COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.1.2005
COM(2005) 6 definitief

2005/0003 (CNS)

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

De afgelopen tien jaar hebben georganiseerde criminele groepen grootschalige internationale netwerken opgezet en enorme winsten geboekt. Zij hebben fortuin gemaakt met de illegale handel in drugs, mensenhandel, waarvan met name vrouwen en kinderen het slachtoffer worden, illegale handel in wapens en munitie, namaak en piraterij van producten en internationale fraude in het algemeen[1]. Hiermee zijn gigantische bedragen verdiend die zijn witgewassen en teruggepompt in de economie. De georganiseerde criminaliteit heeft dus een hoge vlucht genomen.

Sinds het Verdrag van Amsterdam en de Europese Raad van Amsterdam van 16 en 17 juni 1997, die het eerste actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit heeft goedgekeurd, heeft de Europese Unie als speerpunt gefungeerd in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

In 1998 heeft de Raad een gemeenschappelijk optreden over de deelneming aan een criminele organisatie vastgesteld[2]. Nu moet de Unie echter de beschikking krijgen over een dwingender en ambitieuzer instrument om tot een werkelijke onderlinge afstemming van de strafwetgeving van de lidstaten te komen en de samenwerking te verbeteren zodat de georganiseerde criminaliteit doeltreffender kan worden bestreden, onder andere door middel van de harmonisatie van de minimumstraffen.

Al in december 1998 heeft de Europese Raad van Wenen de Europese Unie opgeroepen de actie van de Unie tegen georganiseerde criminaliteit op te voeren in het licht van de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag van Amsterdam bood.

Volgens punt 6 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 hebben "de burgers (…) het recht van de Unie te verwachten dat zij de bedreiging die zware criminaliteit voor hun vrijheid en wettelijke rechten vormt, aanpakt. Tegenover deze bedreiging is een gemeenschappelijke inspanning nodig op het stuk van de preventie en de bestrijding van criminaliteit en criminele organisaties in de gehele Unie." In punt 40 wordt daaraan toegevoegd: "De Europese Raad is vastbesloten de strijd tegen ernstige georganiseerde en transnationale criminaliteit op te voeren".

Daarnaast wordt in de strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium ter voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (2000/C 124/01) duidelijk gemaakt dat de georganiseerde criminaliteit dynamisch van aard is. Zij hoeft er geen rigide structuren op na te houden. Het is gebleken dat de georganiseerde criminaliteit met ondernemingszin, zakelijk en uitermate soepel kan inspelen op veranderingen in de krachten en de situaties op de markt. Georganiseerde criminele groeperingen houden zich in het algemeen niet aan nationale grenzen. Zij vormen vaak partnerschappen binnen en buiten het grondgebied van de Europese Unie, met afzonderlijke personen of met andere netwerken, voor het plegen

---

[1] Het is echter moeilijk om de omvang van de georganiseerde criminaliteit precies te meten, omdat de lidstaten niet stelselmatig cijfers bekendmaken op basis van een gemeenschappelijke definitie.

[2] PB L 351 van 29.12.1998, blz. 1. In deze tekst wordt een criminele organisatie gedefinieerd als "een gestructureerde vereniging die duurt in de tijd van meer dan twee personen, die in overleg optreedt om feiten te plegen welke strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of met een maatregel welke vrijheidsbeneming meebrengt met een maximum van ten minste vier jaar of met een zwaardere straf, welke feiten een doel op zich vormen of een middel zijn om vermogensvoordelen te verwerven en, in voorkomend geval, onrechtmatig invloed uit te oefenen op de werking van overheidsinstanties".

