



Brussel, 9 december 2025
(OR. en)

16638/25

JAI 1887
COPEN 414
DROIPEN 163
CATS 82
FREMP 385

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	14959/25 + COR 1
Betreft:	Ontwerpconclusies van de Raad over modelbepalingen inzake het materieel strafrecht van de EU

Tijdens zijn zitting van 8-9 december 2025 heeft de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) zijn goedkeuring gehecht aan een reeks conclusies van de Raad over “Modelbepalingen inzake het materieel strafrecht van de EU”. De door de Raad goedgekeurde tekst staat in de bijlage.

Conclusies van de Raad over modelbepalingen inzake het materieel strafrecht van de EU

De Raad herinnert aan zijn conclusies van 2002 “over de te volgen methode voor de harmonisatie van straffen”¹, van 2009 “over modelbepalingen die als aanzet moeten dienen voor de onderhandelingen van de Raad op het gebied van het strafrecht”² en van 2024 “over de toekomst van het strafrecht van de EU: aanbevelingen voor de te volgen koers”³, en herhaalt dat de genoemde conclusies het standpunt van de Raad ter zake weergeven.

De Raad onderstreept met name het belang van punt 3 in zijn conclusies van 2002 en van de punten 1-10 in zijn conclusies van 2009. Hij herhaalt dat moet worden gezorgd voor samenhang en consistentie met het EU-acquis wat betreft terugkerende bepalingen in verschillende handelingen binnen het materieel strafrecht van de EU, teneinde de uitvoering van EU-bepalingen in het nationale recht en de interpretatie ervan te vergemakkelijken, met behoud van de nodige flexibiliteit. In dit verband wordt gewezen op het belang van richtsnoeren en modelbepalingen om wetgevingsonderhandelingen te versoepelen.

De Raad herinnert eraan dat in de conclusies van 2009 een reeks modelbepalingen is goedgekeurd, die in bijlage II bij die conclusies zijn opgenomen en die “*een aanzet moeten vormen voor de toekomstige werkzaamheden in de Raad over wetgevingsinitiatieven die strafrechtelijke bepalingen kunnen bevatten*”.

De Raad merkt op dat hij in 2024 een proces is gestart om de modelbepalingen te moderniseren en, indien nodig, het toepassingsgebied ervan uit te breiden in het licht van de talrijke strafrechtelijke besluiten van de EU die sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 zijn vastgesteld. Dit proces heeft geleid tot de opstelling van een geactualiseerde reeks modelbepalingen, die in december 2024 in het verslag van het Hongaarse voorzitterschap zijn gepresenteerd. Daarbij werd benadrukt dat toekomstige wetgevingshandelingen op het gebied van materieel strafrecht “*zoveel mogelijk de in deze overeengekomen modelbepalingen uiteengezette aanpak moeten volgen*”.

¹ Doc. ST 9141/02.

² Doc. ST 16542/1/09 REV2.

³ Doc. ST 10984/24.

In het licht hiervan acht de Raad het passend de volgende geactualiseerde modelbepalingen goed te keuren. Hij onderstreept dat de modelbepalingen niet bindend mogen zijn voor de twee wetgevers, maar een instrumentarium vormen waaruit deze de bepalingen kunnen kiezen die volgens hen in een wetgevingshandeling moeten worden opgenomen, en dat als leidraad zal dienen voor de werkzaamheden van de Raad inzake elk toekomstig voorstel voor een EU-handeling op het gebied van materieel strafrecht. De modelbepalingen zijn bedoeld om voor de desbetreffende bepalingen een overeengekomen standaardformulering vast te leggen en zo de consistentie, samenhang en efficiëntie in alle wetgevingshandelingen te waarborgen. Ze doen op geen enkele wijze afbreuk aan de prerogatieven van de Commissie of de twee wetgevers uit hoofde van de Verdragen en lopen niet vooruit op het standpunt van de Raad over de mogelijke opneming van een specifieke bepaling op basis van deze Raadsconclusies in een specifieke wetgevingshandeling. Tussen haken en cursief staan bepalingen die (volgens de Raad) alleen in een specifieke wetgevingshandeling mogen worden opgenomen indien daar zeer gegronde redenen voor bestaan (in het licht van de specifieke omstandigheden). De noodzaak om aanvullende bepalingen of elementen op te nemen, moet tijdens de desbetreffende onderhandelingen ook in overweging worden genomen.

