

De strafbaarstelling en sanctionering van EU-sancties: een uniforme strafrechtelijke aanpak

Mr. M.A. Loenen*

Inleiding

‘The EU will carry on cracking down on those helping Russia to finance its war against Ukraine. (...) harmonising penalties for violating EU sanctions means no more loopholes, no more safe havens and no more playing the system – we’re getting tougher, we’ve changed the system.’¹

Het is inmiddels meer dan een jaar geleden dat de militaire Russische inval in Oekraïne plaatsvond. Vanuit de Europese Unie (EU) zijn sinds februari 2022 tien sanctiepakketten uitgevaardigd met een veelheid aan beperkende maatregelen tegen Rusland.² De maatregelen bestaan onder andere uit individuele sancties (denk aan reisverboden en de bevrozing van tegoeden), economische sancties (denk aan handelsbeperkingen en de sancties gericht op de Russische financiële sector) en diplomatieke maatregelen.³ De sancties zijn erop gericht om het voor Rusland moeilijk te maken om de oorlog te financieren en de verantwoordelijke personen te raken met de economische en politieke gevolgen van de invasie. De uitvoering en handhaving van de EU-sancties is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten zelf, met grote verschillen in uitvoering,

implementatie en handhaving van de sancties tot gevolg. Om aan deze situatie een eind te maken heeft de Europese Commissie (Commissie) een voorstel gepresenteerd voor een richtlijn op het gebied van de strafbaarstelling van schendingen van EU-sancties en de sanctionering daarvan (Richtlijnvoorstel).⁴ In deze bijdrage wordt stilgestaan bij de juridische totstandkoming en noodzaak van het Richtlijnvoorstel. Vervolgens worden de belangrijkste elementen van de voorgestelde richtlijn besproken. Daarna wordt gekeken naar de gevolgen van deze beoogde richtlijn voor de Nederlandse rechtspraak. Afsluitend worden enkele opmerkingen gemaakt over de mogelijke toekomst van het onderzoeken en vervolgen van schendingen van EU-sancties.

Totstandkoming Richtlijnvoorstel en de noodzaak van harmonisatie

Voordat ik inga op de inhoud van het voorstel van de Commissie zal ik eerst kort stilstaan bij de benodigde rechtsgrondslag voor harmonisatie en de noodzaak van harmonisatie.

Totstandkoming Richtlijnvoorstel

Op 25 mei 2022 heeft de Commissie een voorstel⁵ ingediend om schendingen van beperkende maatregelen van de EU, dat wil zeggen sancties, toe te voegen aan de in artikel 83 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de

* Mr. M.A. (Marlies) Loenen is docent straf(proces)recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 Dit betreft een citaat van Věra Jourová, Commissaris voor Waarden en Transparantie, tevens vicepresident van de Commissie, opgenomen in het persbericht van de Commissie d.d. 2 december 2022: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7371.

2 Deze sancties komen boven op de EU-sancties die in 2014 tegen Rusland zijn ingesteld onder meer als reactie op de illegale annexatie van de Krim en Sebastopol.

3 Zie voor een tijdlijn van de EU-sancties als reactie op de situatie in Oekraïne: www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/.

4 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie, COM(2022)684 final.

5 Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde vormen van criminaliteit, COM(2022)247 final.

Europese Unie (VWEU) genoemde vormen van criminaliteit (zogenoemde EU-misdrijven). Het betreft de volgende vormen van criminaliteit: terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit. De EU-wetgever is ten aanzien van EU-misdrijven bevoegd om minimumvoorschriften vast te stellen op het gebied van de strafbaarstelling van bepaalde feiten en de sanctionering daarvan. Het moet dan kort gezegd gaan om strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Artikel 83 lid 1, derde alinea, VWEU voorziet in een bijzondere procedure waarbij de Raad van de EU (Raad) nieuwe vormen van criminaliteit kan aanmerken als een EU-misdrijf. Het voorstel van de Commissie diende ertoe om de schending van EU-sancties toe te voegen aan de lijst van EU-misdrijven zodat het voor de EU mogelijk wordt ook ten aanzien van die vorm van criminaliteit minimumvoorschriften vast te stellen. De Raad heeft op 28 november 2022 een besluit aangenomen om de lijst van EU-misdrijven uit te breiden met de schending van EU-sancties.⁶ De Raad overweegt in dat verband dat de schending van EU-sancties een vorm van bijzonder zware criminaliteit is, die wat de ernst ervan betreft, vergelijkbaar is met de reeds in artikel 83 lid 1 VWEU genoemde vormen van criminaliteit.⁷ Met het besluit van de Raad was de weg vrijgemaakt voor de Commissie om een voorstel te presenteren voor een richtlijn betreffende strafbaarstelling en sanctionering van overtreding van EU-sancties. Dat voorstel is op 2 december 2022 gepubliceerd.⁸