van afzonderlijke of diverse delicten. Deze groeperingen blijken steeds meer betrokken te raken bij de legale en de illegale markt, waarbij zij gebruikmaken van niet-criminele commerciële deskundigen en structuren die hen bijstaan in hun criminele activiteiten. Voorts profiteren zij van het vrije verkeer van kapitaal, goederen, personen en diensten in de gehele Europese Unie. Omdat veel criminele groeperingen steeds professioneler te werk gaan, kunnen zij gebruikmaken van achterdeurtjes en verschillen in de wetgeving van de lidstaten en profiteren van de onvolkomenheden in de diverse stelsels. Hoewel de dreiging van georganiseerde groeperingen buiten het grondgebied van de Europese Unie toeneemt, vormen de hoofdzakelijk uit onderdanen en ingezetenen van de Unie samengestelde groeperingen die voortkomen uit en opereren in Europa verreweg de grootste bedreiging. Deze groeperingen versterken hun internationale criminele contacten en richten zich op de sociale en economische structuur van de Europese samenleving, bijvoorbeeld middels het witwassen van geld, drugshandel en economische criminaliteit. Zij kunnen zowel binnen Europa als in andere delen van de wereld gemakkelijk en doelmatig te werk gaan en aan de illegale vraag voldoen door goederen en diensten te kopen en te leveren, gaande van drugs en wapens tot gestolen voertuigen en het witwassen van geld. Hun gezamenlijke inspanningen om invloed te verwerven en de rechtshandhaving en het justitiële systeem te dwarsbomen zijn een illustratie van de omvang en de professionaliteit van deze criminele organisaties. Dit alles vraagt om een dynamische en gecoördineerde reactie van alle lidstaten.

Tenslotte heeft de Commissie in haar mededeling van 29 maart 2004 over bepaalde maatregelen die moeten worden genomen op het gebied van de bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit[3] verklaard dat het instrumentarium voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie moet worden versterkt. In de mededeling kondigt de Commissie aan dat zij ter vervanging van gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ een kaderbesluit zal opstellen, waarbij:

– de strafbaarstellingen en de straffen ten aanzien van natuurlijke en rechtspersonen daadwerkelijk moeten worden geharmoniseerd;

– het "leiden van een terroristische groep" specifiek strafbaar moet worden gesteld;

– bijzondere verzwarende (de pleging van een strafbaar feit houdt verband met een criminele organisatie) of verzachtende (strafvermindering voor "spijtoptanten") omstandigheden moeten worden gedefinieerd;

– de samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten en de coördinatie van hun optreden moet worden vergemakkelijkt.

Door het gemeenschappelijk optreden over de deelneming aan een criminele organisatie om te zetten in een kaderbesluit kan de bestrijding van criminele groepen, ongeacht of het om terroristische groepen gaat of om georganiseerde criminelen, worden gestroomlijnd.

Bovendien wordt in de nieuwe tekst rekening gehouden met de veranderingen die zich sinds 1998 hebben voorgedaan:

– Bij het Verdrag van Amsterdam, dat na het Verdrag van Maastricht is gekomen, zijn nieuwe instrumenten ingevoerd, die doeltreffender zijn dan het gemeenschappelijk optreden: het kaderbesluit is het geëigende instrument om het strafrecht binnen de Unie op dit gebied te

[3] COM(2004) 221.

harmoniseren.

– Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, het zogenoemde "Verdrag van Palermo"[4], vormt een internationaal kader voor de strafbaarstellingen in verband met de deelneming aan een georganiseerde criminele groep. Dit verdrag is op 21 mei 2004 goedgekeurd door de Europese Gemeenschap.

– Ook Kaderbesluit 2002/475/JBZ van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding[5] is een referentiebesluit waarmee rekening moet worden gehouden. In dit kaderbesluit wordt het begrip "terroristische groep" gedefinieerd op basis van de definitie van "criminele organisatie" in gemeenschappelijk optreden 1998/733/JBZ, maar het kaderbesluit is een veel volledige instrument dan het gemeenschappelijk optreden[6].

Artikel 1 (definities)

In de eerste alinea van artikel 1 is de definitie van "criminele organisatie" uit de eerste alinea van artikel 1 van gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ gedeeltelijk overgenomen.

Het gaat daarbij om een sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om feiten te plegen die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of met een vrijheidsbenemende maatregel met een maximum van ten minste vier jaar of met een zwaardere straf.

Zoals het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit bepaalt, gaat het om een organisatie die ten doel heeft financieel of ander materieel voordeel te behalen. Het uitgangspunt bij de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie, namelijk dat het de bedoeling is een ernstig strafbaar feit te plegen, blijft gehandhaafd. Evenals in het gemeenschappelijk optreden wordt daarbij een strafbaar feit dat

---

4 Het betreft het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit dat is goedgekeurd bij resolutie A/RES/55/25 van 15 november 2000 tijdens de 55ste algemene vergadering van de Verenigde Naties. Omdat de veertigste akte van bekrachtiging op 1 juli 2003 is neergelegd bij het secretariaat-generaal van de Verenigde Naties, is dit verdrag op 29 september 2003 in werking getreden.