De Raad verzoekt het Europees Parlement en de Commissie nota te nemen van de modelbepalingen en zich te blijven inspannen om een gestructureerde interinstitutionele dialoog te voeren met het oog op de vaststelling van gemeenschappelijke modelbepalingen.

MODELBEPALINGEN VOOR HET STRAFRECHT VAN DE EU

A. STRAFBARE FEITEN

De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende gedragingen strafbare feiten vormen wanneer ze opzettelijk worden gepleegd:

B. UITLOKKING, MEDEPLICHTIGHEID EN POGING

1. De lidstaten zorgen ervoor dat het uitlokken van en medeplichtig zijn aan het plegen van een opzettelijk strafbaar feit dat valt onder [artikel(en) ...], als strafbaar feit kan worden bestraft.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat een poging tot het plegen van een opzettelijk strafbaar feit dat valt onder [artikel(en) ...] als strafbaar feit kan worden bestraft.

C. STRAFFEN VOOR NATUURLIJKE PERSONEN

1. De lidstaten zorgen ervoor dat indien een natuurlijke persoon een onder [artikel(en) ...] vallend strafbaar feit pleegt, dit kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de onder [artikel(en) ...] vallende strafbare feiten kunnen worden bestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste [één/twee/vijf/tien] jaar;
- [3. *De lidstaten zorgen ervoor dat natuurlijke personen die strafbare feiten hebben gepleegd die vallen onder [artikel(en) ...], onderworpen kunnen worden aan andere strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke straffen of maatregelen, die het volgende kunnen inhouden:*
 - a) *een verplichting om:*
 - i) ; of
 - ii) ...;

- b) *geldboetes die in verhouding staan tot de ernst van de gedraging;*
- c) *uitsluiting van toegang tot overheidsfinanciering, waaronder aanbestedingsprocedures, subsidies, concessies en vergunningen;*
- d) *een verbod om in een rechtspersoon een leidende positie te bekleden van hetzelfde type dat voor het plegen van het strafbare feit is gebruikt;*
- e) *intrekking van vergunningen en machtigingen voor de uitoefening van activiteiten die hebben geleid tot het desbetreffende strafbare feit.]*

D. VERZWARENDE [EN VERZACHTENDE] OMSTANDIGHEDEN

1. Verzwarende omstandigheden⁴

Voor zover de volgende omstandigheden geen deel uitmaken van de bestanddelen van de onder [artikel(en) ...] vallende strafbare feiten, zorgen de lidstaten ervoor dat in verband met de onder [het (de) desbetreffende artikel(en)] vallende strafbare feiten een of meer van de volgende omstandigheden, overeenkomstig het nationale recht, als verzwarende omstandigheid kunnen worden beschouwd:

a)....;

b)....

⁴ De volgende modeloverweging maakt ook deel uit van deze modelbepalingen: “De lidstaten moeten ervoor zorgen dat ten minste in één van de verzwarende [*en verzachtende*] omstandigheden waarin is voorzien in deze richtlijn wordt voorzien als mogelijke verzwarende [*of verzachtende*] omstandigheid in overeenstemming met de toepasselijke regels van hun rechtstelsel.”

[2. *Verzachtende omstandigheden*

De lidstaten zorgen ervoor dat in verband met de onder [het (de) desbetreffende artikel(en)] vallende strafbare feiten een of meer van de volgende omstandigheden, overeenkomstig het nationale recht, als verzachtende omstandigheid kunnen worden beschouwd:

a) ...;

b) ...]

E. AANSPRAKELIJKHEID VAN RECHTSPERSONEN

1. De lidstaten zorgen ervoor dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de onder [artikel(en) ...] vallende strafbare feiten indien deze ten voordele van die rechtspersonen zijn gepleegd door een natuurlijke persoon die binnen die rechtspersoon een leidende positie bekleedt en die individueel of als lid van een orgaan van die rechtspersoon optreedt op een van de volgende gronden (“leidende persoon”):

a) een bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen;

b) een bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen; of

c) een bevoegdheid om binnen de rechtspersoon zeggenschap uit te oefenen.

