

“Glimlachen...Niet bewegen... Dank u.”

FRANK VERBRUGGEN*
VANESSA FRANSSEN**

Pleidooi voor een sober en doordacht Belgisch EU-Justitie-voorzitterschap in 2010

“Wetten maken is gemakkelijker dan regeren.” (Tolstoi)

Abstract

Deze bijdrage bepleit op vlak van justitiële samenwerking in strafzaken een sober Belgisch voorzitterschap. Twee belangrijke uitdagingen dienen zich aan: de omzetting in werkbare nationale regelgeving van de bestaande kaderbesluiten inzake de grensoverschrijdende strafuitvoering en de uitwerking van een duidelijke, efficiënte en veilige regeling voor de uitwisseling van gerechtelijke informatie.

Kernwoorden: Europees strafrecht – Raad Europese Unie – wederzijdse erkenning – straffen – maatregelen – grensoverschrijdende strafuitvoering – uitwisseling gerechtelijke informatie

1. TWENTY SIX WEEKS OF FAME¹

De afschaffing van het roterende zesmaandelijks voorzitterschap van de Raad van de Unie was één van de strijdpunten bij de grote, moeizame hervorming van de Europese instellingen. Terecht, want het is genoegzaam bekend dat dit ‘*toerbeurtsysteem*’ niet noodzakelijk bijdraagt tot goed bestuur. Het biedt nationale politici weliswaar de kans om zich internationaal zo niet in het zonlicht te plaatsen, dan toch minstens in de schaduw van de groten der aarde. Helaas ondermijnt dit systeem de continuïteit en de coherentie die een uiterst complexe politieke entiteit als de EU zo nodig heeft. De instelling van ‘troika’s’ met vorige en volgende voorzitters, een permanent secretariaat en de Commissie, die als vaste administratie meedraait in het (al dan niet reizend) circus milderen de negatieve weerslag van dit institutionele gebrek. Het euvel helemaal verhelpen, doen ze echter niet. Soms hebben voorzitters immers de neiging om zich te profileren, om ‘eigen accenten te leggen’. In de intergouvernementele derde pijler van de EU, waar niet alleen de Commissie maar ook elk van de 27 lidstaten wetgevende initiatieven mag nemen², is het nog moeilijker te beletten dat wordt geschoten op alles wat beweegt en vaak zelfs op wat niet beweegt. Vandaar dat Raad en Commissie met hun ‘meerjarenprogramma’s’ (Tampere/Wenen, Den Haag en nu Stockholm) wat lange-termijn-perspectief zoeken.³

* Prof. dr. Frank Verbruggen, hoofddocent Instituut voor Strafrecht, K.U.Leuven

** Drs. Vanessa Franssen, assistente Instituut voor Strafrecht, K.U.Leuven

1 Tekst bijgewerkt tot 20 juli 2009.

2 Art. 34 (2) EUV.

3 Zie artikel: Willy Bruggeman, ‘Georganiseerde versnippering van de wetshandhavinginstrumenten en -organismen, in de sfeer van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (en mogelijke oplossingen)

Dat nationale politici (en misschien ook wel hun ambtenaren) toch erg gehecht zijn aan die tijdelijke glorie van het voorzitterschap, bleek uit het behoud in het Lissabon-compromis van dit toerbeurtsysteem voor Raden als die van Justitie en Binnenlandse Zaken⁴. Alternatieve ideeën, bijvoorbeeld de bevoegde Commissaris voorzitter van de Raad maken, haalden het niet. Een geslaagd Raadsvoorzitterschap opende in het verleden - daar waren ook sommige Belgische politici zich maar al zeer van bewust - soms internationale carrièreperspectieven.

Een echt voordeel dat deskundigen⁵ zien aan dit roterende voorzitterschap, is dat de EU-voorzittersfunctie de nationale politici van alle vakgebieden dwingt zich extra in te werken in Europese dossiers. Voor onze ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie geldt dit misschien des te meer daar zij in hun Belgische job 'getuimeld' zijn na het eerder onverwachte vertrek van hun voorgangers⁶. Zij weten het, nemen we aan, u wellicht niet: ons land heeft een staatssecretaris van Buitenlandse Zaken die zich al meer dan een jaar bezig houdt met de voorbereiding van dat voorzitterschap dat op 1 juli 2010 begint. Olivier CHASTEL heet hij en we waren verheugd hem te horen aankondigen dat "*het Belgisch voorzitterschap (...) sober zal zijn*"⁷. Bij nader toezien bleek dat vooral te gaan over het beschikbare budget en de eventuele '*imagocampagnes, recepties en feesten*' naar aanleiding van het voorzitterschap '*om het blazoen van België op te poetsen*'. De economische en budgettaire crisis maken frivoliteit ongepast. In deze bijdrage, waarin suggesties voor het Belgische voorzitterschap werden gevraagd, zouden we op het vlak van justitie ook inhoudelijk voor soberheid willen pleiten.