5 PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3

6 In Kaderbesluit 2002/475/JBZ wordt niet alleen het leiden van een terroristische groep strafbaar gesteld, maar ook het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep in verschillende vormen (waaronder het verstrekken van gegevens of middelen of het in enigerlei vorm financieren van de activiteiten van de groep), alsmede de uitlokking, medeplichtigheid en, in de meeste gevallen, de poging tot het plegen van deze strafbare feiten. In het kaderbesluit wordt het beginsel van "verzwarende omstandigheid" ingevoerd, waarbij is bepaald dat op "terroristische misdrijven" en bepaalde misdrijven die verband houden met terrorisme, vrijheidsstraffen moeten staan die hoger zijn dan de straffen die het nationale recht kent voor dergelijke feiten indien deze buiten een terroristische context zijn gepleegd. De maximumstraf voor het leiden van een terroristische groep wordt gesteld op ten minste 15 jaar en voor het deelnemen aan een terroristische groep op ten minste 8 jaar, er wordt een aantal straffen genoemd die moeten kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen (zoals maatregelen ter uitsluiting van aanspraak op uitkeringen of steun van de overheid, uitsluiting van commerciële activiteiten, plaatsing onder gerechtelijk toezicht, en sluiting van vestigingen) en er wordt een systeem voor "spijtoptanten" ingevoerd, waarbij de lidstaten in bijzondere omstandigheden de nodige maatregelen kunnen nemen om de straffen te verminderen indien de dader afziet van terroristische activiteiten en de administratieve of justitiële autoriteiten bepaalde informatie verstrekt. Tenslotte bevat dit kaderbesluit bevoegdheidsregels en bepalingen om de coördinatie tussen de lidstaten en de centralisatie van vervolgingen te vergemakkelijken.

wordt bestraft met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste vier jaar of een zwaardere straf, als criterium gehanteerd.

Aan deze methode wordt de voorkeur gegeven boven het opstellen van een lijst van strafbare feiten. Het minimum van de maximumgevangenisstraf, vier jaar, komt ook overeen met de drempel die in het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit wordt gehanteerd. Ook het criterium dat de organisatie als doel heeft financieel of ander materieel voordeel te behalen, is hetzelfde als in het VN-verdrag.

In artikel 2, onder b), van dit verdrag wordt "ernstig strafbaar feit" gedefinieerd als een handeling waar een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste vier jaar of een zwaardere straf op staat.

Het werd niet nodig geacht in het kaderbesluit de tweede alinea van artikel 1 van het gemeenschappelijk optreden, die betrekking heeft op de strafbare feiten die onder de bevoegdheid van Europol vallen, over te nemen, omdat voor deze feiten dezelfde strafdrempel geldt. Deze drempel moet worden gehandhaafd. Het loslaten van deze voorwaarde om de werkingssfeer uit te breiden tot alle strafbare feiten waarop de Europol-overeenkomst betrekking heeft, zou het begrip "criminele organisatie" veel breder maken, met het risico dat het wordt afgezwakt. De term "criminele organisatie" moet gekoppeld blijven aan het begrip "ernstig strafbaar feit". Dit sluit volledig aan bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen de georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit.

De definitie van "gestructureerde vereniging" uit artikel 2 van kaderbesluit 2002/475/JBZ is echter wel overgenomen. Met de term "gestructureerde vereniging" wordt gedoeld op een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijld te plegen strafbaar feit.

Artikel 2 (strafbare feiten die verband houden met de deelneming aan een criminele organisatie)

Artikel 2 verplicht de lidstaten de verschillende vormen van deelneming aan een criminele organisatie strafbaar te stellen.

Bepaalde vormen van deelneming die niet uitdrukkelijk in het gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ waren genoemd maar die in dezelfde of vergelijkbare bewoordingen wel in het verdrag van de Verenigde Naties tegen de georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit worden vermeld, worden in dit artikel strafbaar gesteld.