[2. *De lidstaten zorgen ervoor dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor onder [artikel(en) ...] vallende strafbare feiten indien als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een leidende persoon een onder hun gezag staande natuurlijke persoon een onder [artikel(en) ...] vallend strafbaar feit kon plegen ten voordele van die rechtspersoon.*]

3. De aansprakelijkheid van rechtspersonen krachtens lid 1 [of lid 2] van dit artikel sluit niet uit dat natuurlijke personen die onder [artikel(en) ...] vallende strafbare feiten plegen, uitlokken of daaraan medeplichtig zijn, strafrechtelijk worden vervolgd.

F. STRAFFEN VOOR RECHTSPERSONEN

1. De lidstaten zorgen ervoor dat indien een natuurlijke persoon aansprakelijk wordt gesteld overeenkomstig [artikel ...], het strafbare feit kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke straffen of maatregelen
2. Doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke straffen of maatregelen omvatten strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes en kunnen andere strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke straffen of maatregelen omvatten, zoals:
 - a) uitsluiting van door de overheid verleende voordelen of steun;
 - b) uitsluiting van toegang tot overheidsfinanciering, met inbegrip van aanbestedingsprocedures, subsidies en concessies;
 - c) verbod om bedrijfsactiviteiten uit te voeren;
 - d) intrekking van vergunningen en toestemmingen voor het uitoefenen van activiteiten die tot het strafbare feit hebben geleid;
 - e) plaatsing onder rechterlijk toezicht;
 - f) gerechtelijke ontbinding;
 - g) sluiting van inrichtingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit;
 - h) indien er sprake is van een algemeen belang, publicatie van de rechterlijke beslissing – in haar geheel of een gedeelte ervan — die verband houdt met het gepleegde strafbare feit en de opgelegde straffen of maatregelen, onverminderd de regels inzake de privacy en de bescherming van persoonsgegevens.

- [3. *De lidstaten zorgen ervoor dat indien een rechtspersoon overeenkomstig artikel E, lid 1, aansprakelijk wordt gesteld voor strafbare feiten die onder [artikel(en) ...] vallen, deze kan worden bestraft met strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes. Het bedrag van die geldboetes staat in verhouding tot de ernst van de gedraging en tot de individuele, financiële en andere omstandigheden van de betrokken rechtspersoon; De lidstaten zorgen ervoor dat het maximumbedrag van die geldboetes niet lager is dan:*
- a) *voor strafbare feiten die vallen onder [artikel(en) ...]:*
 - i) *[5 %] van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het boekjaar waarin het strafbare feit is gepleegd, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het besluit tot oplegging van de geldboete; dan wel*
 - ii) *een bedrag dat overeenkomt met [maximaal 40 miljoen] EUR;*
 - b) *voor strafbare feiten die vallen onder [artikel(en) ...]:*
 - i) *[1/3 %] van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het boekjaar waarin het strafbare feit is gepleegd, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het besluit tot oplegging van de geldboete; dan wel*
 - ii) *een bedrag dat overeenkomt met [8/24 miljoen] EUR⁵.*
4. *De lidstaten kunnen regels vaststellen voor gevallen waarin het niet mogelijk is het bedrag van de geldboete te bepalen op basis van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin het strafbare feit is gepleegd, of in het boekjaar voorafgaand aan dat waarin het besluit tot oplegging van de geldboete is genomen.]*

⁵ De drempels moeten in verhouding staan tot de hoogte van de straffen voor natuurlijke personen waarin de specifieke wetgevingshandeling voorziet, en moeten rekening houden met de alternatieve drempels die zijn vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2024/1203 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en Richtlijn (EU) 2024/1226 betreffende de definitie van strafbare feiten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

G. RECHTSMACHT

1. Elke lidstaat vestigt zijn rechtsmacht ten aanzien van de onder [artikel(en) ...] vallende strafbare feiten indien:
 - a) het strafbare feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied werd gepleegd;
 - b) het strafbare feit werd gepleegd aan boord van een vaartuig of een vliegtuig dat in die lidstaat is geregistreerd of er de vlag van voert; of
 - c) de dader onderdaan van die lidstaat is.

