. Tegelijkertijd vereist het **rechtszekerheids**beginsel dat het als strafbaar aan te merken gedrag duidelijk moet worden omschreven.

Een EU-richtlijn inzake strafrecht heeft echter geen enkel directe werking voor burgers; die zal eerst in nationaal recht moeten worden omgezet. Er gelden daarom andere vereisten met betrekking tot rechtszekerheid dan voor nationale strafwetgeving. Cruciaal is de duidelijkheid voor de nationale wetgever over de resultaten die met het omzetten van EU-wetgeving moeten worden bereikt.

"Minimumvoorschriften" met betrekking tot **sancties** kunnen bestaan in het voorschrijven van bepaalde soorten sancties (bijvoorbeeld boetes, gevangenisstraf, onbevoegdverklaring), de strafmaat of de EU-brede definitie van dat wat als verzwarende of verzachtende omstandigheden moet worden beschouwd. In elk geval mag in het EU-instrument alleen worden bepaald over welke sancties de rechters in elke lidstaat "minstens" moeten kunnen beschikken.

- **Noodzaak en evenredigheid**

De hierboven toegelichte voorwaarde "noodzaak" is ook van toepassing met betrekking tot de beslissing welke strafrechtelijke maatregelen in een bepaald wetgevingsinstrument moeten worden opgenomen. De "noodzakelijkheidstest" wordt belangrijker naarmate de beoogde regels gedetailleerder zijn met betrekking tot de aard en het niveau van de van de lidstaten geëiste sancties. Het uitdrukkelijke vereiste in het Handvest voor de grondrechten¹⁹ dat "[d]e zwaarte van de straf [...] niet onevenredig [mag] zijn aan het strafbare feit", is van toepassing.

- **Duidelijk feitelijk bewijsmateriaal**

Om te bepalen of minimumvoorschriften inzake strafrecht noodzakelijk zijn, moeten de EU-instellingen kunnen vertrouwen op duidelijk feitelijk bewijsmateriaal over de aard of de gevolgen van het betrokken strafbaar feit en over afwijkende juridische situaties in alle lidstaten die de effectieve tenuitvoerlegging van geharmoniseerde EU-beleidsmaatregelen in gevaar brengen. Daarom moet de EU kunnen beschikken over statistische gegevens van de nationale autoriteiten waarmee zij de feiten kan beoordelen. Als onderdeel van haar follow-upmaatregelen zal de Commissie plannen ontwikkelen om aanvullende statistische gegevens en bewijsmateriaal te verzamelen om de onder artikel 325, lid 4 en artikel 83, lid 2, vallende gebieden aan te pakken.

- **Sancties op maat van het misdrijf**

De ontwikkeling van strafwetgeving, met name om de effectiviteit van EU-beleidsmaatregelen te ondersteunen, vereist ook dat onder meer zorgvuldig worden onderzocht:

- of andere soorten sancties dan gevangenisstraf en boetes in de wetgeving moeten worden opgenomen om te zorgen voor een zo groot mogelijke mate van effectiviteit,

¹⁹ Artikel 49 van het EU-Handvest van de grondrechten.

evenredigheid en afschrikking, alsook of aanvullende maatregelen, zoals inbeslagneming, nodig zijn, en

- of er moet worden voorzien in strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, met name met betrekking tot terreinen van de criminaliteit waar rechtspersonen als daders een belangrijke rol spelen.

Wat kan het voorwerp uitmaken van EU-minimumvoorschriften inzake strafrecht?

De **definitie** van de strafbare feiten, dat wil zeggen de omschrijving van het gedrag dat strafbaar wordt geacht; dat omvat altijd het gedrag van de hoofddader, maar meestal ook nevenhandelingen als uitlokking, medeplichtigheid en aanzetting. In sommige gevallen is de poging om het strafbare feit te plegen ook inbegrepen.

Alle instrumenten inzake EU-strafrecht strekken de definitie uit tot opzettelijke gedragingen, maar in sommige gevallen ook tot ernstige nalatigheid. Sommige instrumenten definiëren voorts wat met het oog op de vaststelling van de sanctie in een bepaald geval als "verzwarende" of "verzachtende" omstandigheden moet worden beschouwd.

In het algemeen omvat de EU-wetgeving zowel door natuurlijke als door rechtspersonen, zoals ondernemingen of verenigingen, gepleegde strafbare feiten. Dit laatste kan op veel gebieden van belang zijn, bijvoorbeeld wanneer het om de aansprakelijkheid voor olieverontreiniging gaat. In de bestaande wetgeving is de keuze van het type aansprakelijkheid van rechtspersonen voor het begaan van strafbare feiten echter altijd aan de lidstaten gelaten, aangezien het concept strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen niet in alle nationale rechtsorden bestaat.

