



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 14 juni 2024  
(OR. en)

10984/24

JAI 993  
COPEN 312  
DROIPEN 176  
CATS 58  
FREMP 298

## RESULTAAT BESPREKINGEN

|                 |                                                                                                          |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| van:            | het secretariaat-generaal van de Raad                                                                    |
| aan:            | de delegaties                                                                                            |
| nr. vorig doc.: | 10000/24                                                                                                 |
| Betreft:        | Conclusies van de Raad “De toekomst van het strafrecht van de EU: aanbevelingen voor de te volgen koers” |

De Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) heeft tijdens zijn zitting van 13-14 juni 2024 zijn goedkeuring gehecht aan de conclusies getiteld “De toekomst van het strafrecht van de EU: aanbevelingen voor de te volgen koers”. De door de Raad goedgekeurde tekst staat in de bijlage.

**Conclusies van de Raad****“De toekomst van het strafrecht van de EU: aanbevelingen voor de te volgen koers”****Inleiding**

- a) De ontwikkeling van het strafrecht van de Europese Unie en de beginselen die dat recht beheersen worden al tientallen jaren besproken, zowel in de instellingen als onder academici<sup>1</sup>. Deze besprekingen hebben een impuls gekregen in de aanloop naar de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, dat nieuwe rechtsgrondslagen voor het strafrecht van de EU heeft ingevoerd. Een reeks specifieke conclusies van de Raad over modelbepalingen, die als leidraad dienen voor de beraadslagingen van de Raad over het strafrecht, is op 27 november 2009 goedgekeurd<sup>2</sup>, en de mededeling van de Commissie<sup>3</sup> “Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht” is gevolgd in 2011. De resolutie van het Europees Parlement van 22 mei 2012 over een EU-aanpak van het strafrecht is goedgekeurd in 2012<sup>4</sup>.
- b) Sindsdien is een groot aantal EU-instrumenten op het gebied van het strafrecht vastgesteld met als rechtsgrondslagen de bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde artikelen 82 en 83 VWEU. Deze instrumenten worden bijvoorbeeld gebruikt voor het aanpakken van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie (artikel 83, lid 1, VWEU), hebben maatregelen ingevoerd om de doeltreffende uitvoering van het EU-beleid te waarborgen (artikel 83, lid 2, VWEU) en hebben strafprocesrecht tot stand gebracht (artikel 82 VWEU). Voorts is de Eurojust-verordening vastgesteld op basis van artikel 85 VWEU, en is het baanbrekende Europees Openbaar Ministerie opgericht op basis van artikel 86 VWEU.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het manifest over het strafrechtelijk beleid van de EU van 2009 ([www.crimpol.eu](http://www.crimpol.eu)) en het manifest over het Europees strafprocesrecht van 2013 ([www.zis-online.com](http://www.zis-online.com)).

<sup>2</sup> Doc. ST 16542/2/09.

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A52011DC0573>

<sup>4</sup> PB C 264 E van 13.9.2013, blz. 7.

- c) De Raad en het Parlement, als de twee wetgevers, en de Commissie hebben al die tijd gestreefd naar de totstandbrenging van strafrecht van de hoogst mogelijke kwaliteit. In dit verband zijn de volgende overwegingen van bijzonder belang gebleken voor het materiële strafrecht:
- de EU-wetgever moet zorgen voor de volledige eerbiediging van de algemeen aanvaarde beginselen van het strafrecht, zoals het legaliteitsbeginsel, het beginsel dat het strafrecht slechts in laatste instantie mag worden gebruikt (“*ultima ratio*”) en de bescherming van de grondrechten in het algemeen;
  - de interne samenhang van het EU-acquis op het gebied van het strafrecht moet worden gewaarborgd;
  - de EU-instrumenten op het gebied van het strafrecht moeten de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten eerbiedigen en de lidstaten de nodige flexibiliteit bieden om deze toe te passen op een wijze die de systemische logica van het nationale strafrechtstelsel onverlet laat.

Wat het strafprocesrecht betreft, waren de belangrijkste horizontale oogmerken ervoor zorgen dat de EU-instrumenten de justitiële samenwerking in strafzaken vergemakkelijken, en daarbij de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten eerbiedigen, en ervoor zorgen dat deze stroken met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het internationaal recht, daaronder begrepen de ter zake toepasselijke verdragen van de Raad van Europa.

- d) Het is echter duidelijk geworden dat het grote aantal voorstellen dat elementen van strafrecht bevat, op diverse beleidsterreinen, het voor de twee wetgevers moeilijk maakt ervoor te zorgen dat al deze aspecten stelselmatig en ten volle in aanmerking worden genomen.
- e) In de huidige overgang tussen twee wetgevingscycli lijkt het tijd om de toekomst van het strafrecht van de EU horizontaal aan te pakken, zodat de kwaliteit van het strafrecht kan worden verbeterd.