2. Een lidstaat stelt de Commissie in kennis van zijn besluit om zijn rechtsmacht uit te breiden naar een of meer van de onder [artikel(en) ...] vallende strafbare feiten die buiten zijn grondgebied zijn gepleegd, indien:
 - a) de dader gewoonlijk verblijft op zijn grondgebied;
 - b) het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een op zijn grondgebied gevestigde rechtspersoon;
 - c) de benadeelde van het strafbare feit een onderdaan of ingezetene van die lidstaat is; of

[(...)]

- [3. *In de in lid 1, punten [...], bedoelde gevallen zorgen de lidstaten ervoor dat de uitoefening van hun rechtsmacht niet afhangt van de voorwaarde dat strafvervolging slechts kan worden ingesteld indien het slachtoffer een klacht heeft ingediend op de plaats waar het strafbare feit is gepleegd of na een aanklacht door de staat van de plaats waar het strafbare feit is gepleegd.*]

H. VERJARINGSTERMIJNEN⁶

1. De lidstaten voorzien in een verjaringstermijn [die evenredig is met de ernst van het strafbare feit en] die ervoor zorgt dat de onder [artikel(en) ...] vallende strafbare feiten voldoende lange tijd nadat zij zijn gepleegd, nog het voorwerp kunnen zijn van onderzoek, vervolging, een proces en een rechterlijke beslissing, zodat die strafbare feiten effectief kunnen worden aangepakt.
- [2. *De in lid 1 bedoelde verjaringstermijn bedraagt ten minste [...] jaar na het plegen van een strafbaar feit waarvoor een maximumgevangenisstraf van ten minste [...] jaar kan worden opgelegd.*
3. *De lidstaten voorzien in een verjaringstermijn van ten minste [...] jaar vanaf de datum van de onherroepelijke veroordeling voor een onder [artikel(en) ...] vallend strafbaar feit die de handhaving van de volgende na die veroordeling opgelegde straffen mogelijk maakt:*
 - a) *een gevangenisstraf van meer dan [...] jaar; dan wel*
 - b) *een gevangenisstraf voor een strafbaar feit waarvoor een maximumgevangenisstraf van ten minste [...] jaar kan worden opgelegd.*
4. *In afwijking van de leden 2 en 3 kunnen de lidstaten een verjaringstermijn van minder dan [...] jaar doch van ten minste [...] jaar vaststellen, mits die verjaringstermijn door bepaalde handelingen kan worden gestuit of geschorst.]*

⁶ De volgende modeloverweging maakt ook deel uit van deze modelbepalingen: “De lidstaten moeten regels vaststellen inzake verjaringstermijnen die nodig zijn om de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten effectief te kunnen bestrijden, onverminderd nationale regels die geen verjaringstermijnen voor onderzoek, vervolging en handhaving bevatten.”

I. STATISTISCHE GEGEVENS

1. De lidstaten zorgen ervoor dat er een systeem is voor het verzamelen, produceren en verspreiden van bestaande, geanonimiseerde statistische gegevens over strafbare feiten die onder [artikel(en) ...] vallen.
- [2. *Onverminderd de rapportageverplichtingen die zijn vastgelegd in andere rechtshandelingen van de Unie, dienen de lidstaten, jaarlijks en indien deze op centraal niveau beschikbaar zijn, bij de Commissie statistische gegevens als bedoeld in lid 1 in, die ten minste bestaande gegevens omvatten over:*
 - a) *het aantal door de lidstaten geregistreerde en berechte strafrechtelijke feiten;*
 - b) *het aantal geseponeerde rechtszaken, waaronder het aantal seponeringen wegens het verstrijken van de verjaringstermijn voor het desbetreffende strafbare feit;*
 - c) *het aantal natuurlijke personen dat wordt vervolgd.]*

[J. OPLEIDING

Onverminderd de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en verschillen in de organisatie van de rechterlijke macht in de Unie zorgen de lidstaten ervoor dat rechters, aanklagers en personeel van politie en justitie evenals personeel van bevoegde instanties die betrokken zijn bij strafrechtelijke procedures en onderzoeken, gespecialiseerde opleidingen krijgen die betrekking hebben op de doelstellingen van deze richtlijn en afgestemd zijn op de functies van die rechters, aanklagers en medewerkers van politie, justitie en bevoegde instanties.]
