

NAAR EEN EUROPEES STRAFREGISTER?*

Gert VERMEULEN en Els DE BUSSER**

I. Inleiding

Het eerste spoor van een mogelijk E.U.-strafregister kan teruggevonden worden in punt 49 van het Wenen-Actieplan.¹ De Raad en de Commissie benadrukten het belang van een haalbaarheidsstudie om de internationale uitwisseling van informatie betreffende nationale strafregisters verder uit te werken naar een ware E.U.-databank van strafregisters.

Het principe van wederzijdse erkenning dook voor het eerst op in de conclusies van het Finse voorzitterschap tijdens de Europese Raad van Tampere op 15 en 16 oktober 1999.² Het zogenaamde Wederzijds Erkenningsplan, aangenomen door de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken op 30 november 2000³ bevestigt het principe aangegeven tijdens de top van Tampere dat wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen de hoeksteen van de toekomstige justitiële samenwerking in strafzaken en burgerlijke zaken moet worden. Het gaat hier om een bijzonder gevoelige materie aangezien staten verplicht worden beslissingen welke door en in een ander strafrechtelijk systeem werden genomen te aanvaarden en te erkennen.⁴

* Deze bijdrage is de Nederlandstalige bewerking van een reflectiedocument uitgewerkt door het *Institute for International Research on Criminal Policy* (IRCP) van de Universiteit Gent in het kader van onderzoeksproject 2001/GRP/024 in opdracht van de Europese Commissie, getiteld "Legal, politico-institutional and practical feasibility of developing an EU criminal records database and disqualification register" (promotoren Prof. Dr. GERT VERMEULEN en Prof. Dr. TOM VANDER BEKEN; onderzoekers: ELS DE BUSSER en ARNE DORMAELS), gepubliceerd als: G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, E. DE BUSSER en A. DORMAELS, *Blueprint for an EU Criminal Records Database*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, 91 p. Zie ook reeds: G. VERMEULEN en E. DE BUSSER, "Ontwikkeling van een Europees strafregister", in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees formeel strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, 476-495.

** Docent Strafrecht en directeur IRCP, Universiteit Gent, respectievelijk assistente strafrecht en onderzoekster IRCP, Universiteit Gent.

1. Actieplan van de Raad en de Commissie van 3 december 1998 over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, JAI 41, 13844/98, 3 december 1998.

2. Tampere Europese Raad 15 en 16 oktober 1999, Conclusies van het voorzitterschap, URL: europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_nl.htm

3. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, LIMITE CATS 68 COPEN 78 CRIMORG 158, 13750/1/00, Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, Brussel, 24 november 2000 en RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, LIMITE CATS 69 COPEN 79 CRIMORG 160, 13860/00, Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, Brussel, 24 november 2000.

4. G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, P. ZANDERS en B. DE RUYVER, *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, Politeia, 1995, p. 197.

Wederzijdse erkenning bestaat in meerdere verschijningsvormen en dient als objectief te worden vooropgesteld in elk stadium van de strafrechtelijke procedure, d.w.z. voor, tijdens en na de veroordeling.⁵ In dit opzicht is de fase voor de eigenlijke veroordeling van betekenis voor de ontwikkeling van een register voor hangende procedures, terwijl de fase na de veroordeling van wezenlijk belang is voor de invoering van een databank voor vonnissen en arresten. Vooral tot een volledige implementatie van het wederzijdse erkenningbeginsel kan besloten worden, is het creëren van een Europese databank van strafregisters en vervallenverklaringen een cruciale stap. Het is immers noodzakelijk een instrument te ontwerpen om informatie over het bestaan en de inhoud van een strafrechtelijke beslissing te verspreiden alvorens men over de wederzijdse erkenning van deze beslissingen kan spreken.

Diverse rapporten hebben reeds het belang van deze uitwisseling van informatie benadrukt in specifieke domeinen. Een verslag van het Institute for Advanced Legal Studies⁶ (University of London) gaf de resultaten weer van het onderzoek naar het gebruik van strafregisters in het domein van openbare aanbestedingen en witwasoperaties. Een recent STOP-project⁷ (Universiteit Gent) had als centraal onderzoeksthema kinderpornografie en het verwezenlijken van databanken voor verdachte en veroordeelde seksuele delinquenten.

Het Wederzijds Erkenningsplan stelt drie redenen voorop ter verantwoording van de verwezenlijking van een Europese databank en een register van vervallenverklaringen. In de eerste plaats is de *individualisering* van sancties de belangrijkste doelstelling van het plan (*cf. infra*). Dit principe wordt in de praktijk in ernstige mate bevoordeeld door de wederzijdse erkenning van beslissingen in de E.U.-Lidstaten. Wanneer informatie wordt verworven over het bestaan van een eerdere veroordeling in een andere Lidstaat, kan dit in acht worden genomen bij het bepalen van de straf voor de huidige veroordeling. Informatie-uitwisseling is een voor deze praktijk onontbeerlijk instrument. De vierde maatregel opgenomen in het plan accentueert de noodzaak van een studie naar de vraag of een oplossing voor dit probleem kan geboden worden door het verbeteren van de bilaterale uitwisseling van gegevens, via een netwerk van nationale databanken of door een centraal Europees register.

In de tweede plaats zijn deze opties identiek voor *vervallenverklaringen*, ofschoon het Wederzijds Erkenningsplan (vierde en eenentwintigste maatregel) het onderscheid behoudt tussen een strafregister en een register van diskwalificaties. Dit laatste zou alle beslissingen bevatten betreffende de vervallenverklaring van bepaalde rechten en onbekwaamheden, b.v. een tijdelijk rijverbod uitgesproken in een E.U.-Lidstaat. Dezelfde gedachte ligt aan de basis, namelijk de wederzijdse erkenning van deze beslissingen om ze uitvoerbaar te maken over het ge-

5. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, LIMITE CATS 68 COPEN 78 CRIMORG 158, 13750/1/00, Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, Brussel, 24 november 2000.

6. INSTITUTE FOR ADVANCED LEGAL STUDIES, University of London, *Falcone Project JHA/1999/FAL/197; The use of criminal records as a means of preventing organised crime in the areas of money laundering and public procurement: the need for Europe-wide collaboration; Final Project Report*, Londen, 1999, 100 p.

7. G. VERMEULEN, F. DHONT en A. DORMAELS, *European data collection on sexual offences against minors*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2001, 209 p.

hele gebied van de E.U. Om deze reden wordt dezelfde maatregel opgenomen in het plan, namelijk het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie welke de meest efficiënte methode moet aanduiden uit het versterken van de internationale uitwisseling van informatie, het opzetten van een gedecentraliseerd netwerk van nationale registers en het ontwikkelen van een centraal Europees register.

Aangaande de categorie van de vervallenverklaringen moet een belangrijk onderscheid worden onderstreept, namelijk het verschil tussen de zuiver administratieve beslissingen en de administratieve beslissingen in strafzaken. Deze laatste zijn sancties opgelegd in een strafzaak en bijgevolg ook opgenomen in het strafregister van de persoon in kwestie. Beslissingen die enkel worden genomen op administratieve basis en niet werden opgenomen in een strafvonnis komen niet voor in het strafregister. Aangezien enkel de vervallenverklaringen opgenomen in strafvonnissen worden vastgelegd in het strafregister, kan het onderscheid tussen een strafregister en een register voor vervallenverklaringen bezwaarlijk behouden worden. Derhalve wordt in deze tekst enkel gesproken over de term 'strafregister'.

De derde reden voor het opnemen van de mogelijkheid van een centraal strafregister in het Wederzijds Erkenningsplan verwijst naar de beslissingen al dan niet te vervolgen genomen in een andere Lidstaat. De drie eerder vermelde opties worden herhaald in de twaalfde maatregel van het plan. Deze maatregel heeft zijn *ratio legis* in het beginsel *ne bis in idem*, eerder dan in het in acht nemen van eerdere veroordelingen. Waar de twee eerder beschreven redenen duidelijk verwijzen naar de ontwikkeling van een register van beslissingen genomen na vervolging, betreft de derde motivering de beslissingen al dan niet te vervolgen. Het onderwerp van deze studie peilt echter enkel naar de haalbaarheid van een register voor veroordelingen en vervallenverklaringen. Het is bijgevolg niet het oogmerk een register voor hangende vervolgingen te creëren.

De meerwaarde die de ontwikkeling van een Europees strafregister kan betekenen, situeert zich naast de reeds eerder weergegeven individualisering van sancties en de versterking van de wederzijdse erkenning van vervallenverklaringen, tevens op het vlak van het vergemakkelijken van *law enforcement* en het verzamelen van *intelligence*. Zoals verder zal uitgewerkt worden, mag het surplus dat een Europees strafregister op tewerkstellingsniveau kan bieden, niet onderschat worden. Dit is echter onderworpen aan de nodige beperkingen (*cf. infra*). Het verwerken en actualiseren van statistieken met behulp van een Europees strafregister zal voor elk *monitoring centre* een belangrijke ontwikkeling vormen. Ten slotte kan het systeem van 'active alerts' (*cf. infra*) de strafrechtelijke samenwerking tussen de autoriteiten van de Lidstaten intensiveren.

II. Inhoud van een Europees strafregister

Het Wederzijds Erkenningsplan behandelt enkel de mogelijkheid van een Europees strafregister, niet de mogelijke inhoud ervan. Het rapport van het Comité Européen pour des Problèmes Criminelles (verder: het CDPC) aangaande strafregisters en de rehabilitatie van veroordeelde personen geeft een overzicht van de wetgeving en de praktijk in de diverse Lidstaten. Deze studie vormde de basis voor enkele fundamentele principes die worden weergegeven in aanbeveling

R 84(10) van de Raad van Europa.⁸ Aangezien het CDPC-rapport dateert van 1984 is het noodzakelijk deze informatie aan te vullen met meer recente gegevens. De eerder reeds geciteerde IALS-studie⁹ is om die reden van groot belang, ofschoon erop gewezen moet worden dat ook dit rapport reeds gedateerde gegevens zal bevatten gezien het hoge tempo waarmee de wetgeving van de respectieve staten wordt aangepast.