Voorts kan de EU-wetgeving zich uitstrekken tot voorschriften inzake **rechtsbevoegdheid**, alsook andere aspecten die als noodzakelijke elementen voor de effectieve toepassing van de wetbepaling worden geacht deel uit te maken van de definitie.

Met betrekking tot sancties kan het EU-strafrecht de lidstaten voorschrijven om met betrekking tot een bepaalde gedraging doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke **sancties** vast te stellen. *Doeltreffendheid* vereist dat de sanctie geschikt is om het gewenste doel te bereiken, te weten de inachtneming van de regels; *evenredigheid* vereist dat de sanctie in verhouding staat tot de ernst van de gedraging en de gevolgen ervan en niet verder mag gaan dan dat wat voor het bereiken van het doel noodzakelijk is, en *afschrikking* vereist dat de sancties van dien aard zijn dat zij eventuele toekomstige daders tegenhouden.

Soms bepaalt het EU-strafrecht meer specifiek welke soort straffen en/of strafmaat van toepassing moeten worden. Ook kunnen er bepalingen over inbeslagneming worden opgenomen. Een EU-brede harmonisatie heeft niet primair als doel de strafmaat die in de respectieve lidstaten van toepassing is, te verhogen; het doel is veeleer de mate van verscheidenheid tussen de nationale stelsels te verminderen en ervoor te zorgen dat aan de vereisten van "doeltreffende, evenredige en afschrikkende" sancties in alle lidstaten daadwerkelijk wordt voldaan.

3. OP WELKE EU-BELEIDSTERREINEN KAN EU-STRAFRECHT NODIG ZIJN?

Strafrechtelijke maatregelen kunnen worden beschouwd als een element om de effectieve handhaving te verzekeren van EU-beleid, zoals door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie erkend. EU-beleid omvat een brede verscheidenheid aan onderwerpen, ten aanzien waarvan de laatste decennia gemeenschappelijke regels zijn ontwikkeld voor het welzijn van de burgers. Deze beleidsterreinen variëren van de douane-unie en regels inzake de interne markt tot de bescherming van het milieu.

Op alle deze beleidsterreinen hebben de lidstaten de verplichting om ervoor te zorgen dat op inbreuken op het EU-recht effectieve, evenredige en afschrikkende straffen staan. In het algemeen is het aan de lidstaten om de aard van de sanctie te kiezen, die niet per se strafrechtelijk hoeft te zijn, maar ook administratief zou kunnen zijn.

Wanneer de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij het uitvoeren van EU-wetgeving niet tot de gewenste effectieve handhaving leidt, kan het noodzakelijk zijn om door middel van minimumvoorschriften op EU-niveau te bepalen welke sancties lidstaten in hun nationale wetgeving moeten opnemen. Het harmoniseren van de strafmaat zal met name in overweging moeten worden genomen wanneer een onderzoek van de huidige administratieve of strafwetgeving inzake sancties aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten aantoonst en deze verschillen tot een inconsistente toepassing van EU-voorschriften leiden.

Wanneer het nodig is dat de EU optreedt, moet de EU-wetgever beslissen of strafrechtelijke sancties noodzakelijk zijn dan wel gemeenschappelijke administratieve sancties voldoende zijn. Dit zal afhangen van een beoordeling van geval tot geval van de specifieke handhavingproblemen op een beleidsgebied aan de hand van de hierboven uiteengezette richtsnoeren.

Er zijn een aantal beleidsterreinen die zijn geharmoniseerd en ten aanzien waarvan is vastgesteld dat er strafrechtelijke maatregelen op EU-niveau nodig zijn. Dit betreft met name maatregelen ter bestrijding van ernstige schadelijke praktijken en illegale winsten in sommige economische sectoren teneinde de activiteiten van legale ondernemingen te beschermen en de belangen van belastingbetalers te waarborgen:

- **de financiële sector**, bijvoorbeeld waar het gaat om marktmanipulatie of handel met voorkennis²⁰;
- **de bestrijding van fraude** waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, teneinde ervoor te zorgen dat het geld van de belastingbetaler in de gehele Unie een gelijke mate van bescherming geniet. In een recente mededeling heeft de Commissie een reeks instrumenten vermeld die geacht moeten worden deze bescherming te versterken²¹, waaronder strafprocesrecht, gemeenschappelijke definities van strafbare feiten en bevoegdheidsregels.
- **de bescherming van de euro tegen valsemunterij door middel van strafrecht** teneinde het vertrouwen van het publiek in de veiligheid van betaalmiddelen te versterken.