De noodzaak van harmonisatie

De Commissie heeft een toezichthoudende rol als het gaat om de uniforme uitvoering en handhaving van EU-sancties door de EU-lidstaten.⁹ De Commissie stipt in het Richtlijnvoorstel allereerst het probleem aan van inconsistente handhaving van EU-sancties. De uitvoering en de handhaving van EU-sancties is de primaire verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten. Het is aan de lidstaten zelf overgelaten om maatregelen te nemen die garanderen dat de EU-sancties worden nageleefd. En dat is in feite meteen de achilleshiel binnen het sanctiebeleid van de EU: de lidstaten moeten aldus zelf beoordelen of sprake is van een inbreuk op de EU-sancties en

passende maatregelen nemen.¹⁰ Reeds in 2021 constateerde de Commissie dat de uitvoering van EU-sancties niet zo eenvormig verloopt als wel zou moeten en waarschuwde dat incoherente handhaving de doeltreffendheid van sancties en het vermogen van de EU om met één stem te spreken ondergraaft.¹¹ Daarbij komt dat de nationale stelsels van de lidstaten grote verschillen kennen wat betreft de strafbaarstelling van de schending van EU-sancties en de strafrechtelijke sancties.¹² Het verschilt dus per lidstaat of een schending van EU-sancties als administratieve overtreding dan wel als strafbaar feit wordt aangemerkt. En ook de strafrechtelijke systemen met bijbehorende sancties verschillen aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Het behoeft volgens de EU geen betoog dat dergelijke verschillen zeer onwenselijk zijn vanuit de visie van een consistente toepassing van het EU-sanctiebeleid, nu mogelijke forumshopping door overtreeders en mogelijk zelfs straffeloosheid op de loer liggen.¹³ Dergelijke situaties ondermijnen de doeltreffendheid van de sancties en hun publieke legitimiteit. Ook het gebrek aan strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen acht de Commissie problematisch: 'Dit kan erop wijzen dat in veel lidstaten onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan het onderzoeken en vervolgen van schendingen van beperkende maatregelen van de Unie.'¹⁴ Daar komt bij dat de opbrengsten van de activiteiten die strijdig zijn met de EU-sancties, entiteiten en personen in staat stellen het schadelijke gedrag voort te zetten. Voornoemde huidige stand van zaken ondermijnt de doelstellingen van de EU-sancties. Tegen deze achtergrond ontstond de roep om harmonisatie en het besef dat EU-sancties alleen dan effectief zijn als de EU eensgezind optreedt.

De belangrijkste elementen van het Richtlijnvoorstel

Het doel van het Richtlijnvoorstel is allereerst het afstemmen van de definities van strafbare feiten die verband houden met schending van EU-sancties. Daarnaast moet worden gezorgd voor doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sanctietypen en -niveaus voor de

6 Besluit 2022/2332 van de Raad van 28 november 2022 betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria (*PbEU* 2022, L 308).

7 Besluit 2022/2332 van de Raad van 28 november 2022.

8 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie, COM(2022)684 final.

9 Zie voor de grondslag hiervoor art. 17 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), waarin de taken van de Commissie zijn opgenomen.

10 Die passende maatregelen moeten voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.

11 Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie, *Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren*, COM(2021)32 final, van 19 januari 2021, p. 17.

12 Met een vergelijkende studie heeft het Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes, de relevante wetgeving (betreffende de overtreding van sancties) van de EU-lidstaten in beeld gebracht en daarmee een beeld geschetst van de onderlinge verschillen. Zie: Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021 (www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf).

13 Zie de toelichting bij het Richtlijnvoorstel, p. 9.

14 Zie de toelichting bij het Richtlijnvoorstel, p. 4.

strafbare feiten die verband houden met schendingen van EU-sancties. Ten slotte beoogt het Richtlijnvoorstel grensoverschrijdend onderzoek en grensoverschrijdende vervolging te bevorderen evenals het verbeteren van de operationele doeltreffendheid van de nationale handhavingketens om onderzoeken, vervolgingen en sancties te bevorderen.