A. DEFINITIEVE GERECHTELIJKE BESLISSINGEN

Wanneer gerechtelijke beslissingen een zekere draagwijdte krijgen op internationaal niveau, is het duidelijk dat het hier enkel om definitieve beslissingen gaat. Het zou de efficiëntie van de internationale samenwerking niet ten goede komen wanneer ook alle intermediaire beslissingen kunnen worden opgenomen in een centraal register. Om deze reden wordt verwezen naar de omschrijving gegeven door het CDPC in de Memorie van Toelichting bij het Europees Verdrag inzake de Internationale Geldigheid van Strafvonnissen (28 mei 1970). De definitieve en uitvoerbare aard van de beslissing in de staat waar zij gewezen werd is één van de voorwaarden opgenomen in het verdrag. De enige uitzonderingen op deze regel zijn de verstekvonnissen en *ordonnances pénales*.¹⁰

Zoals reeds werd aangegeven, zijn niet alle beslissingen die in een strafregister worden opgenomen, gerechtelijke beslissingen. Administratieve beslissingen uitgesproken in strafzaken kunnen immers eveneens een belangrijk effect hebben in sommige landen. De Schengen-Uitvoeringsovereenkomst (verder: SUO) van 19 juni 1990¹¹ bevatte een aanzienlijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de internationale samenwerking in strafzaken (overgenomen in de recente Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 29 mei 2000, verder: E.U.-rechtshulpovereenkomst). Artikel 49 a) van de SUO maakt het mogelijk wederzijdse rechtshulp te verlenen en te ontvangen in procedures welke voor de administratieve overheden worden gebracht in verband met gedragingen die in één of in beide van de betrokken staten door bestuurlijke autoriteiten worden bestraft als vergrijpen tegen voorschriften betreffende de orde, op voorwaarde dat tegen hun beslissingen beroep openstaat bij een ook in strafzaken bevoegde rechter. Een schoolvoorbeeld van deze specifieke overtredingen zijn de zogenaamde '*Ordnungswidrigkeiten*' gekend in het Duitse, Oostenrijkse en Portugese recht. Het is niet noodzakelijk dat deze vergrijpen zijn geclassifi-

8. COUNCIL OF EUROPE, EUROPEAN COMMITTEE ON CRIME PROBLEMS, *The criminal record and rehabilitation of convicted persons*, Strasbourg, 1984, 55 p.

9. Beide rapporten hebben onderzoek uitgevoerd naar het bestaan en het gebruik van strafregisters in de Europese staten. Het CDPC-rapport heeft een algemene draagwijdte, terwijl het IALS-onderzoek de domeinen van de openbare aanbestedingen en het witwassen van geld bestudeerde. Beide rapporten hebben weliswaar een andere invalshoek, desalniettemin is hun belang voor deze materie onmiskenbaar.

10. Explanatory Report on the European Convention on the International Validity of Criminal Judgments, 1970, in E. MÜLLER-RAPPARD en M.C. BASSIOUNI, *European inter-state co-operation in criminal matters*, 1991, ETS nr. 70, p. 39.

11. Overeenkomst 19 juni 1990 ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de buitengrenzen.

ceerd als misdrijven. Daarentegen is het wel essentieel dat ze, in een zeker stadium, kunnen gebracht worden voor een rechter of hof, bevoegd om strafrechtelijke zaken te behandelen.¹² Vanwege het belang van deze beslissingen in het domein van wederzijdse rechtshulp en omwille van het feit dat vervallenverklaringen (*cf. supra*) vaak administratieve beslissingen in strafzaken betreffen, is het meer dan raadzaam de administratieve beslissingen zoals bedoeld in artikel 49 a) van de SUO op te nemen in een Europees strafregister.

B. BESLISSINGEN IN VERBAND MET CRIMINELE GEDRAGINGEN

Niet alle beslissingen welke kunnen voorkomen in verband met criminele gedragingen worden genomen door een strafhof of een strafrechter. In bepaalde strafrechtssystemen kunnen deze (b.v. beslissingen tot amnestie of genade) worden gewezen door de regering of andere autoriteiten. Aldus, in deze context zal de term 'beslissingen in verband met criminele gedragingen' gebruikt worden om te verwijzen naar deze beslissingen, genomen als gevolg van crimineel gedrag ongeacht de beslissende autoriteit. De beschreven beslissingen omvatten alle veroordelingen, vrijspraken, beslissingen betreffende voorwaardelijke maatregelen, voorwaardelijke invrijheidstelling, amnestie, genade en herzieningen. Beslissingen aangaande de opsluiting van geesteszieke daders en aangaande diverse veiligheidsmaatregelen zijn eveneens inbegrepen, evenals de beslissingen van militaire rechtbanken of hoven en jeugdrechtbanken.¹³

Aangaande vervallenverklaringen (*cf. supra*) rijst de vraag in hoeverre de vervallenverklaringen worden bedoeld die automatisch worden opgenomen bij een veroordeling zonder dat een rechter er uitdrukkelijk uitspraak over moet doen. Het is echter niet omdat deze diskwalificaties automatisch zijn dat ze niet de hier weergegeven voorwaarde vervullen. Of de vervallenverklaringen eveneens worden opgenomen in het Europees register is afhankelijk van het voorkomen ervan in de nationale registers.

Het Verdrag van 1964 betreffende het toezicht op de voorwaardelijk veroordeelde of in vrijheid gestelde personen vereist de overdracht van maatregelen en voorwaarden naar de staat welke deze zal uitvoeren. Het opnemen van deze gegevens in een Europees strafregister zou deze praktisch aanzienlijk vereenvoudigen.

C. NATIONALE EN BUITENLANDSE BESLISSINGEN

De principes uiteengezet in het Wederzijds Erkenningsplan vereisen de invoering in nationale strafregisters van misdrijven gepleegd op het grondgebied van andere staten. Dit principe moet worden volgehouden voor het Europees strafregister, ten minste voor het grondgebied van de E.U. en haar kandidaat-lidstaten. Zowel het CDPC-rapport als het IALS-onderzoek geven weer dat bijna alle

12. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 13008/00 LIMITE COPEN 75 COMIX 788, Toelichtend rapport bij de Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lidstaten van de Europese Unie, Brussel, 20 november 2000, p. 11.

13. COUNCIL OF EUROPE, EUROPEAN COMMITTEE ON CRIME PROBLEMS, *The criminal record and rehabilitation of convicted persons*, Strasbourg, 1984, p. 17-19.

Lidstaten buitenlandse strafrechtelijke beslissingen onder bepaalde voorwaarden¹⁴ opnemen in hun nationale strafregisters. Dit is het rechtstreekse gevolg van de toepassing van artikel 22 van het Verdrag van 1959 aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Volgens de tekst van dit artikel moeten Lidstaten jaarlijks informatie uitwisselen betreffende de beslissingen in verband met criminele gedragingen welke betrekking hebben op hun onderdanen. De optie van een jaarlijkse uitwisseling is een efficiënte manier om andere staten met de nodige gegevens te bevoorraden. Het kan overwogen worden om deze methode uit te breiden en een meer frequente uitwisseling te vereisen, b.v. op maandelijks of wekelijkse basis. Dit zou kunnen gebeuren bij wijze van verklaring of aanvullend protocol bij het Verdrag van 1959 of bij toepassingsbesluit tussen de Lidstaten.

Artikel 6 § 8 b) van de E.U.-rechtshulpovereenkomst bevestigt de bevoegdheid van de centrale autoriteiten van de Lidstaten om de verplichting voortvloeiende uit artikel 22 uit te voeren.

Betreffende de beslissingen genomen door een rechter of rechtbank in een niet-Lidstaat moet een onderscheid gemaakt worden tussen de beslissingen tegen E.U.-onderdanen en tegen niet-E.U.-burgers. De beslissingen genomen door een rechter of rechtbank van een derde staat betreffende een burger van een derde staat kunnen bezwaarlijk worden ingevoerd in een Europees strafregister. Veroordelingen tegen E.U.-onderdanen uitgesproken in derde staten worden reeds gedekt door artikel 22 van het Verdrag van 1959 en komen derhalve in het Europees strafregister via de nationale registers.

D. NATUURLIJKE PERSONEN EN RECHTSPERSONEN

De IALS-studie erkende het probleem van gebrek aan harmonisatie betreffende de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. Derhalve wordt aanbevolen deze situatie te verbeteren en de aard van de rechtssubjecten welke moeten worden opgenomen in het strafregister te harmoniseren.¹⁵ Dit beginsel werd opgenomen in de E.U.-rechtshulpovereenkomst van 2000.¹⁶ De moeilijkheden welke opduiken als gevolg van de verschillende behandeling van rechtspersonen in een andere staat mogen geen grond uitmaken om rechtshulp te weigeren aan

14. B.v. de betrokken persoon dient onderdaan te zijn van het land waar het register wordt gehouden of er te verblijven, de erkenning van het misdrijf en de compatibiliteit van de straf met het strafrechtstelsel en het bestaan van een verdrag of bilaterale overeenkomst welke deze invoering vereist. COUNCIL OF EUROPE, EUROPEAN COMMITTEE ON CRIME PROBLEMS, *The criminal record and rehabilitation of convicted persons*, Strasbourg, 1984, p. 19-20.

15. INSTITUTE FOR ADVANCED LEGAL STUDIES, University of London, *Falcone Project JHA/1999/FAL/197; The use of criminal records as a means of preventing organised crime in the areas of money laundering and public procurement: the need for Europe-wide collaboration; Final Project Report*, Londen, 1999, p. 15.

16. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 7846/1/00 REV 1 COPEN 32 COMIX 342, Overeenkomst door de Raad vastgesteld overeenkomstig art. 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lidstaten van de Europese Unie, Brussel, 29 mei 2000.

de desbetreffende staat.¹⁷ Dezelfde regel zou van toepassing moeten zijn in deze materie. Dit betekent dat beslissingen betreffende rechtspersonen niet kunnen uitgesloten worden van een Europees strafregister omwille van het feit dat de staat in welke de beslissing werd gewezen een andere strafrechtelijke aansprakelijkheid voorziet voor rechtspersonen. De vraag rijst of de E.U. al dan niet Lidstaten moet kunnen dwingen hun nationale wetgeving aan te passen aan deze regelgeving. Om beslissingen betreffende zowel natuurlijke personen als rechtspersonen te kunnen opnemen in een Europees strafregister, zal het noodzakelijk zijn (b.v. bij kaderbesluit) deze harmonisatie uit te voeren.