Iedere lidstaat dient er bijvoorbeeld voor te zorgen dat het leiden van een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld. Ook gedragingen van een persoon die opzettelijk actief deelneemt aan de criminele activiteiten van de organisatie of aan de andere activiteiten van de organisatie (bijvoorbeeld door gegevens of middelen te verstrekken, nieuwe deelnemers te rekruteren of de activiteiten in enigerlei vorm te financieren), wetende dat deze deelneming bijdraagt aan de criminele activiteiten van de organisatie, moeten in alle lidstaten als strafbaar worden beschouwd.

Artikel 3 (straffen)

Artikel 3 heeft betrekking op de straffen. Dit artikel zorgt voor een werkelijke harmonisatie van het strafrecht binnen de Unie.

Anders dan in het gemeenschappelijk optreden, dat de lidstaten er slechts toe verplichtte voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen te zorgen, moeten nu minima voor de maximumgevangenisstraffen worden vastgesteld voor de verschillende maten van deelneming aan een criminele organisatie.

In lid 1 wordt voor feiten die verband houden met de deelneming aan een criminele organisatie de "minimale maximumstraf" bepaald, zoals dat tot nu toe ook in de kaderbesluiten werd gedaan. Op het leiden van een criminele organisatie moet een gevangenisstraf staan met een maximum van ten minste tien jaar. Voor de overige feiten mag de maximumvrijheidsstraf niet korter zijn dan vijf jaar.

Lid 2 bepaalt dat de straffen voor een aantal feiten moeten worden verzwaard als zij in het kader van een criminele organisatie worden gepleegd.

Daarbij gaat het om gedragingen die kunnen worden beschouwd als deelneming aan een criminele organisatie en die op zichzelf al strafbaar zijn, niet om de overige gedragingen, zoals oprichting, bestuur, rekrutering, materiële of financiële steun. Dit artikel is bedoeld om ernstige feiten zwaarder te bestraffen indien deze worden begaan in het kader van een gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden. Zo wordt beklemtoond dat het plegen van deze feiten in een dergelijk verband bijzonder gevaarlijk is.

Daarom moeten de lidstaten ervoor zorgen dat op de in artikel 1 bedoelde strafbare feiten, indien ze verband houden met de deelneming aan een criminele organisatie, zwaardere vrijheidsstraffen staan dan de straffen die in het nationale recht zijn vastgesteld voor deze feiten op zichzelf, tenzij die straffen volgens het nationale recht al de zwaarst mogelijke straffen zijn (lid 1).

Dit is een vorm van een verzwarende omstandigheid waarbij met het oog op de rechtshandhaving bij ernstige strafbare feiten rekening wordt gehouden met het feit dat individuele personen die handelen in het kader van een criminele organisatie, ongeacht of het om een "maffiose" organisatie of om een georganiseerde bende gaat, een bijzonder gevaar vormen.

Deze manier van strafverzwaring is overigens ook toegepast in kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, maar bij terrorisme wordt de straf verzwaard bij bepaalde feiten, terwijl hier de verzwarende omstandigheid geldt voor alle strafbare feiten waarop een maximumstraf van ten minste vier jaar staat.

Artikel 4 (bijzondere omstandigheden)

Artikel 4 houdt verband met de resolutie van de Raad van 20 december 1996 betreffende personen die met justitie samenwerken bij de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit, en heeft betrekking op verzachtende omstandigheden als de dader stopt met zijn of haar criminele activiteiten en de administratieve of rechterlijke instanties nuttige informatie verstrekt.

Dit artikel komt overeen met artikel 6 van kaderbesluit 2002/475/JBZ, dat gestalte geeft aan de

in artikel 26 van het verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit bedoelde maatregelen om de samenwerking met de opsporings- en handhavingsdiensten te verbeteren.

In aanbeveling nr. 25 van de strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium ter voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (2000/C 124/01) wordt aangekondigd dat er een instrument zal worden ontwikkeld dat betrekking heeft op personen die aan een criminele organisatie deelnemen of hebben deelgenomen en die met justitie willen meewerken door informatie te verstrekken die nuttig is voor onderzoeksdoeleinden en voor de bewijsvoering, dan wel door informatie te verstrekken die ertoe kan bijdragen dat de middelen of de opbrengsten van misdrijven aan criminele organisaties worden ontnomen. Daarin zou de mogelijkheid moeten worden geboden om desgewenst de straf te verlichten van een beschuldigde wiens bijdrage in een dergelijk geval essentieel is.