De Commissie zal **verder nadenken over manieren waarop het strafrecht zou kunnen bijdragen tot het economisch herstel door de illegale economie en financiële criminaliteit te helpen aanpakken.**

Op andere geharmoniseerde beleidsterreinen zou de mogelijke rol van het strafrecht als een noodzakelijk instrument om de effectieve handhaving te waarborgen, ook verder kunnen worden onderzocht. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan:

²⁰ Zie "Mededeling inzake het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector", COM(2010) 716 definitief van 8.12.2010, blz. 14.

²¹ Zie de mededeling "Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, via het strafrecht en door administratieve onderzoeken Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen", COM (2011) 293 van 26.5.2011, blz. 10.

- **wegvervoer**, waarbij het bijvoorbeeld gaat om ernstige inbreuken op EU-voorschriften voor beroepsvervoer op sociaal en technisch gebied en op het gebied van veiligheid en de markt²²;
- **gegevensbescherming**, voor ernstige inbreuken op bestaande EU-bepalingen²³;
- **douanewetgeving** inzake de harmonisatie van inbreuken op de douanewetgeving en sancties²⁴;
- **milieubescherming**, wanneer de bestaande strafwetgeving op dit gebied²⁵ een verdere versterking in de toekomst vereist om milieuschade te voorkomen en het veroorzaken daarvan te bestraffen;
- **visserijbeleid**, waar de EU een "nultolerantie"-campagne tegen illegale, niet-aangegeven en niet-gereguleerde visserij is begonnen;
- **internemarktbeleid** ter bestrijding van ernstige illegale praktijken zoals namaak en corruptie of het niet kenbaar maken van belangenconflicten in het kader van overheidsopdrachten.

Het gaat hier om gebieden ten aanzien waarvan nader moet worden beoordeeld òf en op welke terreinen minimumvoorschriften inzake de definitie van strafbare feiten en sancties van wezenlijk belang kunnen blijken om de effectieve tenuitvoerlegging van EU-wetgeving te waarborgen.

Er moet bij deze analyse rekening worden gehouden met de hiernavolgende overwegingen.

De **ernst** en de **aard** van de inbreuk op het recht moeten in aanmerking worden genomen. Voor bepaalde onrechtmatige gedragingen die bijzonder ernstig worden geacht, kan een administratieve sanctie een onvoldoende strenge reactie zijn. Zo ook kan er voor strafrechtelijke sancties worden gekozen wanneer het van belang wordt geacht om **sterke afkeuring** te benadrukken om zo voor afschrikking te zorgen. Het vermelden van veroordelingen in strafregisters kan een bijzonder **afschrikkende werking** hebben. Tegelijkertijd bieden strafrechtelijke procedures vaak een betere **bescherming van de rechten van de beklagde**, waarin de ernst van de tenlastelegging tot uitdrukking komt. De **doeltreffendheid van het sanctiesysteem** moet in acht worden genomen, evenals de mate waarin en de redenen waarom bestaande sancties niet tot het gewenste handhavingsniveau leiden. Er moet worden gekozen voor het soort sanctie dat het meest geschikt wordt geacht om het **algemene doel** van effectiviteit, evenredigheid en afschrikking **te bereiken**. Een administratieve sanctie kan vaak onverwijld worden opgelegd en uitgevoerd, zodat lange

²² Werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 391 van 28.3.2011, bij het Witboek "Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem", COM (2011) 144 van 28.3.2011, punt 176.

²³ Zie de mededeling "Een integrale aanpak van de bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie", COM (2010) 609 van 4.11.2010, blz. 9.

²⁴ Mededeling van de Commissie over "Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa — Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm", COM(2010) 171 van 20.4.2010, blz. 22.

²⁵ Zie Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, PB L 328 van 6.12.2008, blz. 28, en Richtlijn 2009/123 inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, PB L 280 van 27.10.2009, blz. 52.

procedures die veel middelen vergen, kunnen worden vermeden. Daarom kunnen administratieve sancties worden overwogen op gebieden waar bijvoorbeeld het strafbaar feit niet al te ernstig is of vaak voorkomt alsook op gebieden waar administratieve sancties en procedures om andere redenen geschikt en effectief zijn (bijvoorbeeld ingewikkelde economische beoordelingen). In veel gevallen biedt het administratief recht ook een bredere reeks van mogelijke sancties, die variëren van boetes en opschorting van vergunningen tot uitsluiting van het recht op overheidssteun en die op de concrete situatie kunnen worden toegesneden. In veel gevallen kunnen administratieve sancties daarom toereikend zijn of zelfs effectiever dan strafrechtelijke sancties.