Het Wederzijds Erkenningsplan bevat enkel bepalingen voor rechtspersonen aangaande de inning van boetes opgelegd aan een rechtspersoon in een andere staat. Het Actieplan ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit van 1997¹⁸ dringt reeds aan op het invoeren van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechtspersonen wanneer deze betrokken zijn bij georganiseerde misdaad. De invalshoek van georganiseerde misdaad wordt eveneens aangewend in de Millenniumstrategie,¹⁹ waar de derde aanbeveling een mogelijk register introduceert voor informatie over natuurlijke personen betrokken in het oprichten en leiden van rechtspersonen in de Lidstaten. In het kader van het Europees strafregister zou deze informatie één van de gegevens kunnen zijn weergegeven bij rechtspersonen. Behalve de naam, datum en plaats van oprichting, zetel van de rechtspersoon en het identificatienummer in het handelsregister van de betrokken Staat, kan informatie over de natuurlijke personen achter de rechtspersoon opgenomen worden, eerder dan het instellen van een apart register voor deze gegevens.

Behalve de eigenlijke strafrechtelijke veroordelingen kan een rechtspersoon eveneens het onderwerp zijn van een voorlopige maatregel. Deze kunnen een meer efficiënte en ernstige impact hebben op de activiteiten van een rechtspersoon vergeleken met de tijd welke een veroordeling kost en de reële kans op sepot, zoals het in beslag nemen van een machine die van vitale betekenis is voor de firma, kan het gehele productieproces ontwrichten. Het opnemen van deze beslissingen in het Europees strafregister komt echter in conflict met de vereiste van definitieve beslissingen (*cf. supra*). Nochtans zouden tussenvonnissen en maatregelen in een apart register kunnen vastgelegd worden parallel met het Europees strafregister. Beide hier voorgestelde (aanvullende) registers kunnen ontwikkeld worden tot belangrijke instrumenten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

17. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 13008/00 LIMITE COPEN 75 COMIX 788, Toelichtend rapport bij de Overeenkomst van 29 mei 2000 aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken, Brussel, 20 november 2000, p. 10.

18. Actieplan van de Raad aangaande ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, *P.B. C.* 28 april 1997, 251/01.

19. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, LIMITE CRIMORG 36 COR1 6611/00, Voorkoming en beheersing van de georganiseerde criminaliteit – een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium, Brussel, 9 maart 2000.

Het is noodzakelijk een duidelijke omschrijving weer te geven betreffende de inhoud van een Europees strafregister. Een eerste struikelblok wordt echter gevormd door de uiteenlopende strafrechtelijke kwalificaties van criminele gedragingen in de verscheidene Lidstaten. Een oplossing kan worden geboden gebruikmakend van één van de volgende opties. Enerzijds kan men zonder onderscheid te maken alle bestaande kwalificaties opnemen in het register. Anderzijds bestaat de mogelijkheid een (al dan niet verregaande) filter in te bouwen. De eerste en meest uitvoerige mogelijkheid betekent het opnemen van alle nationale kwalificaties. Derhalve wordt geen enkele filter gebruikt om de invloed te beperken en komt het nemen van deze optie erop neer dat staten onbeperkt elkaars nationale strafregisters zouden kunnen inkijken.

Het tweede alternatief kan bestaan in het gebruik van een filter welke de invoer van beslissingen in verband met criminele gedragingen beperkt tot de misdrijven opgenomen in de Bijlage bij de Europol-Conventie.²⁰ De desbetreffende misdrijven hebben specifieke – operationele – definities op Europees niveau²¹ zodat de nood aan nieuwe instrumenten om deze optie uit te voeren tot een minimum beperkt wordt.

De derde mogelijkheid is de meeste enge optie die neerkomt op het introduceren van een werkelijke E.U.-kwalificatie van misdrijven. Op dit niveau is een aanzienlijk hoge graad van harmonisatie vereist, waarvoor de Europol-misdrijven een basis kunnen vormen. Die laatste kunnen op die manier evolueren tot ware 'E.U.-misdrijven'. Rekening houdend met de individualisering van sancties en bijgevolg het principe van recidive, zijn E.U.-kwalificaties een noodzaak. Het implementeren van deze fundamentele doelstelling van het Wederzijds Erkenningsplan kan enkel mogelijk gemaakt worden door het creëren van deze kwalificaties. Het bereiken van dit hoog gegrepen doel van werkelijke E.U.-misdrijven kan eveneens worden aanzien als een proces van verscheidene stappen. Een eerste stap zou de opname van alle misdrijfkwalificaties kunnen zijn. Door het verfijnen van dit geheel van kwalificaties met behulp van de zogenaamde 'labelling-techniek' (*cf. infra*) is de afscheiding van de E.U.-misdrijven het resultaat.

III. Organisatie van een Europees strafregister

Zoals eerder reeds vermeld, geeft het Wederzijds Erkenningsplan drie mogelijkheden om een Europees strafregister te ontwikkelen, namelijk door het verbeteren van de bilaterale uitwisseling van informatie, het opzetten van een netwerk van nationale registers of het creëren van één centrale Europese databank. Deze

20. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *P.B. C.* 27 november 1995, 316, Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst op grond van het art. K3 van het verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 6876/01 LIMITE EUROPOL 22, Twee ontwerpen van juridische instrumenten houdende mogelijke wijzigingen in de Europol-Overeenkomst en een uitbreiding van het mandaat van Europol, Brussel, 8 maart 2001.

21. Voor een overzicht: B. HAYES, "The activities and development of Europol, towards an unaccountable 'FBI' in Europe", *Stewardship* 2002, p. 23-26.

drie opties kunnen naast elkaar gezien worden, als alternatieven voor elkaar. Op die manier zal, na afweging van de voor- en nadelen, een keuze moeten worden gemaakt voor de meest doeltreffende techniek.

De wijze waarop informatie uit het register wordt opgevraagd, brengt eveneens enkele opties naar voren aangaande de organisatie van de databank. In dit opzicht is de bescherming van gegevens ongetwijfeld een te onderzoeken thema, net als het taalprobleem dat zal opduiken bij het gebruikmaken van het register.

A. *BENADERING*

Wanneer de drie gegeven opties bekeken worden als los van elkaar staande mogelijkheden, dan betekent dit dat de voor- en nadelen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Bovendien moet rekening worden gehouden met de reeds bestaande methoden en praktijken.

1. Verbeteren van bilaterale uitwisseling van informatie

Vooraf werd reeds verwezen naar artikel 22 van het Europees Verdrag van 1959 dat de internationale uitwisseling van gegevens op jaarlijkse basis verplicht maakt aangaande strafvonnis en van nadien met betrekking tot die vonnissen genomen maatregelen. Het artikel heeft de bedoeling een spontane 'ruil' van informatie te creëren. De mogelijkheid staat open die te organiseren met een hogere frequentie. Het verhogen van de frequentie naar een maandelijks, wekelijkse of zelfs dagelijkse uitwisseling zou de nauwkeurigheid van de uitgewisselde gegevens op aanmerkelijke wijze ten goede komen. Nochtans, om een vlotte stroom van gegevens te verzekeren (voornamelijk bij het verkiezen van een hoge frequentie) is een zekere technologische uitrusting vereist. De uitwisseling van informatie krachtens artikel 22 wordt niet meer als prioriteit behandeld door de Raad van Europa. Het verhogen van de frequentie van de uitwisseling kan daarentegen gebeuren bij toepassingsbesluit tussen de Lidstaten. Bovendien introduceerde het Wederzijds Erkenningsplan (maatregel 3) de mogelijkheid om standaardformulieren te gebruiken voor het opvragen van informatie uit strafregisters. Dit kan de internationale uitwisseling van informatie aanzienlijk vergemakkelijken.²²

Het versterken van bilaterale informatie-uitwisseling is weliswaar zinvol, maar kan op zichzelf staand niet de doelstellingen bereiken die vooropgesteld werden bij het Europees strafregister aangezien het hier enkel kan gaan om onderdanen van de Lidstaten. Een Europees strafregister kan daarentegen ook een overzicht geven van de niet-E.U.-onderdanen veroordeeld in een Lidstaat.

22. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, LIMITE CATS 68 COPEN 78 CRIMORG 158, 13750/1/00, Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, Brussel, 24 november 2000, p. 8.

2. Netwerk van nationale strafregisters

Het opzetten van een elektronische link tussen de nationale registers zou de bilaterale gegevensuitwisseling volledig informatiseren. Ofschoon deze praktijk een aanzienlijke investering noodzaakt in technologische uitrusting zou het een permanente verbinding teweegbrengen tussen de strafregisters van de Lidstaten.

Dit betekent dat elke nieuwe invoering in het nationaal strafregister onmiddellijk te raadplegen is in andere staten door de respectievelijke autoriteiten. Een andere mogelijkheid kan bestaan uit het versturen van de gegevens met vaste intervallen. Op die manier zouden de gegevens automatisch worden geactualiseerd met een vastgestelde frequentie.

3. Centraal Europees strafregister

Een centrale databank die alle strafregisters van de Lidstaten verzamelt, kan op verscheidene wijzen worden gerealiseerd. In de eerste plaats kan een kopie van de nationale bestanden elektronisch verzonden worden naar een centrale computer, gebruikmakend van een vaste frequentie. Er wordt bijvoorbeeld op middernacht een kopie van het aangepaste nationaal register verstuurd naar het Europees bestand. Op de tweede plaats is het mogelijk één centrale computer in te schakelen die permanent in verbinding staat met de nationale registers. Dit betekent dat elke nieuwe invoering op nationaal vlak onmiddellijk zichtbaar is op internationaal niveau. Beide technieken betekenen eveneens ernstige investeringen maar verzekeren een nauwkeurige verzameling van gegevens doorheen de E.U.

4. Conclusie

Na de beschrijving van de verscheidene mogelijkheden om een databank van strafregisters te organiseren, leidt de combinatie van de tweede en derde optie tot een onderbouwde conclusie. Aangezien het erg moeilijk zou zijn een centraal Europees strafregister op te stellen, is het efficiënter om de concrete informatie opgenomen in de nationale strafregisters gedecentraliseerd te houden en, gebruikmakend van een netwerk tussen deze databanken, een gecentraliseerd systeem van labels in te stellen. Het gaat hier om een voorgestelde maximumoplossing die zo flexibel mogelijk moet zijn om in de tijd te worden aangepast met aanvullende modules. Deze optie betekent dat een elektronische link wordt gelegd tussen de nationale registers en dat enkel de wijze waarop in dit intranet wordt gezocht, geregeld wordt door een gemeenschappelijk indexsysteem van labels. De labelling-techniek zal dan functioneren als gemeenschappelijke basis voor dit netwerk. Elke Lidstaat zal gehouden zijn dezelfde labels te gebruiken.