Artikel 5 (aansprakelijkheid van rechtspersonen)

Overeenkomstig de aanpak die is gekozen in een aantal EU-rechtsinstrumenten ter bestrijding van diverse soorten criminaliteit, moet dit kaderbesluit ook betrekking hebben op rechtspersonen die zijn betrokken bij georganiseerde criminaliteit. In aanbeveling nr. 9 van de strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium ter voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (2000/C 124/01) wordt de Commissie verzocht een voorstel op te stellen voor een instrument inzake de strafrechtelijke, wettelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen die betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit.

Om die reden bevat artikel 5 bepalingen op grond waarvan een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld voor strafbare feiten of gedragingen als bedoeld in artikel 2, te hunnen voordele gepleegd door iemand die (rechtens of feitelijk) een leidende positie bekleedt en die als individu of als lid van een orgaan van de rechtspersoon optreedt. Onder "aansprakelijkheid" dient zowel de strafrechtelijke als de wettelijke aansprakelijkheid te worden verstaan.

Daarnaast is in lid 2 overeenkomstig algemeen gebruik bepaald dat een rechtspersoon eveneens aansprakelijk kan worden gesteld indien gebrek aan toezicht of controle door een persoon die in de positie is om controle uit te oefenen, het mogelijk heeft gemaakt dat er strafbare feiten ten voordele van de rechtspersoon werden gepleegd. Lid 3 houdt in dat strafvervolging van een rechtspersoon niet uitsluit dat er tegelijk strafvervolging van een natuurlijke persoon plaatsvindt.

In dit artikel is uitgegaan van artikel 7 van kaderbesluit 2220/475/JBZ en niet van artikel 3 van gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ, om ervoor te zorgen dat de regeling inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen gebaseerd is op het meest recente instrument en overeenkomt met het besluit inzake terrorismebestrijding.

Artikel 6 (straffen ten aanzien van rechtspersonen)

Er moeten straffen worden ingesteld tegen rechtspersonen die aansprakelijk zijn voor de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten of gedragingen. Deze straffen moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, en ten minste de vorm hebben van strafrechtelijke of niet-

strafrechtelijke boetes.

Daarnaast worden andere straffen vermeld die gewoonlijk aan rechtspersonen kunnen worden opgelegd.

Dit artikel komt overeen met artikel 8 van kaderbesluit 2002/475/JBZ en niet met artikel 3 van gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ, om dezelfde redenen als bij het vorige artikel.

Artikel 7 (rechtsmacht en coördinatie van de vervolging)

Ten opzichte van gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ is dit een nieuw artikel, waarin bepaalde beginselen van kaderbesluit 2002/475/JBZ zijn overgenomen.

Zonder de rechtsmacht in alle opzichten te regelen, stelt dit artikel als minimumregel dat elke lidstaat ervoor dient te zorgen dat hij in ieder geval rechtsmacht heeft indien een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, ongeacht waar de criminele organisatie is gevestigd of haar activiteiten uitoefent.

Indien meerdere lidstaten bevoegd zijn, dienen zij, met behulp van Eurojust, hun optreden te coördineren en in onderling overleg te bepalen welke lidstaat de daders zal vervolgen.

Daarbij wordt achtereenvolgens gekeken naar de volgende criteria:

– op het grondgebied van welke lidstaat is het strafbare feit gepleegd?

– van welke lidstaat is de dader een onderdaan of ingezetene?

– uit welke lidstaat zijn de slachtoffers afkomstig?

– op het grondgebied van welke lidstaat is de dader aangetroffen?

Artikel 8 (bescherming van en bijstand aan slachtoffers)

De Europese Unie hecht veel belang aan de bescherming van en de bijstand aan slachtoffers. De Raad heeft op 15 maart 2001 een kaderbesluit vastgesteld inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Bovendien heeft de Commissie een groenboek inzake schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven opgesteld.

Als het gaat om georganiseerde criminaliteit en in het bijzonder om mensenhandel, moet erop worden toegezien dat het voor de vervolging van de dader niet noodzakelijk is dat het slachtoffer een klacht indient of een verklaring aflegt. In veel gevallen zijn de slachtoffers bang dat de criminele organisatie represailles neemt tegen henzelf of tegen hun familie.