Toepassingsgebied, definities en schendingen

In artikel 2 Richtlijnvoorstel wordt het toepassingsgebied van de richtlijn uiteengezet: de richtlijn is van toepassing op schendingen van EU-sancties. Ook de definities die voor de toepassing van de richtlijn van belang zijn, worden uiteengezet.¹⁵ De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om de schending van EU-sancties, wanneer de schending opzettelijk geschiedt, strafbaar te stellen. En ook uitlokking van, medeplichtigheid aan, aanzetting tot en poging tot het plegen van (een aantal van) deze strafbare feiten moet worden strafbaar gesteld.¹⁶ In artikel 3 lid 2 Richtlijnvoorstel wordt uiteengezet wat als schending van een EU-sanctie wordt aangemerkt, kortom welke strafbare feiten onder de richtlijn vallen. De strafbare feiten omvatten:

- schendingen van de verbodsbepalingen en beperkingen in de EU-sancties;
- gedragingen die bedoeld zijn om de EU-sancties te omzeilen; en
- inbreuken op de voorwaarden in het kader van door de bevoegde autoriteiten verleende vergunningen om bepaalde activiteiten te verrichten die anderszins door de EU-sancties verboden zijn.

Van belang is verder dat voor een deel van de in artikel 3 lid 2 Richtlijnvoorstel opgenomen gedragingen geldt dat deze ook als een strafbaar feit moeten worden aangemerkt als sprake is van grove nalatigheid. Het gaat dan om schendingen van de verbodsbepalingen en beperkingen in de EU-sancties (opgenomen in lid 2 onder a tot en met g Richtlijnvoorstel). In het Richtlijnvoorstel wordt in dat verband expliciet benoemd dat met name beroepsbeoefenaars zoals in juridische, financiële en handelsdiensten, de nodige zorgvuldigheid moeten betrachten om elke schending van EU-sancties te voorkomen. In het Richtlijnvoorstel wordt tevens benadrukt dat het recht om zichzelf niet te belasten en het zwijgrecht onverkort van toepassing zijn en dat juridisch ad-

vies onder omstandigheden (gewoon) wordt beschermd door het beroepsgeheim.¹⁷

Sancties en aansprakelijkheid rechtspersonen

Het Richtlijnvoorstel bevat daarnaast minimumnormen betreffende strafrechtelijke sancties voor natuurlijke personen.¹⁸ De lidstaten moeten voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties; de in artikel 3 Richtlijnvoorstel bedoelde strafbare feiten moeten kunnen worden bestraft met een maximumsanctie die een gevangenisstraf inhoudt. Ook moeten er aanvullende sancties beschikbaar zijn in strafprocedures tegen natuurlijke personen: deze sancties moeten boetes omvatten. Het Richtlijnvoorstel bevat tevens verplichtingen voor de lidstaten om maatregelen te nemen voor de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor de in de richtlijn opgenomen strafbare feiten.¹⁹ Rechtspersonen moeten onder meer aansprakelijk kunnen worden gesteld voor gebrekkig toezicht dat c.q. gebrekkige controle die het mogelijk heeft gemaakt een strafbaar feit als bedoeld in artikel 3 en 4 Richtlijnvoorstel ten voordele van de rechtspersoon te plegen. Aansprakelijkheid van de rechtspersoon mag mogelijke strafvervolging van natuurlijke personen niet uitsluiten. Ten aanzien van rechtspersonen moeten lidstaten voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties, waaronder strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke boetes.²⁰

Verder bevat het voorstel bepalingen over verzwarende en verzachtende omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij de toepassing van de straffen.²¹ De verzwarende omstandigheden weerspiegelen de ernst van het gepleegde strafbare feit. Een voorbeeld is de situatie dat het strafbare feit wordt gepleegd door een professionele dienstverlener in strijd met zijn beroepsverplichtingen. Bepaalde medewerking van een dader wordt 'beloond' en aangemerkt als verzachtende omstandigheid (bijvoorbeeld als de dader relevante informatie verstrekt aan de bevoegde autoriteiten of meehelpt om een andere dader te identificeren).