Het ontwikkelen van deze mogelijkheid doet een belangrijke vraag rijzen aangaande het situeren van het Europees strafregister bij een E.U.-instelling. Dit is voornamelijk een technische aangelegenheid. Het decentraliseren van de gedetailleerde informatie aangevuld met een gecentraliseerd indexsysteem zou praktisch uit te voeren zijn gebruikmakend van een bestaande en beveiligde infrastructuur. Zowel Europol als SIS beschikken over een specifieke en beveiligde databankarchitectuur die gebruikt zou kunnen worden door het Europees

strafregister aangezien het gebruiken van dezelfde technische faciliteiten niet gelijkstaat met het gebruiken van dezelfde informatie. Het aanwenden van bestaande faciliteiten zou de (technische) ontwikkeling van het Europees strafregister aanzienlijk vlotter doen verlopen.

Een andere mogelijkheid zou kunnen bestaan in het situeren van het Europees strafregister bij het Europees Judicieel Netwerk (EJN). Dit netwerk bestaat echter uit een aaneenschakeling van contactpunten zonder over een eenvormige structuur te beschikken zodat de functionele doorstroming van data niet kan gegarandeerd worden.²³ Dit probleem zal worden opgelost wanneer het secretariaat van het EJN zal worden ingevoegd in het Eurojust-secretariaat en op die manier eveneens zal gevestigd zijn te Den Haag.²⁴ Dit betekent dat de uitwisseling van gegevens kan worden verzekerd en het onderwerp kan worden van de Eurojust-regelgeving aangaande de bescherming van persoonsgegevens.

Om de mogelijkheid te voorzien voor derde staten en externe instellingen om verzoeken tot informatie rechtstreeks aan het Europees strafregister te richten, zou een laatste optie kunnen bestaan uit een volledig onafhankelijk Europees strafregisterbureau. Op die manier zal een nieuwe instelling worden opgericht binnen het kader van de E.U., met haar eigen regelgeving, bevoegdheden en budget. Ook de vragen betreffende de organisatie van dit bureau zullen een oplossing moeten krijgen. De modellen van Europol of Eurojust kunnen hiervoor geschikte voorbeelden zijn.

B. ZOEKMETHODEN

Het verzamelen van alle strafregisters en registers van vervallenverklaringen van alle Lidstaten in één centrale databank zal uiteraard ernstige problemen veroorzaken met betrekking tot de kwalificatie van criminele gedragingen. In bepaalde internationale overeenkomsten en verdragen is het principe van dubbele incriminatie reeds duidelijk terzijde geschoven als mogelijke weigeringsgrond.²⁵ In andere gevallen wordt het slechts behouden wanneer het gebruik van dwangmiddelen vereist is.²⁶ Bovendien bevatten diverse internationale teksten eigen kwalificaties van bepaalde misdrijven. Bijvoorbeeld, de definitie van een 'criminele organisatie' werd opgenomen in het Belgische Strafwetboek in artikel 324*bis* en vertoont een beduidend verschil met de omschrijving opgenomen in het Gemeenschappelijk Optreden van 21 december 1998.²⁷

23. Art. 10 van het Gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998 aangaande de oprichting van een Europees Judicieel Netwerk is momenteel nog niet operationeel.

24. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *P.B. L.* 6 maart 2002, 063, Besluit van de Raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen de ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te versterken, art. 26, 2 b).

25. B.v. art. 18.1f van het Europees Verdrag van 8 november 1990 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven.

26. Dubbele incriminatie werd niet behouden als weigeringsgrond in het Rechtshulpverdrag van 1959, noch in de Benelux-overeenkomst van 1962 inzake uitlevering en wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

27. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *P.B. L.* 29 december 1998, 351, Gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998 aangenomen door de Raad overeenkomstig art. K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de Lidstaten van de Europese Unie.

Niettegenstaande de gekozen benadering of techniek om het register te organiseren, zijn verschillende zoekmethoden mogelijk. Deze kunnen eveneens in drie stadia worden onderverdeeld waarbij de eerste stap de meest specifieke is maar de minste inspanning vereist, terwijl de derde fase een erg hoge graad van harmonisatie noodzakelijk maakt.

1. Zoeken op naam/geboortedatum/plaats en datum van beslissing

Het zoeken naar een welbepaalde persoon of beslissing in een E.U.-strafregister is de meest specifieke techniek die resulteert in de meest accurate informatie. Geen bijzondere inspanning is vereist aangezien de namen en geboortedata, net zoals de plaats en datum waarop de beslissingen genomen zijn, reeds beschikbaar zijn in het systeem door de input in het nationale register door de autoriteiten van de desbetreffende Lidstaten. Om taalproblemen te overbruggen moet het systeem worden uitgerust met de nodige software om de lettertekens of karakters van de verscheidene Europese talen te herkennen en weer te geven. Het mag bijvoorbeeld geen moeilijkheden opleveren om een naam geschreven in Griekse letters terug te vinden in het bestand.

2. Zoeken op categorieën – de labelling-techniek²⁸

Alvorens een opzoeking mogelijk te maken naar een welbepaalde criminele gedraging in plaats van naar een persoon, moet een oplossing worden gevonden voor het probleem van de uiteenlopende strafrechtelijke kwalificaties van de Lidstaten. Het introduceren van 'labels' voor de invoeringen in het register kan een uitweg bieden. Dit betekent dat de verplichting kan worden ingevoerd voor elke Lidstaat om elke invoering in haar nationaal register van een welbepaald label te voorzien, gerelateerd aan de criminele daad die werd gesteld. Dit zou de taak moeten zijn van de rechter of de autoriteit die de beslissing neemt aangezien deze techniek op de meest efficiënte wijze zal worden uitgevoerd door de persoon welke het meest vertrouwd is met de desbetreffende zaak en al haar bijzonderheden.

Derhalve, om dit systeem te laten functioneren moet elke Lidstaat verplicht worden deze labels te hechten aan elke beslissing in verband met criminele gedragingen. De rechters en overheden verplichten om labels aan te brengen op hun beslissingen kan eveneens de deur openen naar een mogelijke 'kijk over de grens'. Rechters kunnen zichzelf in de positie bevinden waarin ze onmogelijk een label vinden volgens hun nationaal recht, wetende dat er een kwalificatie in een ander strafrechtstelsel bestaat wat kan leiden tot het aanbrengen van een label. Bijvoorbeeld, een vonnis kan uitgesproken worden betreffende een criminele gedraging die volgens het nationale recht niet wordt aanzien als 'georganiseerde criminaliteit' maar wel volgens een ander strafrechtstelsel.

Labels maken het mogelijk om gelijksoortige criminele gedragingen te groeperen in welbepaalde, vooraf – voor het gehele gebied van de E.U. – vast te stellen categorieën. De labels functioneren *de facto* als bredere titels voor een verzameling van meer specifieke criminele gedragingen. De bijzondere kenmer-

28. Zie het bijgevoegde diagram voor een schematisch overzicht van de mogelijkheden.

ken van een criminele gedraging, zoals het feit of die georganiseerd werd of niet, of die betrekking had op minderjarigen, of het al dan niet een recidivist betrof, zijn b.v. belangrijke parameters die benadrukt kunnen worden in het register. Deze techniek maakt het mogelijk alle misdrijfkwalificaties van E.U.-Lidstaten op te nemen. De beslissing die deze techniek zou invoeren moet meteen een limitatieve lijst van labels bevatten. Een vertaling van deze labels in de officiële talen van de Lidstaten kan worden bijgevoegd om taal- en interpretatiemoeilijkheden te vermijden.

Deze aspecten in acht genomen, kan het type van criminele gedraging onderworpen worden aan een driedelig systeem waarin elke tak een specifieke wijze vertegenwoordigt waarop misdrijven worden onderverdeeld. Dit betekent dat de keuze van de wijze waarop de misdrijven worden gecategoriseerd hier irrelevant is. Integendeel, één welbepaald misdrijf kan bij twee, of zelfs de drie onderdelen van het systeem gerangschikt worden. Bijgevolg dient elke beslissing in verband met een criminele gedraging te worden geplaatst in één, twee of drie categorieën van het driedelig systeem.

a. Eerste vertakking: bredere categorieën van criminele gedragingen

De eerste tak zou de bredere categorieën van misdrijven kunnen omvatten. Het inbouwen van deze vertakking maakt het mogelijk om de misdrijven te groeperen die aan elkaar gerelateerd zijn ongeacht hun (mogelijk) uiteenlopende kwalificaties in verschillende Lidstaten. Om bevattelijke en efficiënte labels te introduceren die betrekking hebben op een passend geheel van criminele gedragingen, is het noodzakelijk om duidelijk elke categorie die door een label gedekt wordt, te omschrijven. Deze catalogisering moet breed genoeg zijn om een zeker bereik aan criminele gedragingen (uit verschillende strafrechtssystemen) te omvatten zonder een teveel aan labels te creëren. Anderzijds dient de omschrijving eng genoeg te zijn om enkel die misdrijven te groeperen welke een gemeenschappelijk kenmerk hebben. Bijgevolg kan een welbepaald crimineel gedrag verschillende labels dragen.

De gemeenschappelijke kenmerken kunnen bestaan uit, bijvoorbeeld, de techniek aangewend om het misdrijf te plegen (b.v. elk type van georganiseerde misdaad zou in één categorie kunnen worden ondergebracht), de sector waarin of waartegen de misdrijven gepleegd worden (b.v. de financiële sector die criminele gedragingen als corruptie, vervalsing van munten kan omvatten), de goederen of vermogensbestanddelen waarop het crimineel gedrag betrekking heeft (b.v. drugs, culturele goederen, menselijke organen en weefsels) of de schending van bepaalde mensenrechten (b.v. de categorie van alle criminele gedragingen die de persoonlijke integriteit raken of de persoonlijke vrijheid ontnemen).

b. Tweede vertakking: 'gemandateerde' gebieden

De tweede vertakking verwijst naar de specifieke mandaten die werden toegekend (of in de toekomst zullen toegekend worden) aan de betrokken E.U.-instellingen Europol en Eurojust. Aangezien de bevoegdheid van beide niet geheel gelijklopend is, zal een grotere mate aan overeenstemming worden bereikt wan-

neer de voorgestelde uitbreiding van Europol's bevoegdheid van kracht wordt.²⁹ Deze onderverdeling is bedoeld om de toegangsrechten van Europol, Eurojust en eventueel OLAF tot het Europees strafregister af te bakenen tot hun specifieke mandaten. Binnen deze vertakking kunnen verschillende velden worden onderscheiden die leiden tot een aantal labels gerelateerd aan de welbepaalde (toekomstige) mandaten. Uiteraard kan een misdrijf verschillende labels toegekend krijgen van verschillende velden.