Dit artikel sluit aan bij artikel 25 van het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, dat betrekking heeft op bijstand en bescherming voor slachtoffers, en bij de artikelen 6 tot 8 van het protocol over mensenhandel, in het bijzonder over handel in vrouwen en kinderen.

Dit artikel komt overeen met artikel 10 van kaderbesluit 2002/475/JBZ.

Artikel 9 (intrekking van bestaande bepalingen)

Bij dit artikel wordt gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ ingetrokken en vervangen door dit kaderbesluit, waarbij tevens de gevolgen worden geregeld voor de verwijzing naar het gemeenschappelijk optreden in de besluiten die zijn vastgesteld op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het EG-Verdrag. Indien in besluiten op basis van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie sprake is van deelneming aan een criminele organisatie in de zin van het gemeenschappelijk optreden, moet dit worden opgevat als deelneming aan een criminele organisatie in de zin van dit kaderbesluit.

Artikel 10 (tenuitvoerlegging en verslagen)

Artikel 10 betreft de tenuitvoerlegging en follow-up van dit kaderbesluit. Lid 1 bepaalt de datum waarop de lidstaten de nodige maatregelen moeten hebben genomen om aan dit kaderbesluit te voldoen.

In lid 2 wordt bepaald dat de lidstaten uiterlijk op genoemde datum het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst meedelen van de bepalingen waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit omzetten in hun nationale recht. Op basis daarvan dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de tenuitvoerlegging van dit kaderbesluit. Tot slot gaat de Raad na of de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 11 (inwerkingtreding)

2005/0003 (CNS)

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, met name op artikel 29, artikel 31, lid 1, onder e) en artikel 34, lid 2, onder b),

Gezien het voorstel van de Commissie[7],

Gezien het advies van het Europees Parlement[8],

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Het Haags programma heeft ten doel het gemeenschappelijke vermogen van de Unie en haar lidstaten te versterken om met name de georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden. Dit doel moet in het bijzonder worden verwezenlijkt door middel van de onderlinge aanpassing van de wetgeving[9]. Het gevaar dat uitgaat van criminele organisaties en de ontwikkeling die zij doormaken, noodzaken de lidstaten van de Europese Unie nauwer samen te werken en een doeltreffende reactie te formuleren die beantwoordt aan de verwachtingen van de burgers en aan hun eigen behoeften. In punt 14 van de conclusies van de Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 wordt opgemerkt dat de Europese burgers verwachten dat de Europese Unie grensoverschrijdende problemen zoals georganiseerde criminaliteit, met vereende krachten en op een doeltreffender wijze aanpakt, met inachtneming van de fundamentele vrijheden en rechten.

(2) In haar mededeling van 29 maart 2004 over bepaalde maatregelen die moeten worden genomen op het gebied van de bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit[10], heeft de Commissie verklaard dat het instrumentarium voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie moet worden versterkt en dat zij een kaderbesluit zou opstellen ter vervanging van gemeenschappelijk optreden 1998/733/JBZ van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie[11].

---

7 PB C … van ../../…., blz..

8 PB C … van ../../…., blz..

9 Bijlage I van de conclusies van de Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 (inleiding, zesde alinea).

10 COM(2004) 221.

11 PB L 351 van 29.12.1998, blz.1.

(3) In punt 3.3.2 van het Haags Programma wordt de onderlinge aanpassing van het materieel strafrecht toegespitst op gebieden van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie en wordt prioriteit gegeven aan die vormen van criminaliteit die met name genoemd worden in de verdragen. De nationale definities van strafbare feiten die verband houden met de deelneming aan een criminele organisatie dienen dus op elkaar afgestemd te worden. Anderzijds zouden ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen die dergelijke strafbare feiten hebben gepleegd of ervoor verantwoordelijk zijn, straffen moeten worden vastgesteld die in overeenstemming zijn met de ernst van dergelijke strafbare feiten.

(4) Het leiden van een criminele organisatie dient specifiek strafbaar te worden gesteld en er moeten bepalingen worden opgenomen die de samenwerking tussen de justitiële autoriteiten en de coördinatie van hun optreden via Eurojust bevorderen.