Samenhang andere richtlijnen en overige bepalingen

Belangrijk om op te merken is dat het Richtlijnvoorstel het begrip 'opbrengsten' verduidelijkt (in art. 10) en samenhangt met de voorgestelde richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestandde-

15 De meest relevante definitie voor deze richtlijn is uiteraard de definitie van beperkende maatregelen van de Unie. De richtlijn is van toepassing op schendingen van 'beperkende maatregelen die door de Unie zijn vastgesteld op grond van artikel 29, VEU of artikel 215, VWE'. Het gaat volgens (art. 2 van) de richtlijn dan om maatregelen die betrekking hebben op de bevrozing van tegoeden en economische middelen, een verbod op het beschikbaar stellen van tegoeden en economische middelen, een verbod op binnenkomst op of doorreis via het grondgebied van een lidstaat, sectorale economische en financiële maatregelen en wapenembargo's.

16 Zie art. 4 Richtlijnvoorstel. Uitlokking van, medeplichtigheid aan en aanzetting tot een in art. 3 genoemd strafbaar feit moet strafbaar worden gesteld. Daarnaast stelt art. 4 lid 2 dat ook pogingen tot het plegen van een van de in art. 3 lid 2, punten a tot en met g, punt h, i en ii, en punt i, bedoelde strafbare feiten strafbaar moeten worden gesteld.

17 Zie art. 3 lid 5 Richtlijnvoorstel voor de omstandigheden waaronder het juridisch advies beschermd wordt door het beroepsgeheim en wanneer daar een uitzondering op wordt gemaakt.

18 De strafrechtelijke sancties voor natuurlijke personen zijn opgenomen in art. 5 Richtlijnvoorstel.

19 Zie hiervoor art. 6 Richtlijnvoorstel.

20 De sancties tegen de rechtspersonen zijn opgenomen in art. 7 Richtlijnvoorstel. Lidstaten waarvan het nationale recht niet voorziet in de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, moeten ervoor zorgen dat hun administratieve sanctieregelingen voorzien in doeltreffende, afschrikkende en evenredige sanctietypen en niveaus.

21 De strafverzwarende omstandigheden zijn opgenomen in art. 8, de verzachtende omstandigheden staan in art. 9 Richtlijnvoorstel.

len.²² Laatstgenoemde richtlijn bevat regels ten behoeve van confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen die zijn verkregen door middel van strafbare feiten zoals omschreven in artikel 83 VWEU. De voorgestelde richtlijn zal ook van toepassing zijn op de schending van EU-sancties, met als doel om de opbrengsten van dergelijke overtredingen daadwerkelijk op te sporen, te bevriezen, beheren en confisqueren.²³ Door de koppeling van de richtlijnen betreffende strafbaarstelling van EU-sancties en de richtlijn betreffende ontneming en confiscatie moet de confiscatie van vermogen van personen en entiteiten die EU-sancties overtreden, op EU-niveau makkelijker worden gemaakt.²⁴ Het Richtlijnvoorstel voorziet ook in een wijziging van de richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld zodat de schending van EU-sancties wordt beschouwd als een gronddelict voor het witwassen van geld.²⁵

Ook voorziet het Richtlijnvoorstel in bepalingen over (ruime) rechtsmacht²⁶ en (ruime) verjaringstermijnen en de bescherming van klokkenluiders. Tot slot betreft het Richtlijnvoorstel minimumvoorschriften over de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten binnen een lidstaat en de grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling met de autoriteiten van andere lidstaten, de Commissie, Europol, Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie (EOM).