De kwalificatie of een criminele gedraging al dan niet georganiseerd is, is een eerste onderscheid dat kan worden gemaakt. Een tweede heeft betrekking op enkel die misdrijven binnen de reikwijdte van het mandaat van de instelling. Deze 'mandaatmisdrijven' zijn van cruciaal belang in verband met de rechten van Europol, Eurojust en eventueel OLAF om toegang te verkrijgen tot het Europees strafregister. In het geval van Europol dient een verschil te worden gemaakt tussen de bevoegdheid met betrekking tot de Analysis Work Files (AWF's) en het Europol-computersysteem (TECS). De eerste verzamelt voornamelijk informatie over een welbepaald thema of onderzoek.³⁰ TECS, dat operationeel werd in 2002, bevat informatie over verdachten en verdachte groeperingen. Ofschoon de mogelijkheid krachtens de Europol-Conventie bestaat veroordelingen in dit systeem in te passen, werd hiervan nog geen gebruikgemaakt. Een derde veld heeft betrekking op de misdrijven die de financiële belangen van de Europese Gemeenschap raken. Een vierde verwijst naar alle misdrijven die betrekking hebben op meer dan twee E.U.-Lidstaten. Ten slotte is het eveneens een optie om de lijst misdrijven waarvoor het Europees aanhoudingsmandaat³¹ kan worden aangewend op te nemen in deze onderverdeling. Dit raakt uiteraard niet aan de bevoegdheid van Europol en Eurojust maar geeft de individuele magistraten een specifieke zoekterm in het Europees strafregister om opzoeken te doen naar alle misdrijven opgenomen in verband met het Europees aanhoudingsmandaat.

c. Derde vertakking: kaderbesluiten

Als derde vertakking vormen alle wettelijke kwalificaties in domeinen waarin de Europese Commissie voorstellen tot kaderbesluiten formuleerde of kaderbesluiten uitvaardigde, een behoorlijk grote groep. Kaderbesluiten en de voorstellen daartoe verwijzen naar een vrij hoge graad van harmonisatie van wetgeving. Het principe van herhaling toepassen op internationaal niveau vereist een zekere graad van harmonisatie. Derhalve onderscheidt deze vertakking alle criminele gedragingen welke kunnen leiden tot de toepassing van internationaal recidivisme. Dit omvat bijvoorbeeld, aanvallen op informatiesystemen of het bestrij-

29. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 6879/01 LIMITE EUROPOL 22, Twee ontwerpen van instrumenten houdende mogelijke wijzigingen in de Europol-overeenkomst en een uitbreiding van het mandaat van Europol, Brussel, 8 maart 2001.

30. B. HAYES, "The activities and development of Europol, towards an unaccountable 'FBI' in Europe", *Statewatch* 2002, p. 4.

31. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *P.B. L.* 18 juli 2002, 190, Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de Lidstaten.

den van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten.³²

3. E.U.-kwalificatie van criminele gedragingen

De mogelijkheid om tot een E.U.-kwalificatie van criminele gedragingen te komen kan aanzien worden als een derde optie in mogelijke zoekmethoden. Dit betekent dat voor het ontwikkelen van een centrale E.U.-databank, gemeenschappelijke definities de richtlijnen zouden vormen.

Gemeenschappelijke definities moeten onderscheiden worden van de eerder besproken labels, aangezien labels als overkoepelende titel enkel een verzameling misdrijven met een gemeenschappelijk kenmerk vertegenwoordigen. Derhalve blijft de nationale kwalificatie onaangeroerd. De derde optie betekent echter dat die labels vervangen worden door gemeenschappelijke E.U.-kwalificaties. Het creëren van deze omschrijvingen kan gebeuren door te zoeken naar 'de grootste gemene deler', m.a.w. een gemeenschappelijk standpunt van de verscheidene Lidstaten met betrekking tot de desbetreffende criminele gedraging. Zoals reeds vermeld vereist deze werkwijze een hoge graad van harmonisatie. De definities opgenomen in de Bijlage bij de Europol-Conventie³³ kunnen echter een belangrijk uitgangspunt vormen dat verder kan worden uitgewerkt.

C. GEGEVENSBESCHERMING

1. Gemeenschappelijke controleorganen voor gegevensbescherming

Om een orgaan op te richten dat toeziet op de bescherming van gegevens in het Europees strafregister, kan het model gebruikt worden van de gemeenschappelijke controleorganen voor gegevensbescherming.³⁴ Die techniek werd aangevend om de organen voor gegevensbescherming te verenigen die werden ingesteld bij Europol, bij het gebruik van informatietechnologie voor douanedoeleinden en bij de Schengen-overeenkomst.

Deze gemeenschappelijke controleorganen werden opgericht om praktische redenen en om kosten te besparen. Derhalve kan ook de gegevensbescherming inzake het Europees strafregister hieraan gekoppeld worden.

32. COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, COM (2002) 173, Voorstel voor een kaderbesluit over aanvallen op informatiesystemen, Brussel, 19 april 2002 en RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *P.B. L.* 2 juni 2001, 149, Kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende het bestrijden van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten.

33. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *P.B. C.* 27 november 1995, 316, Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst op grond van het art. K3 van het verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 6876/01 LIMITE EUROPOL 22, Twee ontwerpen van juridische instrumenten houdende mogelijke wijzigingen in de Europol-overeenkomst en een uitbreiding van het mandaat van Europol, Brussel, 8 maart 2001.

34. RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, LIMITE JAI 115, 12291/00, Besluit van de Raad tot oprichting van een secretariaat voor de gemeenschappelijke controleorganen voor de gegevensbescherming ingesteld bij de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied en de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Schengen-overeenkomst), Brussel, 16 oktober 2000.

2. Kennisgeving van mogelijke onthulling

De mogelijke onthulling (*cf. infra*) heeft eveneens consequenties betreffende de informatie voor burgers aangaande deze praktijken. Onthulling door autoriteiten bevoegd voor strafrechtelijke onderzoeken is volledig gericht op het onderzoeken en vervolgen van daders zodat het geheim van het onderzoek het niet mogelijk zal maken de betrokkene te verwittigen.

De tweede mogelijke onthulling is gericht op professionele doeleinden. Daarom kunnen werkgevers verplicht worden elke kandidaat voor een bepaalde betrekking te informeren betreffende de controle en de omvang hiervan. Het gaat hier echter niet om controle van het register door werkgevers,³⁵ maar wel om het leveren van een bewijs van goed gedrag door de kandidaat-werknemer. Deze kennisgeving moet voorafgaan aan de sollicitatie, m.a.w. deze informatie moet worden opgenomen in de bekendmaking van de werkaanbieding. Op die manier hebben potentiële kandidaten de keuze al dan niet hun kandidatuur te stellen.

3. Rehabilitatie – uitwissing van vermeldingen in het register

In dit opzicht verwijst rehabilitatie naar het uitwissen van de vermeldingen in het strafregister naar aanleiding van een beslissing of na verloop van een bepaalde termijn. Deze situatie is het tegenovergestelde van de individualisering van sancties. Het laatste heeft als gevolg dat een straf wordt verhoogd wegens eerdere veroordelingen opgenomen in het strafregister zodat de inhoud van het strafregister in feite een negatief effect heeft voor de betrokkene. Rehabilitatie verwijst naar de kans die een persoon heeft een blanco strafregister te verkrijgen en zich te reintegreren in de maatschappij. Dit betekent dat ditmaal op een positieve wijze rekening wordt gehouden met de inhoud van het strafregister. Automatische verwijdering door verloop van tijd is de meest voorkomende vorm van rehabilitatie en zou bijgevolg kunnen geïmplementeerd worden op Europees vlak. Zoals in de meeste Lidstaten het geval is, wordt een verschillende termijn aangewend voor de verschillende types van criminele gedragingen. Op Europees niveau kan dit worden opgelost door bepaalde termijnen te koppelen aan de opgelegde sancties, b.v. veroordelingen tot één jaar kunnen automatisch geschrapt worden na verloop van vijf jaren vanaf de datum van het vonnis.

D. VERTALING

Om het een bevoegde autoriteit mogelijk te maken op doeltreffende wijze informatie te zoeken in de E.U.-databank voor strafregisters, is het noodzakelijk de taalbarrière volledig weg te werken. Met betrekking tot het gebruik van labels werd er hoger reeds gewezen op een limitatieve lijst met bijgevoegde vertaling van deze labels. De inhoud van de strafregisters veroorzaakt echter ernstigere problemen op het vlak van taal. Vertalingen zouden automatisch kunnen aangeboden worden aan de persoon die gegevens zoekt in het register, door het sys-

35. In het Verenigd Koninkrijk is deze praktijk wel reeds ingeburgerd. Via het Criminal Records Bureau kunnen werkgevers het criminele verleden van de kandidaat-werknemers voor bepaalde beoepende controleren. Het is echter niet de doelstelling om dit uit te breiden op Europees vlak.

teem uit te rusten met de nodige vertaalsoftware. Een andere optie zou erin kunnen bestaan elke autoriteit te verplichten om de gegevens die ze opvraagt, zelf te vertalen. Dat kan gebeuren door een beëdigd vertaler om onjuiste vertalingen, en bijgevolg onjuiste gevolgtrekkingen, te vermijden. Een combinatie van beide mogelijkheden kan resulteren in het automatisch voorzien van vertalingen in de officiële E.U.-talen aangevuld met de verplichting vertalingen uit te voeren door beëdigde vertalers voor de andere talen.

In dit opzicht kan worden gebruikgemaakt van de vertaalsoftware ontwikkeld door Europol (operationeel sinds einde 2002). Aangezien die software kan worden aangevuld met categorieën van misdrijven die niet behoren tot het Europol-mandaat, kan dit een praktisch en uitvoerbaar antwoord zijn op het taalprobleem.

IV. Toegang en gebruik van het Europees strafregister

De vraag wie toegang heeft tot het Europees strafregister is, zoals voorgaande onderdelen, een zaak die ernstig bemoeilijkt wordt door het gebrek aan harmonisatie. Studies wijzen erop dat Lidstaten een vrijwel gelijkaardig standpunt innemen aangaande het toekennen van het toegangsrecht aan nationale autoriteiten bevoegd voor strafrechtelijke onderzoeken (b.v. politiediensten, gerechtelijke autoriteiten en vervolgingsinstanties). Nochtans is het niet duidelijk hoe uitgebreid die toegang precies is. Dit is van uiterst groot belang op het vlak van gegevensbescherming en privacy. De vraag of ook rechters toegang hebben tot het strafregister is van cruciaal belang vanwege de individualisering van sancties. Wat professionele instellingen betreft, welke inzage in het strafregister ze zouden kunnen gebruiken in het onderzoeken van kandidaten voor werkaanbiedingen inzake de zogenaamde 'kwetsbare beroepen', zijn niet alle Lidstaten bereid deze informatie bekend te maken, ofschoon de beperking tot welbepaalde sectoren of beroepen reeds aangewend wordt in enkele Lidstaten.