(5) De Raad heeft op 15 maart kaderbesluit 2001/221/JBZ inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure vastgesteld[12]. Omdat slachtoffers van strafbare feiten die worden gepleegd in het kader van een criminele organisatie bijzonder kwetsbaar zijn, moeten specifieke maatregelen voor deze groep worden vastgesteld.

(6) De Unie moet voortbouwen op de belangrijke resultaten die internationale organisaties hebben geboekt, waaronder het zogenoemde "verdrag van Palermo[13]" van de Verenigde Naties, dat is goedgekeurd bij Besluit 2004/579/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.[14]

(7) Aangezien de doelstellingen van de beoogde maatregel niet voldoende kunnen worden verwezenlijkt door de lidstaten en beter kunnen worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie, kan de Unie maatregelen treffen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dat is neergelegd in artikel 5 van het EG-Verdrag. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel dat in genoemd artikel is vervat, gaat deze beschikking niet verder dan hetgeen noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken.

(8) Dit kaderbesluit is in overeenstemming met de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in de artikelen 6 en 49,

---

12 PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

13 Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit is vastgesteld bij resolutie A/RES/55/25 van 15 november 2000 tijdens de 55ste algemene vergadering van de Verenigde Naties. Omdat de veertigste akte van bekrachtiging op 1 juli 2003 is neergelegd bij het secretariaat-generaal van de Verenigde Naties, is dit verdrag op 29 september 2003 in werking getreden.

14 PB L 261 van 6.8.2004, blz. 69.

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Definities

In de zin van dit kaderbesluit wordt onder criminele organisatie verstaan een sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen, die in overleg optreden om feiten te plegen die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of met een vrijheidsbenemende maatregel met een maximum van ten minste vier jaar of met een zwaardere straf, met als doel om direct of indirect financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen.

Met "gestructureerde vereniging" wordt gedoeld op een niet toevallig tot stand gekomen vereniging met het oog op een onverwijld te plegen strafbaar feit en waarbij niet noodzakelijkerwijs sprake is van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of een ontwikkelde structuur.

Artikel 2

Strafbare feiten die verband houden met de deelneming aan een criminele organisatie

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om het volgende strafbaar te stellen:

(a) het leiden van een criminele organisatie;

(b) de gedragingen van een persoon die opzettelijk en met kennis van het oogmerk en van de algemene criminele activiteit van de organisatie of van het voornemen van de criminele organisatie om de betreffende strafbare feiten te plegen, actief deelneemt aan de in artikel 1 bedoelde activiteiten van de organisatie, zelfs indien hij niet deelneemt aan de feitelijke uitvoering van de betrokken strafbare feiten en zelfs indien deze niet worden uitgevoerd, of aan de andere activiteiten van de organisatie, onder andere door gegevens of middelen te verstrekken, nieuwe deelnemers te rekruteren of de activiteiten in enigerlei vorm te financieren, wetende dat deze deelneming bijdraagt aan de criminele activiteiten van de organisatie.

Artikel 3

Straffen

1. Iedere lidstaat zorgt ervoor dat het in artikel 2, onder a) bedoelde feit strafbaar wordt gesteld met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste tien jaar en dat de in artikel 2, onder b) bedoelde feiten strafbaar worden gesteld met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste vijf jaar.

2. Iedere lidstaat zorgt ervoor dat de in artikel 1 bedoelde strafbare feiten, indien ze worden gepleegd in het kader van een criminele organisatie, strafbaar worden gesteld

met zwaardere vrijheidsstraffen dan de straffen die in het nationale recht zijn vastgesteld voor deze feiten, tenzij die straffen volgens het nationale recht al de zwaarst mogelijke straffen zijn.

Artikel 4

Bijzondere omstandigheden

Iedere lidstaat kan de nodige maatregelen nemen om de straffen als bedoeld in artikel 3 te kunnen verminderen indien de dader:

(a) afziet van zijn criminele activiteiten, en

(b) de administratieve of justitiële autoriteiten informatie verstrekt die zij niet op andere wijze hadden kunnen verkrijgen, en die hen helpt om:

- de gevolgen van het strafbare feit te voorkomen of te beperken;
- de andere daders te identificeren of hen voor het gerecht te brengen;
- bewijs te vergaren;
- de criminele organisatie illegale middelen of winsten uit criminele activiteiten te ontnemen, of
- te voorkomen dat nieuwe strafbare feiten zoals bedoeld in artikel 2, worden gepleegd.