De positie van Nederland en implicaties voor de Nederlandse rechtspraak

Nederland ondersteunt actief de inspanningen vanuit de EU die zijn gericht op het bijdragen aan de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten die zijn gepleegd naar aanleiding van de invasie van Rusland in Oekraïne. Zo riep Minister Hoekstra in februari 2023 op tot het opvoeren van de inspanningen en kondigde hij het voornemen aan om een sanctiehoofdkwartier op te richten in Brussel.²⁷ Het moet gaan om een plek waar lidstaten informatie en middelen kunnen delen over de effectiviteit en ontwijking van sancties: 'En de EU moet het volle gewicht van haar collectieve economische kracht en haar strafrechtstelsel inzetten tegen degenen die meewerken aan het omzeilen van sancties. Door ze met naam en toenaam te noemen, te bestraffen en te vervolgen.'²⁸ Begin februari 2023 heeft Nederland ook een eerste algemene standpuntbepaling kenbaar gemaakt als reactie op het Richtlijnvoorstel.²⁹ Het Nederlandse kabinet steunt het voorstel van de Commissie voor deze richtlijn en is voorstander van strikte en efficiënte handhaving van EU-sancties. Hieronder wordt ingegaan op hoe het huidige juridische sanctiestelsel – waarbinnen overtreding van EU-sancties in Nederland reeds strafbaar is gesteld – zich verhoudt tot het Richtlijnvoorstel. Enkele aandachtspunten worden besproken en ook de verhouding tussen het Richtlijnvoorstel en het voornemen tot modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel.

Belangrijkste aandachtspunten en implicaties richtlijn

Vooropgesteld moet worden dat de overtreding van EU-sancties in Nederland al een strafbaar feit is. In Nederland biedt de Sanctiewet 1977 (Sanctiewet) de grondslag voor de uitvoering van EU-sancties. Via ministeriële regelingen (sanctieregelingen) worden verordeningen of besluiten vervolgens geïmplementeerd. In strijd handelen met sanctieregelingen is vervolgens via de Sanctiewet strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (WED). In Nederland kan een opzettelijke overtreding worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren (art. 6 lid 1 onder 1 WED). Daarnaast kunnen de in artikel 7 en 8 WED opgenomen bijkomende straffen en maatregelen worden opgelegd. Wat straffen voor rechtspersonen betreft, is in het Richtlijnvoorstel bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen die profiteren van het feit dat anderen strafbare

22 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, COM(2022)245 final.

23 Naast het streven naar maximale effectiviteit van de EU-sancties speelt ook het financieren van de wederopbouw van Oekraïne een rol van betekenis bij de voorgestelde richtlijnen van strafbaarstelling van schending van EU-sancties en de richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Zie voor de juridische mogelijkheden van de confiscatie van Russische eigendommen met het oog op de wederopbouw van Oekraïne: H.M.A. over de Linden & C.M.J. Ryngaert, 'Confiscatie van Russische eigendommen met het oog op de wederopbouw van Oekraïne: juridische mogelijkheden', O&A 2022/26.

24 De beoogde richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen voorziet ook in een rechtskader voor confiscatie voor bepaalde gevallen waarin een veroordeling voor een specifiek misdrijf niet mogelijk is (zogenoemde *non conviction based confiscation*). Zie het voorgestelde art. 15, confiscatie zonder veroordeling, van het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, COM(2022)245 final.

25 Het betreft Richtlijn 2018/1673/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (*PbEU* 2018, L 284). Art. 2 van deze richtlijn wordt aangepast door de schending van beperkende EU-maatregelen te definiëren als 'criminele activiteiten'.

26 De bepalingen in art. 11 voorzien onder meer in het uitoefenen van rechtsmacht door de lidstaten als het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een op het grondgebied van die lidstaat gevestigde rechtspersoon en als het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een rechtspersoon met betrekking tot alle geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied verrichte zakelijke activiteiten.

27 Zie de toespraak door minister Hoekstra bij het Europacollege in Brugge op 20 februari 2023. De toespraak is te raadplegen via: www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2023/02/27/speech-hoekstra-bouwen-aan-een-veilige-europese-toekomst.

28 Toespraak minister Hoekstra 20 februari 2023.

29 BNC-fiche: Richtlijn Strafbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU van 3 februari 2023.

feiten plegen die in strijd zijn met EU-sancties, kunnen worden bestraft met geldboeten waarvan het maximumbedrag niet minder mag bedragen dan 5% van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon (in het boekjaar voorafgaand aan de beslissing tot oplegging van de geldboete). Het Nederlandse sanctiestelsel voldoet reeds aan deze norm omdat voor rechtspersonen, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete kan worden opgelegd van ten hoogste 10% van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de veroordeling.³⁰ Het Nederlandse stelsel is in zoverre al in lijn met het Richtlijnvoorstel. Afhankelijk van de definitieve tekst van de richtlijn moet worden gezien of de huidige Nederlandse systematiek (lees: de strafbaarstelling van EU-sancties via een ministeriële regeling) moet worden aangepast. Binnen de huidige systematiek kunnen gedragingen binnen een aantal dagen strafbaar worden gesteld en wordt handhaving mogelijk; voor Nederland is van belang dat het sanctiemechanisme ook in de toekomst voldoende wendbaar en flexibel blijft.³¹