A. TOEGANG

In de eerste plaats moet een evaluatie worden gemaakt aangaande wie toegang heeft tot het Europees strafregister en hoe geconditioneerd deze toegang moet zijn. Behalve de Lidstaten en de reeds bestaande Europese databanken, moet eveneens de toegang van externe organen en derde staten worden bekeken. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende verzoeken in verschillende situaties. Het eerste onderscheid kan bestaan op het vlak van de autoriteit welke rechtstreeks of onrechtstreeks en beperkt of onbeperkt toegang wordt verleend tot het register. In de tweede plaats mag de hoofdbekommernis van de bestaande studies in dit domein, namelijk de bescherming van de zogenaamde 'kwetsbare beroepen', niet uit het oog worden verloren.

1. Autoriteiten bevoegd voor strafrechtelijke onderzoeken

De meeste Lidstaten voorzien in een rechtstreekse toegang tot het nationaal register voor hun autoriteiten die bevoegd zijn voor strafrechtelijke onderzoeken. Het is raadzaam deze bevoegdheid te handhaven op internationaal niveau aan-

gezien het de bedoeling van internationale samenwerking is om de strafrechtelijke onderzoeken niet te laten beperken door de limieten van de nationale grenzen.

Strafrechtelijke onderzoeken worden in verschillende Lidstaten gevoerd door verschillende autoriteiten. Het zou de efficiëntie van een Europees strafregister en van het verrichten van een strafrechtelijk onderzoek niet ten goede komen wanneer die autoriteiten hun bevoegdheid niet zouden kunnen behouden ten aanzien van deze centrale databank. Het kan echter niet de bedoeling zijn te raken aan de nationale systemen. Wanneer bijvoorbeeld in Lidstaat A politieagenten geen inzagerecht hebben t.a.v. het nationaal strafregister, zou het tegen het nationale strafrechtssysteem van deze Lidstaat kunnen ingaan om wel politieagenten van Lidstaat B inzage te geven in hun nationale data via het Europees strafregister. Om deze redenen moet het mogelijk zijn voor Lidstaten om restricties te formuleren t.a.v. het gebruik van de informatie. Deze restricties moeten niet noodzakelijk gekoppeld worden aan de nationale regels van de desbetreffende staat.³⁶ Om dezelfde reden moeten de Europese instellingen bevoegd voor strafrechtelijke onderzoeken, zoals OLAF, Eurojust en Europol, dezelfde competenties hebben daar dat vereist is in het kader van hun specifieke opdrachten. Daarvoor is een 'geconditioneerde toegang' nodig. Rechtstreekse toegang kan niet toegekend worden aan de autoriteiten die niet bevoegd zijn voor strafrechtelijke onderzoeken. Doch, deze kunnen wel gegevens verkrijgen via de autoriteiten met rechtstreekse toegang. Deze onrechtstreekse toegang zou bovendien verbonden kunnen worden aan welbepaalde voorwaarden. Op die manier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de toegangsrechten van Lidstaten, de E.U.-instellingen bevoegd voor strafrechtelijke onderzoeken en derde staten. Die laatste categorie kan op haar beurt worden opgedeeld in drie verschillende opties overeenkomstig de te vervullen voorwaarden.³⁷

a. Lidstaten

Het opvragen van informatie uit het strafregister van een andere E.U.-Lidstaat is nu een deel van de justitiële samenwerking tussen Lidstaten. Om die reden is het een belangrijke bekommernis om politieautoriteiten slechts toegang toe te kennen na goedkeuring door een justitiële overheid.

b. E.U.-instellingen

De E.U.-instellingen, Europol, Eurojust en eventueel OLAF kunnen toegang verkrijgen, ofschoon beperkt door hun specifieke bevoegdheden.

c. Derde instellingen

Interpol heeft reeds belangrijke databanken gecreëerd aangaande internationale criminaliteit, maar is voor de invulling hiervan afhankelijk van de aanlevering

36. Er bestaan echter precedentes waarbij deze koppeling aan de nationale regels wel van cruciaal belang is, zie art. 17,2 Europol-Conventie.

37. Zie het bijgevoegde diagram voor een schematisch overzicht van deze mogelijkheden.

van informatie door de Lidstaten.³⁸ De vraag rijst bijgevolg of Interpol al dan niet toegang zou moeten hebben tot het Europees strafregister. Europol heeft reeds een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Interpol³⁹ inzake de uitwisseling van informatie zodat een onderscheid moet gemaakt worden tussen de informatie-uitwisseling binnen de reikwijdte van deze overeenkomst en de uitwisseling buiten het toepassingsgebied van de overeenkomst. Ongeacht de overeenkomst, kan de vraag gesteld worden of Interpol moet ingeschakeld worden in de informatie-uitwisseling aangaande het strafregister. Het is alleszins noodzakelijk deze interactie uitdrukkelijk te regelen.

d. Derde staten

Wanneer niet-Lidstaten informatie nodig hebben welke beschikbaar is in het Europees strafregister, zijn vier opties mogelijk. Verscheidene mogelijkheden staan niet open voor alle derde staten maar vereisen de vervulling van specifieke voorwaarden.⁴⁰

I. GEEN TOEGANG TOT EUROPEES STRAFREGISTER

De meest enge optie komt neer op het ontkennen van elke toegang tot het Europees strafregister voor de derde staten. Dat betekent dat derde staten informatie moeten vragen aan de centrale autoriteit van de desbetreffende Lidstaat. Op die manier kan de verzoekende staat uiteraard enkel informatie bekomen welke zich bevindt in het nationale register van de aangezochte staat of staten waarvan hem bekend is dat deze over de benodigde informatie beschikt.

II. GEVEN VAN CONTACTADRESSEN

Wanneer een derde staat een verzoek tot informatie zendt aan een Lidstaat, kan met toepassing van die mogelijkheid deze laatste reageren door alle informatie over te maken die beschikbaar is in haar nationaal register en door bovendien alle contactadressen van andere Lidstaten te geven waar bijkomende informatie kan gevonden worden. Dat betekent dat de derde staat nog steeds geen toegang heeft tot het Europees strafregister maar wel kan achterhalen waar zich meer informatie bevindt.

38. Interpol beschikt dienaangaande wel over een register van strafrechtelijke veroordelingen maar dit werd niet geregeld. Enkel wanneer een staat Interpol deze gegevens verstrekt worden deze ingevoegd in een databank. Interpol is bevoegd om deze gegevens te verwerken maar is hiertoe niet verplicht.

39. Samenwerkingsovereenkomst tussen Interpol en Europol, Brussel, 5 november 2001, URL: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/PR2001/PR200133.asp> (6 mei 2002).

40. Zie het bijgevoegde diagram voor een schematisch overzicht van deze mogelijkheden.

Via een Lidstaat

Wanneer een Lidstaat een verzoek tot informatie ontvangt van een derde staat, dan kan hij alle informatie verstrekken die hem ter beschikking staat in het Europees strafregister in naam van alle E.U.-Lidstaten. Op die manier heeft de derde staat onrechtstreeks toegang tot het Europees strafregister.

Rechtstreekse toegang tot het Europees strafregister

In plaats van zich te richten tot een Lidstaat, bestaat de mogelijkheid voor een derde staat om een rechtstreekse vraag tot informatie te stellen aan een centraal contactpunt. Dat betekent dat derde staten zich rechtstreeks kunnen richten tot het Europees strafregister.

IV. VOORWAARDEN

Beide opties onder III. vereisen specifieke regelingen aangaande de te vervullen voorwaarden voor toegang tot het register.

Opties II. en III. kunnen beperkt worden tot zekere bevoorrechte derde staten. Dit betekent dat een welbepaald niveau van vertrouwen vereist wordt. Dit vertrouwen kan uitgedrukt worden in bilaterale verdragen aangaande justitiële samenwerking in strafzaken.⁴¹

2. *Werkgevers in kwetsbare beroepen*

De eerder vermelde studies hebben een duidelijke invalshoek die een bijzonder domein betreft. De behandelde domeinen staan in verband met specifieke beroepen die als 'kwetsbaar' worden beschouwd aangezien de posities in die vakgebieden erg vatbaar zijn voor misbruik. Dat betekent dat personen die zich in zo'n positie bevinden grondig moeten worden 'gescreend' op het moment dat zij zich aanbieden voor de betrekking. Evenwel is het niet raadzaam, met het oog op de privacy, werkgevers van die bijzondere posities volledige toegang te geven tot het strafregister van hun mogelijke werknemers. Een meer bevredigende oplossing kan worden gevonden in het gebruik van certificaten of verklaringen van goed gedrag. Dit houdt in dat werkgevers geen inzage krijgen in het strafregister van de sollicitant in kwestie, maar dat zij van die persoon een bewijs kunnen eisen van zijn goed gedrag gezien de positie waarvoor hij zich aanbiedt (*cf. infra*).

a. Wie? – kwetsbare beroepen

Om het concept van kwetsbare beroepen te definiëren is het belangrijk de onmiddellijke omgeving van de desbetreffende positie te analyseren. Het is met

41. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van het mandaat aan de E.U. gegeven op basis van de combinatie van de art. 24 en 36 van het E.U.-Verdrag.

name van uiterst groot belang de criminele gedragingen te ontdekken die aan de bedoelde positie gerelateerd zijn of die gepleegd kunnen worden of vergemakkelijkt worden omwille van het feit zich in deze positie te bevinden. Het kernconcept in dit kader is 'vertrouwen'. Een werkgever moet zich kunnen baseren op het vertrouwen in zijn werknemers om de positie waarin ze zich bevinden, niet te misbruiken. Daarom is het meer dan raadzaam om in de mogelijkheid te voorzien het gedrag van die personen te kunnen controleren. Het verstrekken van een certificaat van goed gedrag kan verplicht gemaakt worden gezien de gevoelige aard van de posities in de volgende lijst.