Artikel 5

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. Iedere lidstaat zorgt ervoor dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een van de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, wanneer deze feiten te hunnen voordele zijn gepleegd door personen die hetzij individueel, hetzij als lid van een orgaan van de rechtspersoon optreden en die in de rechtspersoon een leidende functie bekleden op grond van:

   (a) de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen;

   (b) de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen;

   (c) de bevoegdheid om binnen het kader van de rechtspersoon controle uit te oefenen.

2. Afgezien van de in lid 1 genoemde gevallen, zorgt iedere lidstaat ervoor dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer ten gevolge van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon, strafbare feiten als bedoeld in artikel 2 konden worden begaan ten voordele van die rechtspersoon door een onder diens gezag staande persoon.

3. De aansprakelijkheid van rechtspersonen krachtens de leden 1 en 2 sluit strafvervolging van natuurlijke personen die een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit plegen of daaraan medeplichtig zijn, niet uit.

Artikel 6

Straffen tegen rechtspersonen

Iedere lidstaat zorgt ervoor dat aan rechtspersonen die op grond van artikel 5 aansprakelijk worden gesteld, doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen kunnen worden opgelegd, waaronder strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes en eventueel andere straffen, zoals:

(a) uitsluiting van uitkeringen of steun van de overheid;

(b) een tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten;

(c) plaatsing onder gerechtelijk toezicht;

(d) een rechterlijk bevel tot ontbinding;

(e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.

Artikel 7

Rechtsmacht en coördinatie van de vervolging

Iedere lidstaat zorgt ervoor dat zijn rechtsmacht de gevallen bestrijkt waarin een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, ongeacht de plaats waar de criminele organisatie haar basis heeft of haar criminele activiteiten uitoefent.

Wanneer meer dan één lidstaat rechtsmacht heeft over een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit en elk van deze lidstaten op grond van dezelfde feiten een vervolging kan instellen, bepalen de betrokken lidstaten in onderling overleg welke lidstaat de daders zal vervolgen, teneinde de vervolging zo mogelijk in één lidstaat te concentreren. Daarbij maken de lidstaat eventueel gebruik van Eurojust.

De mate van betrokkenheid wordt achtereenvolgens bepaald door de volgende factoren:

(a) het strafbare feit is gepleegd op het grondgebied van de lidstaat;

(b) de dader is een onderdaan of ingezetene van de lidstaat;

(c) de slachtoffers zijn afkomstig uit de lidstaat;

(d) de dader is aangetroffen op het grondgebied van de lidstaat.

Artikel 8

Bescherming van en bijstand aan slachtoffers

1. De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de strafbare feiten die onder dit kaderbesluit vallen, ook een onderzoek of vervolging kan worden ingesteld zonder dat het slachtoffer van die feiten een klacht indient of aangifte doet, in ieder geval indien de feiten op het grondgebied van de lidstaat zijn begaan.

2. Naast de maatregelen die zijn voorgeschreven door Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure[15], neemt iedere lidstaat indien nodig alle mogelijke maatregelen om in het kader van de strafprocedure te zorgen voor bijstand aan de familie van het slachtoffer.

Artikel 9

Intrekking van bestaande bepalingen

Gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ wordt ingetrokken. In de besluiten op basis van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap waarin sprake is van deelneming aan een criminele organisatie in de zin van het hierboven genoemde gemeenschappelijk optreden, moet dit worden opgevat als deelneming aan een criminele organisatie in de zin van dit kaderbesluit.

Artikel 10

Tenuitvoerlegging en verslagen

1. De lidstaten nemen de maatregelen die nodig zijn om uiterlijk op (…) aan dit kaderbesluit te voldoen.

2. Uiterlijk op (…) delen de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en aan de Commissie de tekst mee van de bepalingen waarmee de verplichtingen die dit kaderbesluit hun oplegt, worden omgezet in hun nationale recht. Op basis van een verslag dat is opgesteld aan de hand van deze informatie en op basis van een schriftelijk verslag van de Commissie gaat de Raad uiterlijk op (…) na of de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 11

Inwerkingtreding

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad*

[15] PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

van de Europese Unie.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad
De Voorzitter