Punt van aandacht is ook dat in het voorstel voor wat betreft de bestraffing van rechtspersonen als verplichte maatregel is opgenomen 'uitsluiting van het recht op publieke voordelen'. In het Nederlandse stelsel is dit vooralsnog een facultatieve vorm van bestraffing in de vorm van een bijkomende straf.³² Een ander punt van aandacht betreft de benodigde aanpassing van de Wet bescherming klokkenluiders. Aangezien de Klokkenluidersrichtlijn van toepassing zal worden op personen die melding maken van strafbare feiten omtrent EU-sancties, zal Nederland (de definitie van schending van het Unierecht in) de Wet bescherming klokkenluiders moeten aanpassen.³³ Op die manier moet wettelijk worden gegarandeerd dat deze personen dezelfde bescherming genieten als personen die nu al onder de Klokkenluidersrichtlijn vallen.³⁴

- 30 Zie art. 23 lid 7 Wetboek van Strafrecht (Sr). Uit de memorie van toelichting bij de verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit blijkt dat het bij de formulering van de term jaaromzet gaat om 'de omzet van alle goederen die de onderneming van de rechtspersoon produceert of levert of van alle diensten die zij levert, ongeacht waar die omzet wordt gerealiseerd'. *Kamerstukken II 2012/13*, 33685, nr. 3, p. 13.
- 31 *Kamerstukken II 2022/23*, 22112, nr. 3629. Dit betreft de Kamerbrief van minister Hoekstra betreffende: verzoek vaste Kamercommissie over fiche richtlijn Strafbbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU, van 7 maart 2023. Door middel van een sanctieregeling kan snel worden ingespeeld op het wisselende karakter van de EU-sanctievoorordeningen; een sanctieregeling kan snel tot stand komen, worden gewijzigd of ingetrokken.
- 32 Als bijkomende straf is in art. 7 aanhef en onder f WED opgenomen de 'gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen, welke rechten of voordelen de veroordeelde in verband met zijn onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend, voor een tijd van ten hoogste twee jaren'.
- 33 Zie art. 14 Richtlijnvoorstel: 'De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de uit hoofde van Richtlijn (EU) 2019/1937 verleende bescherming van toepassing is op personen die de in de artikelen 3 en 4 van deze richtlijn bedoelde strafbare feiten melden.'
- 34 Het kabinet acht het overigens wenselijk dat de toepassing van de Klokkenluidersrichtlijn beperkt is tot meldingen die zijn gedaan in de werkgerelateerde context conform het toepassingsbereik van de Klokkenluiders-

Het Richtlijnvoorstel biedt naar verwachting de mogelijkheid tot betere grensoverschrijdende samenwerking binnen de EU. De verschillende strafbaarstellingen die EU-lidstaten momenteel hanteren (en het soms dus hanteren van een administratieve sanctie bij inbreuken op EU-sancties), maakt dat strafrechtelijke samenwerking via rechtshulp niet altijd mogelijk is of optimaal verloopt. Met de beoogde EU-brede strafbaarstelling zullen meer lidstaten makkelijker uitvoering kunnen geven aan rechtshulpverzoeken die in dit kader worden gedaan.

Het ligt ook in de lijn der verwachting dat de druk op de opsporings- en handhavingsinstanties zal toenemen om 'resultaten' te boeken en duidelijk te maken dat schendingen van EU-sancties niet alleen worden onderzocht maar ook daadwerkelijk worden bestraft. Het Openbaar Ministerie (OM) verdenkt een groeiend aantal bedrijven en personen ervan dat zij de EU-sancties omzeilen.³⁵ De verwachting van het OM is dat het omzeilen van de sancties toeneemt naarmate de sancties langer duren. Het gebrek aan strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen binnen de EU acht de Commissie problematisch.³⁶ Nederland zal niet alleen in woord maar ook in daad (en resultaat) moeten duidelijk maken dat het onderzoeken en vervolgen van schendingen van EU-sancties topprioriteit heeft.