4. CONCLUSIE

Hoewel het door het Verdrag van Lissabon ingevoerde nieuwe rechtskader de potentiële werkingssfeer van het EU-strafrecht niet wezenlijk wijzigt, vergroot het aanzienlijk de mogelijkheid om vooruitgang te boeken met de ontwikkeling van een coherent EU-strafrechtbeleid dat gebaseerd is op overwegingen van effectieve tenuitvoerlegging en degelijke bescherming van de grondrechten. Deze mededeling vormt een eerste stap in de inspanningen van de Commissie op weg naar de totstandbrenging van een coherent en consistent EU-strafrechtbeleid door uiteen te zetten hoe de EU strafrecht moet gebruiken om ervoor te zorgen dat het EU-beleid effectief wordt uitgevoerd. Dat beleid moet worden ontwikkeld met nadruk op de behoeften van de burgers van de EU en de vereisten van een EU-ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarbij altijd het subsidiariteitsbeginsel in acht moet worden genomen alsook het feit dat het strafrecht naar zijn aard pas in laatste instantie wordt ingezet.

Daartoe zal de Commissie in nauwe samenwerking met het Parlement en de Raad modeljargon ontwikkelen. Dat moet voor de EU-wetgever als leidraad dienen bij het opstellen van strafrechtbepalingen waarin minimumvoorschriften over strafbare feiten en sancties worden vastgesteld. Dat zou mede zorgen voor consistentie, de rechtszekerheid doen toenemen en de uitvoering van het EU-recht vergemakkelijken. De Commissie zal ook een deskundigengroep oprichten die haar zal bijstaan bij het verzamelen van feitelijk bewijsmateriaal en bij het op gang brengen van verdere overleg over belangrijke juridische kwesties, om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving effectief in de nationale strafrechtssystemen van de lidstaten wordt uitgevoerd. Dat kan gaan over:

- de verhouding tussen strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke sanctiesystemen, en
- de uitlegging van regelmatig in EU-wetgeving gebruikte strafrechtelijke begrippen, zoals het begrip "doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties", "minder ernstige gevallen" of "medeplichtigheid en uitlokking".

Op basis van een grondige evaluatie van bestaande maatregelen op het gebied van EU-strafrecht en van de voortdurende raadpleging van de lidstaten en onafhankelijke deskundigen zal de Commissie in de komende jaren EU-strafrechtbeleid blijven ontwikkelen.

Onze visie op een coherent en consistent strafrechtbeleid van de EU tegen 2020:

- EU-strafrecht kan een belangrijk instrument zijn om de criminaliteit beter te bestrijden als antwoord op de bezorgdheid van burgers en om de effectieve uitvoering van EU-beleid te garanderen.

- Op beleidsterreinen van de EU die een tekort aan handhaving laten zien, zal de Commissie op basis van een evaluatie van de handhavingspraktijk en met volledige inachtneming van beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, de noodzaak van nieuwe strafrechtelijke maatregelen onderzoeken. Het gaat met name om de bescherming van de werking van de financiële markten, de bescherming van de financiële belangen van de EU, de bescherming van de euro tegen valsheid, ernstige inbreuken op regels betreffende wegvervoer, ernstige inbreuken op regels betreffende gegevensbescherming, inbreuken op douanewetgeving, milieubescherming, visserijbeleid en internemarktbeleid ter bestrijding van illegale praktijken zoals namaak en corruptie of het niet kenbaar maken van belangenconflicten in het kader van overheidsopdrachten.

- Er dient een consensus te bestaan over de uitgangspunten die aan EU-strafwetgeving ten grondslag liggen, zoals de uitlegging van in het EU-strafrecht gebruikte fundamentele rechtsbegrippen en de wijze waarop strafrechtelijke sancties de meeste toegevoegde waarde kunnen hebben op EU-niveau.

- Strafrechtmaatregelen moeten stevig verankerd zijn in sterke normen betreffende procedurele rechten en rechten van slachtoffers die voor de hele EU gelden en die in overeenstemming zijn met het EU-Handvest voor de grondrechten.