I. PUBLIEKE BEROEPEN

Personen welke publieke beroepen uitoefenen, zoals politieautoriteiten, gerechtelijke autoriteiten en regeringsorganen hebben vertrouwensposities en zouden moeten gecontroleerd worden op goed gedrag wanneer zij zich aanbieden voor zulke werkaanbiedingen.

II. EDUCATIEVE BEROEPEN

Beroepen waarbij een positie wordt uitgeoefend waardoor men nauw in contact staat met kinderen en hun opvoeding zijn vanwege hun opvoedende functie bijzonder kwetsbaar voor misbruik of manipulatie. Onderwijzend personeel, leiders in een jeugdbeweging, medewerkers in instellingen voor opvoedkunde enz. staan dagelijks of zeer frequent nauw in contact met kinderen, wat hun positie buitengewoon vatbaar maakt voor misbruik. Derhalve zouden werkgevers in deze beroepen over de mogelijkheid moeten beschikken om de achtergrond van de sollicitanten voor deze posities te onderzoeken op criminele gedragingen in verband met kinderen (kindermisbruik, kinderpornografie, pedofilie enz.). Dit kan gebeuren door middel van de vereiste van een certificaat van goed gedrag.

III. MEDISCHE BEROEPEN

Elke beoefenaar van een beroep dat in verband staat met het uitoefenen van de geneeskunde, zoals artsen, verpleegkundigen, therapeuten enz. heeft een specifieke verantwoordelijkheid tegenover de gezondheid en het welzijn van zijn of haar patiënten. Aldus zouden werkgevers in de medische sector de mogelijkheid moeten hebben om het verleden van de personen die zich aanbieden voor een betrekking te onderzoeken op criminele gedragingen die hun vertrouwenspositie kan schaden (geweldpleging, misbruik van vertrouwen, misbruik van narcotica enz.).

IV. FINANCIËLE BEROEPEN

Personen die een beroep uitoefenen dat gepaard gaat met het verhandelen van geld, bevinden zich in een positie waarin ze over de nodige verantwoordelijkheid en eerlijkheid moeten beschikken. Dat betekent dat werkgevers in de banksector, wisselkantoren, notariskantoren enz. zouden moeten kunnen controleren of de persoon die interesse toont in een werkaanbieding al dan niet veroordeeld

werd voor het plegen van misdrijven gerelateerd aan de verhandeling van geld of misbruik van vertrouwen, zoals diefstal, witwassen van geld, fraude enz.

V. TRANSPORTBEROEPEN

Bestuurders van voertuigen, ongeacht de aard van het voertuig, hebben de verantwoordelijkheid om hun vracht of hun passagiers altijd in veiligheid te vervoeren. Dat verwijst naar chauffeurs, piloten, kapiteins enz. Werkgevers in die sectoren moeten om die reden het verleden van de kandidaten voor een betrekking kunnen verifiëren op het niet voorkomen van een rijverbod, veroordeling tot rijden onder invloed enz.

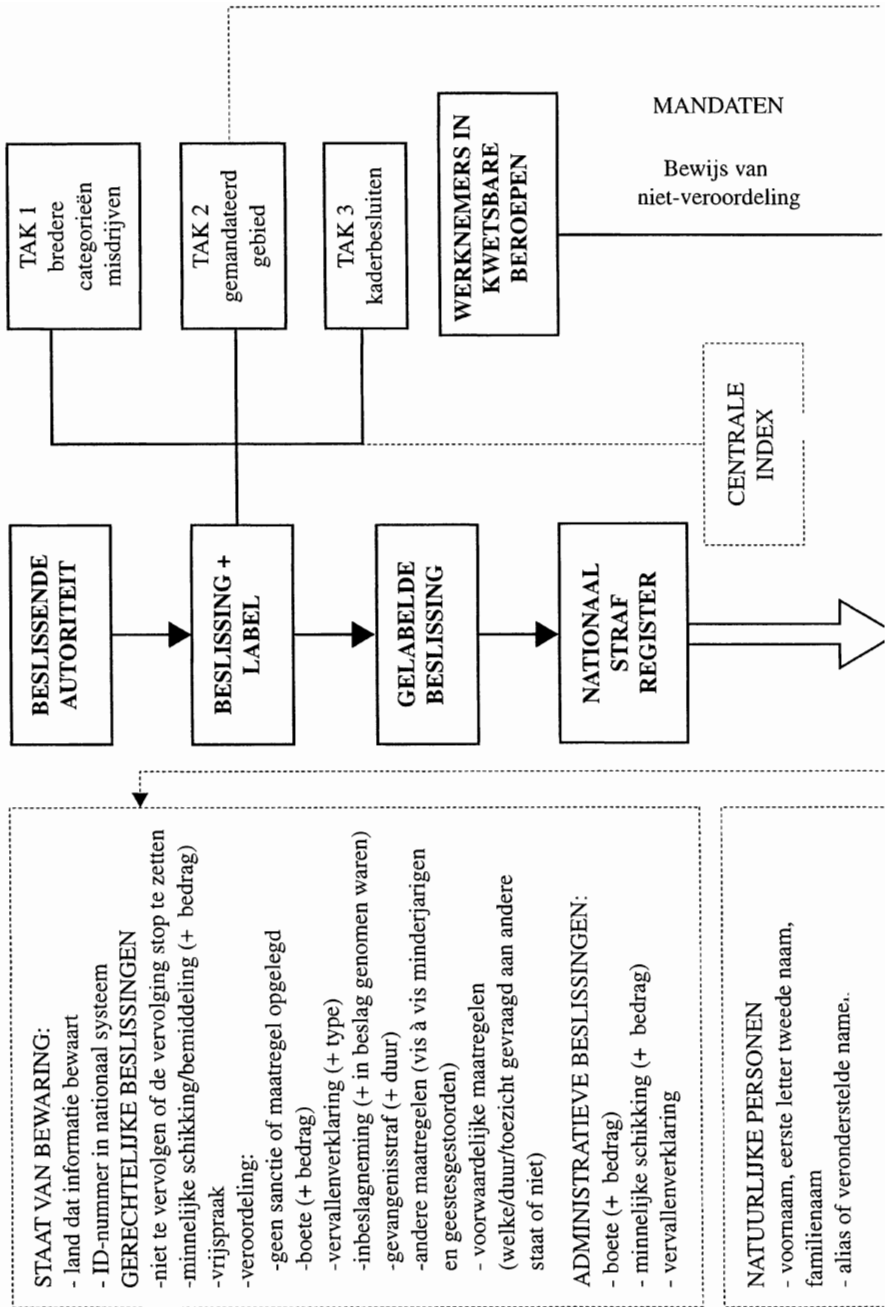
VI. VERTROUWENSPOSITIES TELECOMMUNICATIEBEROEPEN

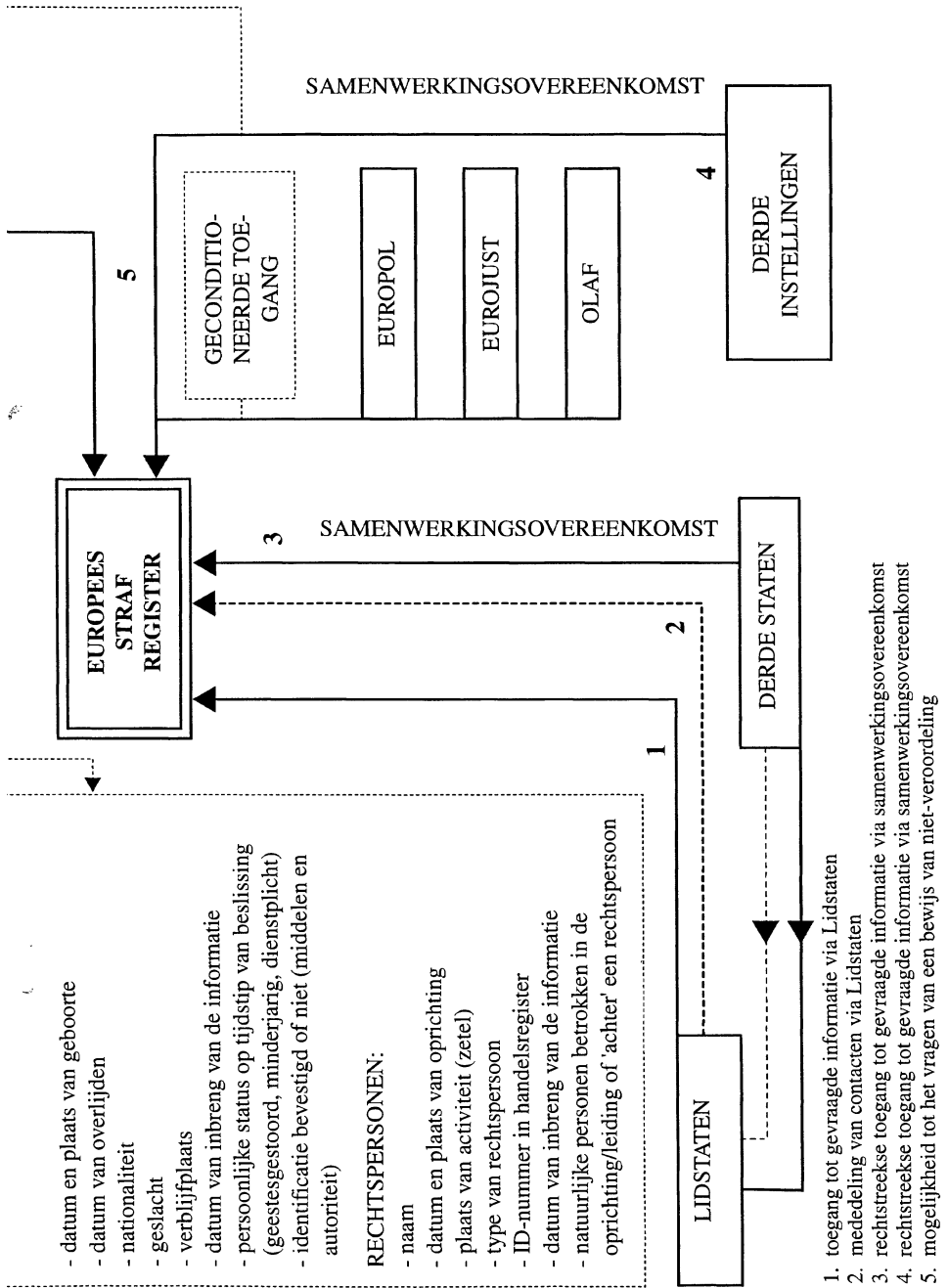
Gezien de grote uitbreiding van elektronische gegevensverspreiding en het gelijkopgaand aantal personen tewerkgesteld in die sector, kan een categorie gecreëerd worden verwijzende naar deze welbepaalde beroepen die kwetsbaar zijn voor misbruik. Deze categorie verwijst naar deze beroepen betrokken bij de ontwikkeling van websites, internet service providers, en andere diensten waar personeel over de mogelijkheid beschikt om het verwerken van gevoelige gegevens te manipuleren. Personen werkend in die sector moeten worden gecontroleerd voor veroordelingen in verband met pornografie, racisme en andere '*hate crimes*'.