Een niet onbelangrijk punt van aandacht voor Nederland is tot slot de omzettingstermijn die in het Richtlijnvoorstel is genoemd. Nederland heeft (zoals het er nu naar uitziet) zes maanden de tijd (na de datum van de inwerkingtreding van de richtlijn) om aan de richtlijn te voldoen. Nederland heeft al kenbaar gemaakt dat deze omzettingstermijn te kort zal zijn omdat nationale wetsaanpassingen vereist zijn.³⁷ Bij niet-tijdige omzetting kan de Commissie in theorie een inbreukprocedure tegen Nederland starten. Los daarvan zou het mijns inziens, gelet op de uitgesproken steun van Nederland voor het nu voorliggende voorstel, niet bepaald een krachtig signaal afgeven als Nederland de richtlijn niet tijdig omzet in het nationale recht. Niet alleen de Commissie maar ook – om in de woorden van minister Hoekstra te spreken – de wereld kijkt toe.³⁸ Niet-tijdige omzetting zou de geloofwaardigheid van Nederland en het gemeenschappelijke optreden van de EU ondermijnen en daarmee ook de doelstellingen achter de voorgestelde gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak van schendingen van EU-sancties.

richtlijn. Zie het BNC-fiche: Richtlijn Strafbbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU van 3 februari 2023, p. 5.

- 35 Zie de berichtgeving door RTL Nieuws, 'Bedrijven omzeilen Rusland-sancties: 45 strafrechtelijke onderzoeken', van 4 maart 2023: www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5369408/toename-verdenkingen-van-omzeilen-rusland-sancties-eeen-jaar-douane-openbaar.

36 Zie de toelichting bij het Richtlijnvoorstel, p. 3 en p. 4.

37 BNC-fiche: Richtlijn Strafbbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU van 3 februari 2023, p. 8.

38 De toespraak door minister Hoekstra bij het Europacollege in Brugge op 20 februari 2023.

Verhouding Richtlijnvoorstel en modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

Eind 2022 heeft het kabinet aangekondigd dat het Nederlandse sanctiestelsel wordt gemoderniseerd.³⁹ Het belang van deze modernisering is er uiteraard in gelegen dat het sanctie-instrumentarium in de toekomst steeds belangrijker en ook complexer wordt. De Nederlandse wetgeving omtrent sanctienaleving en sanctiehandhaving zal om die reden worden versterkt en toekomstbestendig worden gemaakt. Een van de voornemens is om het bestuursrechtelijke toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving te moderniseren en mogelijk uit te breiden.⁴⁰ Het kabinet acht het van belang dat het Richtlijnvoorstel de door Nederland gewenste mogelijkheid tot uitbreiding van de bestuursrechtelijke handhaving niet beperkt. In dat verband wordt opgemerkt dat het Richtlijnvoorstel in de huidige vorm strafrechtelijke sancties aanmoedigt maar bestuursrecht niet uitsluit: 'Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat het strafrecht behouden dient te blijven voor de ernstige schendingen en als ultimatum remedium toepasbaar blijft binnen het voornemen voor modernisering van het strafrechtstelsel'.⁴¹ Deze interpretatie lijkt mij echter te vrijblijvend gelet op het Richtlijnvoorstel waarin bijvoorbeeld minimumnormen zijn opgenomen betreffende strafrechtelijke sancties voor natuurlijke personen. Van aanmoediging is aldus geen sprake (meer). Desalniettemin lijken het Richtlijnvoorstel en de aangekondigde modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel elkaar op dit moment niet te doorkruisen maar elkaar veeleer te versterken. Minister Hoekstra heeft aangegeven dat afhankelijk van de definitieve tekst van de richtlijn zal worden bepaald welke implementatiemaatregelen nodig zijn en of deze maatregelen kunnen worden meegenomen in het moderniseringstraject of via een separaat traject.⁴² Uiteraard zal dit ook afhankelijk zijn van de termijn waarbinnen de richtlijn tot stand komt en de daarin opgenomen implementatietermijn. Naar verwachting zal het conceptwetsvoorstel voor de modernisering van het sanctiestelsel in juli 2023 gereed zijn en in consultatie gaan en medio 2024 worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Afrondende opmerkingen