## **Conclusies van de Raad**

### **Algemeen**

1. De Europese Unie is verplicht ervoor te zorgen dat haar optreden op het gebied van het strafrecht in overeenstemming is met de ter zake geldende specifieke beginselen, zoals het legaliteitsbeginsel en het beginsel *ultima ratio*, alsmede de algemene beginselen bevoegdheidstoedeling, subsidiariteit en evenredigheid, zoals neergelegd in artikel 4 VWEU en in de artikelen 4 en 5 VEU.
2. Met name mogen instrumenten en bepalingen inzake strafrecht alleen worden vastgesteld wanneer dat nodig is om het doel ervan te verwezenlijken, wanneer die doelstelling niet met andere middelen kan worden bereikt en wanneer daarvoor een duidelijke rechtsgrondslag bestaat.
3. Overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven<sup>5</sup> moet sterk bewijs worden aangedragen om aan te tonen dat een instrument of bepaling inzake strafrecht nodig en passend is. In de regel zijn hiervoor grondige effectbeoordelingen nodig.
4. De instrumenten en bepalingen van de EU inzake strafrecht, en met name de bepalingen inzake sancties, strafrechtelijke aansprakelijkheid, rechtsmacht en verjaringstermijnen, moeten duidelijk en samenhangend zijn.
5. De EU-instrumenten en -bepalingen inzake strafrecht moeten de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten eerbiedigen en zodanig worden opgesteld dat de lidstaten deze in hun bestaande nationale stelsel van wetgeving inzake strafrecht kunnen toepassen, met name zonder de algehele samenhang van hun algemeen strafrecht in het gedrang te brengen.

---

<sup>5</sup> PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1.

## **Door de Raad te ondernemen actie**

6. De Raad zal, uitgaande van de bovengenoemde Raadsconclusies van 2009 over modelbepalingen, een begin maken met de werkzaamheden ter vaststelling van gemoderniseerde modelbepalingen voor het strafrecht van de EU, met name wat betreft minimumvoorschriften inzake sancties voor natuurlijke en rechtspersonen, aansprakelijkheid van rechtspersonen, verzwarende en verzachtende omstandigheden, uitlokking, medeplichtigheid en poging, rechtsmacht, verjaringstermijnen, de beschikbaarheid op nationaal niveau van doeltreffende en evenredige onderzoeksinstrumenten en statistische gegevens. Deze modelbepalingen moeten in de toekomstige Europese wetgeving worden opgenomen, voor zover noodzakelijk wordt geacht dat elk afzonderlijk onderwerp dat onder deze bepalingen valt, in een specifiek wetgevingsinstrument wordt behandeld, daarbij rekening houdend met de verschillende rechtsstelsels en -tradities.
7. De Raad roept de bij de wetgevingsprocedure betrokken EU-instellingen op tot een gemeenschappelijk akkoord te komen over de modelbepalingen, voortbouwend op de belangrijkste beginselen van het strafrecht van de EU.
8. Zodra hierover overeenstemming is bereikt, zal de Raad het gebruik van de modelbepalingen tijdens de wetgevingswerkzaamheden bepleiten, tenzij er sterke en gerechtvaardigde redenen zijn om daarvan af te wijken.
9. Parallel aan de werkzaamheden tot vaststelling van gemoderniseerde modelbepalingen inzake materieel strafrecht zal de Raad de bespreking van de toekomst van de justitiële samenwerking in strafzaken voortzetten.

## Institutioneel

1. De Raad verzoekt de Commissie om de voortzetting en intensivering van haar initiatieven:
    - om ervoor te zorgen dat voor elk voorstel met een strafrechtelijk element het bewijs wordt geleverd dat deze wetgeving noodzakelijk en evenredig is om de doelstellingen te verwezenlijken en dat deze slechts in laatste instantie wordt gebruikt (*ultima ratio*),
    - om grondig bestudeerde en gedetailleerde effectbeoordelingen op te stellen, onder meer over het effect van een voorstel op de grondrechten, die vóór het begin van de bespreking van het voorstel in de Raad beschikbaar worden gesteld.
  2. De Raad verzoekt de Commissie en het Parlement om er in toekomstige onderhandelingen over wetgeving rekening mee te houden dat de lidstaten de samenhang van hun strafrechtstelsels moeten waarborgen en de basisbeginselen van hun respectieve nationale rechtsorden moeten handhaven.
  3. De Raad verzoekt de Commissie en het Parlement om een gestructureerde en alomvattende gezamenlijke reflectie aan te vatten over alle aspecten van de toekomst van het strafrecht van de EU, onder meer over het versterken van de interne samenhang van het strafrecht van de EU en de samenhang ervan met nauw verwante instrumenten, en over de mogelijkheid te beschikken over gemeenschappelijke modelbepalingen.
  4. Bij de in het vorige punt genoemde gestructureerde gezamenlijke reflectie zouden in voorkomend geval ook de academische wereld, beroepsbeoefenaars en andere externe deskundigen kunnen worden betrokken.
-