b. Hoe? – E.U.-certificaat van goed gedrag

Verwijzend naar het vrij verkeer van personen en diensten binnen het E.U.-grondgebied, moet een belangrijke link worden gemaakt naar de centrale databank van strafregisters. De ontwikkeling van deze databank maakt het mogelijk een certificaat van goed gedrag te introduceren gekoppeld aan het centraal register, een zogenaamd E.U.-certificaat van goed gedrag. Niet elk strafrechtstelsel laat de praktijk van certificaten van goed gedrag toe voor professionele doeleinden. Rekening houdend met dit standpunt bestaat de mogelijkheid het E.U.-certificaat te beperken tot de kwetsbare beroepen. Om problemen met de inhoud van het certificaat te voorkomen, is een optie om het te beperken tot een loutere verklaring door de bevoegde autoriteit dat, op basis van de informatie die hun ter beschikking staat via het centraal strafregister en in het licht van de motivatie van het verzoek, de betrokken persoon een goed gedrag vertoont en aldus geschikt is voor de positie waarvoor hij zijn kandidatuur stelde. Een E.U.-certificaat van goed gedrag kan aan alle E.U.-burgers ter beschikking worden gesteld via hun nationale autoriteiten (onrechtstreekse toegang), die het gemotiveerde verzoek aan de bevoegde autoriteit richten. Derhalve kan het E.U.-certificaat geldigheid verwerven in alle E.U.-Lidstaten. De betrokkene moet het certificaat van goed gedrag persoonlijk aanvragen. Hij moet zijn identiteit laten verifiëren door de nationale autoriteiten waaraan hij zijn verzoek richt. Hij moet dit verzoek motiveren (sollicitatie, buitenlandse reis, emigratie enz.). Deze voorwaarde wordt gesteld met het oogmerk te kunnen verklaren dat de persoon van goed gedrag is in het licht van de reden welke hij opgeeft.

Europees strafregister schema





Het is van belang te wijzen op de effecten die een E.U.-certificaat kunnen hebben op de eerste pijler van de E.U. Wanneer E.U.-certificaten vereist worden voor professionele doeleinden, kan dit de concurrentiepositie van bedrijven of instanties in gevaar brengen? Wanneer een aanvullende voorwaarde kan worden gerechtvaardigd door de vrijwaring van de openbare orde van een staat, kan dit bezwaarlijk schade toebrengen aan de concurrentiepositie. Dit blijft echter een kwestie van het afwegen van belangen. Dat betekent dat, wanneer de vereiste van aanvullende voorwaarden gerechtvaardigd kan worden door het principe van het algemeen belang, die voorwaarden kunnen worden aanvaard.

c. Wat? – onthulling in verband met beroepen

Die techniek is specifiek gericht op de kwetsbare beroepen (*cf. supra*). Werkgevers die zich in de situatie bevinden waarin ze een persoon zullen tewerkstellen die zich in een kwetsbare positie zal bevinden, moeten over de middelen beschikken om de geschiktheid van de kandidaat voor deze positie te onderzoeken. Dat betekent niet dat zij inzagerecht moeten krijgen in het strafregister van de betrokkene aangezien dit een uitsluitende bevoegdheid is van de autoriteiten gerechtigd tot het uitvoeren voor strafrechtelijke onderzoeken. De manier waarop werkgevers de bekwaamheid van de kandidaten kunnen toetsen, kan worden geregeld door de vereiste van een certificaat van goed gedrag. Die vereiste kan dwingend opgelegd worden aan de werkgever. Dit is echter enkel mogelijk in de gevallen waarin het gaat om kwetsbare beroepen. Die begrenzing is noodzakelijk aangezien niet alle strafrechtssystemen het gebruik van die certificaten toelaat of erkent. Vanwege de bijzondere aard van de kwetsbare beroepen en de bekommernissen welke ze omringen, moet de E.U. over de mogelijkheid beschikken die verplichting af te dwingen binnen welbepaalde grenzen.

De eerste limiet bestaat uit de beperking tot de kwetsbare beroepen (*cf. supra*). Het kan immers in het kader van de privacy van de betrokken persoon niet passend zijn om het certificaat van goed gedrag informatie te laten bevatten die niet relevant is voor de desbetreffende positie. Om hierop een antwoord te bieden kan een tweede limiet worden ingebouwd. De labels gebruikt om de categorieën van criminele gedragingen op Europees vlak aan te duiden kunnen namelijk gekoppeld worden aan het certificaat van goed gedrag. Dat houdt in dat elk verzoek met betrekking tot een certificaat van goed gedrag de categorie moet weergeven van de criminele gedragingen die van belang zijn voor het specifieke beroep. Dit gemotiveerde verzoek kan door de sollicitant worden ingediend via de nationale autoriteiten. Die tweede beperking kan voor alle verzoeken gelden en is niet strikt gekoppeld aan de eerste limiet.

B. GEBRUIK

1. Individualisering van de sanctie

Daar het fundamentele oogmerk van het Wederzijds Erkenningsplan duidelijk de individualisering van sancties betreft, mag de reden waarom dit principe de basis vormde van het plan niet uit het oog worden verloren. De wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen en de ontwikkeling van een register waar

die beslissingen worden verzameld, kan de individualisering van sancties voltooiën gezien de noodzaak vooraf kennis te verwerven van het bestaan van buitenlandse beslissingen. De tweede maatregel van het plan bepaalt dat een instrument moet worden ontwikkeld om het mogelijk te maken voor nationale rechtsprekende autoriteiten in strafzaken om rekening te houden met een buitenlandse beslissing. Zoals eerder vermeld, moeten autoriteiten bevoegd voor strafrechtelijke onderzoeken over een rechtstreekse en onbeperkte toegang beschikken tot de E.U.-databank van strafregisters. Een uiterst belangrijke reden voor deze omvangrijke bevoegdheid heeft betrekking op de individualisering van straffen. Met volledige toegang tot het register kunnen de vervolgende instanties de informatie over eventuele vroegere veroordelingen aanwenden om een zwaardere straf op te leggen.

2. *Active alert*

Een systeem van ‘*active alerts*’ kan voorzien in de mogelijkheid om een staat te waarschuwen om actie te ondernemen aangaande een definitieve beslissing in verband met een criminele gedraging opgenomen in het Europees strafregister (cf. *supra*). Zonder voorafgaand verzoek daartoe kan een staat de vraag ontvangen om b.v. een vonnis uitgesproken tegen een bepaalde persoon uit te voeren.

V. Toezicht op voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen

Aangezien de autoriteiten van alle Lidstaten bevoegd voor strafrechtelijke onderzoeken onbeperkte toegang hebben tot het Europees strafregister, beschikken zij eveneens over informatie betreffende de voorwaardelijke vrijlating van een veroordeelde (waar en wanneer) en wat hiervoor de redenen zijn. Wanneer die persoon zich verplaatst naar een andere Lidstaat is het van aanzienlijk belang om het toezicht op het vervullen van de voorwaarden te continueren. Derhalve moet het Europees strafregister duidelijk alle opgelegde voorwaarden bevatten wanneer een beslissing betreffende voorwaardelijke maatregelen of voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt opgenomen in de databank. Die informatie moet zo snel mogelijk worden uitgewisseld met de autoriteiten van de Lidstaten. Het verspreiden van de informatie via Eurojust betekent dat de gegevens verzonden worden naar de autoriteiten bevoegd voor het toezicht op voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden via de nationale contactpersonen bij Eurojust.

VI. Besluit

In het Wederzijds Erkenningsplan komt duidelijk naar voren dat de individualisering van sancties de hoofdreden is om over te gaan tot volledige wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen op Europees grondgebied. Uit de voorgaande bespreking blijkt echter dat dit niet de enige reden is. Het is bovendien essentieel om de nodige kennis te verwerven van buitenlandse beslissingen alvorens enige vorm van wederzijdse erkenning of individualisering kan geïmplementeerd worden. Om een standpunt te bereiken betreffende de ontwikkeling

van een Europees strafregister waarin alle E.U.-Lidstaten (en de kandidaat-lidstaten) zich kunnen vinden, zal het noodzakelijk zijn de uiteenlopende wetgevende praktijken met elkaar te verzoenen. Het vinden van de 'grootste gemene deler' zal niet mogelijk zijn zonder de nodige harmonisatie. De lijst van misdrijven waarvoor Europol en Eurojust reeds bevoegd werden gemaakt (en de toekomstige bevoegdheden) vormen een ideaal vertrekpunt voor deze onderhandelingen. Vanwege hun specifieke bevoegdheid en ervaring in dat gebied komt het als vanzelfsprekend voor dat deze instellingen een cruciale rol zullen spelen in de organisatie en werking van deze centrale databank. Niet alleen de Lidstaten en kandidaat-lidstaten moeten betrokken worden bij het ontwerpen van de regelgeving tot het instellen van een Europees strafregister. Het is ook noodzakelijk de mening na te gaan van de E.U.-instellingen die reeds internationale databanken ontwikkelden en die in het bijzonder gebruik zullen maken van die centrale databank van strafregisters.

Aangezien in een eerste fase het maximaal haalbaar lijkt om een gedecentraliseerd systeem van nationale strafregisters in te stellen met gebruik van een centraal indexsysteem gekoppeld aan een limitatieve hoeveelheid labels, spelen hier opnieuw de bevoegdheden van de E.U.-instellingen een belangrijke rol. De gebruikte labels zouden deze bevoegdheden moeten weergeven en aldus de toegangsrechten van Europol en Eurojust bepalen.

Het mag duidelijk zijn dat voldoende bereidwilligheid en interesse bestaat om de ontwikkeling van een Europees strafregister tot een goed einde te brengen. Sommige staten (zoals Groot-Brittannië en Frankrijk) beschikken zelf reeds over verregaande regelgevingen op dit gebied. Aangezien een behoorlijke mate aan harmonisatie vereist is kan dit echter niet geschieden zonder de nodige tegemoetkomingen van andere staten.