Toenemende bemoeienis van de EU 'strafrechtelijk' omarmd

De bemoeienis van de EU met het nationale strafrecht van de EU-lidstaten is van oudsher een gevoelig thema. Lidstaten plegen wat huiverig te zijn als het gaat om de

invloed van de EU op (onderdelen van) het nationale strafrecht. Al sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bezit de EU-wetgever echter ruime bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de nationale strafrechtspleging van de lidstaten.⁴³ Door schendingen van EU-sancties toe te voegen aan de lijst van EU-misdrijven als bedoeld in artikel 83 lid 1 VWEU, is de benodigde grondslag gecreëerd om ook voor die vorm van criminaliteit strafrechtelijke minimumvoorschriften te creëren. Ten aanzien van het Richtlijnvoorstel neemt Nederland in algemene zin een positieve houding aan. Het verdere totstandkomingsproces van de richtlijn zal moeten uitwijzen of de urgentie van harmonisatie en eensgezind (strafrechtelijk) optreden tegen schendingen van EU-sancties door alle EU-lidstaten breed wordt onderschreven.

Met het Richtlijnvoorstel maakt de Commissie duidelijk dat een gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak noodzakelijk is om de naleving van de sancties in alle lidstaten af te dwingen. Opvallend genoeg worden met de aangekondigde modernisering van het sanctiestelsel in ons land juist de mogelijkheden verkend om naast het strafrechtelijke instrumentarium, het bestuursrechtelijke toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving waar mogelijk uit te breiden. En hoewel de implicaties van de aangekondigde richtlijn voor Nederland op het eerste oog beperkt lijken (overtreding van EU-sancties is immers al strafbaar gesteld), zijn er toch een aantal aandachtspunten die van belang zijn zodat Nederland uiteindelijk (tijdig en volledig) aan de richtlijn kan voldoen. Voor het uiteindelijke effect van de richtlijn komt het aan op de toepassing in concrete strafzaken van de nieuwe strafbepalingen en dus ook op het opsporen en daadwerkelijk vervolgen van dergelijke schendingen. Er staat voor Nederland, maar ook voor de hele EU, veel op het spel. Het 'succes' van de reactie op de invasie van Rusland in Oekraïne hangt af van de doeltreffendheid van de sancties en daarmee ook van de daadwerkelijke handhaving daarvan.

Handhaving EU-sancties door het EOM?

In het Richtlijnvoorstel is opgenomen dat de lidstaten bij de bestrijding van schendingen van EU-sancties, moeten samenwerken met onder meer het EOM.⁴⁴ Vanuit verschillende lidstaten wordt erop aangedrongen om de competentie van het EOM uit te breiden tot het onderzoeken en vervolgen van schendingen van EU-sancties.⁴⁵ De Commissaris voor Justitie, Didier Reynders, heeft in antwoord op een parlementaire vraag gezegd dat de Commissie onderzoekt welke rol het EOM zou kunnen spelen bij het onderzoek naar en de vervolging

39 Kamerstukken II 2022/23, 36200 V, nr. 56.

40 Het kabinet overweegt deze uitbreiding van het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium zodat er een meer hybride handhavingstelsel komt met als doel het vergroten van de handhaafbaarheid van de EU-sancties.

41 BNC-fiche: Richtlijn Strafbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU van 3 februari 2023, p. 4 en p. 9.

42 Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3629.

43 Zie J.W. Ouwkerk, 'Europeanisering van het Nederlandse strafrecht - Blessing in Disguise', *NJ* 2013/43, p. 2987.

44 Zie art. 16 Richtlijnvoorstel.

45 Eind november 2022 publiceerden de Franse en Duitse ministers van Justitie een gezamenlijk opiniestuk in *Le Monde*, waarin zij pleiten voor uitbreiding van de bevoegdheden van het EOM naar inbreuken op EU-sancties.

van schendingen van EU-sancties.⁴⁶ Dit uiteraard met de gedachte om de EU-regelgeving betreffende het opleggen van sancties aan Rusland doeltreffender te handhaven.

Vervolgstep Richtlijnvoorstel

De vervolgstap ten aanzien van het Richtlijnvoorstel is dat het nu door het Europees Parlement en de Raad zal worden besproken in het kader van de gewone wetgevingsprocedure. De Commissie heeft eerder al waardering uitgesproken voor de snelle steun van het Europees Parlement voor de uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven, en rekent op de steun om ook de snelle aanname van het Richtlijnvoorstel te waarborgen.

46 Het volledige antwoord van Didier Reynders is hier te raadplegen: www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-003966-ASW_EN.pdf.