Minister van Justitie De Clerck raakte, als basketspeler en als politicus, erg vertrouwd met frequente wissels en snelle invalbeurten. Hopelijk helpt hem dat als EU-voorzitter. Hij heeft hoe dan ook de verdienste dat hij meer dan een decennium geleden voor justitie in België een langetermijnvisie trachtte uit te werken, dat hij principes en doelstellingen selecteerde en vervolgens prioriteiten vastlegde voor wetgevende ingrepen die dan liefst grondig werden voorbereid⁸. Voor sommige initiatieven is dat gelukt, al loopt de kwaliteit van de uiteindelijke rechtsregels vaak uiteen (Basiswet gevangeniswezen, VI-wet die Wet Externe Rechtspositie werd, 'kleine Franchimont', B.O.M., anonieme

4 Art.16 (9) toekomstig EUV: "*Het voorzitterschap van de andere Raadsformaties dan de formatie Buitenlandse Zaken wordt volgens een toerbeurtsysteem op basis van gelijkheid uitgeoefend door de vertegenwoordigers van de lidstaten in de Raad, onder de overeenkomstig artikel 236 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgestelde voorwaarden.*"

5 Interview met Hendrik Vos, "Over de fysieke grenzen van Europa", door Pieter BRACKE en Edward LANDTSHEERE, *Neo-Humanisme*, jaargang 66, nummer 3, <http://www.liberales.be/interviews/vos-hendrikeuropa>

6 De nietszeggende tekst onder de hoofding EU-voorzitterschap op de website van Justitie geeft aan dat er nog werk is: "*We leggen de nadruk op de internationale justitiële samenwerking en integratie, zowel bilateraal als multilateraal, als antwoord op de toenemende globalisering en het grensoverschrijdend karakter van de uitdagingen die de maatschappij voor justitie meebrengt. Justitie zal in de loop van 2009 inhoudelijk gestalte geven aan het Belgisch EU-voorzitterschap van de tweede helft van 2010. We overleggen daarvoor met de partnerlanden en raadplegen de relevante instanties in eigen land. We streven daarbij naar de verdere opbouw van een Europese Justitiële Ruimte, zowel op burgerrechtelijk als strafrechtelijk vlak. Justitie wenst de Europese actiepunten te identificeren die aansluiten bij en versterkend inwerken op haar binnenlandse prioriteiten.*" (<http://www.stefaandeclerck.be/nl/eu-voorzitterschap/135>)

7 X, "Belgisch voorzitterschap EU zal sober zijn", *Het Laatste Nieuws* 24 april 2009.

8 S. DE CLERCK, S., *Het bos en de bomen, Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 184 p.

getuigen, rechtspersoon, werkstraf,...). Voor andere werd het, terecht (spijtoptanten⁹) of ten onrechte (Kaderwet internationale samenwerking¹⁰) niets. Nu hij een decennium later is teruggekeerd, komt minister De Clerck echter zichzelf (en zijn opvolgers van de zogenaamde Octopusvormingen) tegen, op stilgevallen wetgevingswerven, maar nog veel meer in de moeizame uitvoering van de wetten op het terrein. Het zal hem een *déjà vu*-gevoel geven als hij zich in de EU-voorzitterszetel zal hijsen. Ter uitvoering van het programma van Den Haag heeft de sector van justitie op EU-niveau de voorbije jaren en vooral in 2008-2009 immers een waar ‘wetgevingsoffensief’¹¹ ondergaan.

We suggereren minister De Clerck daarom in Europa trouw te blijven aan zijn nationaal programma: *“Een ware revolutie heeft justitie niét nodig. Wel een doortastende evolutie en hervorming. We gaan niet voor grootscheeps wetgevend werk. We willen dat de wetten die er zijn vlot toepasbaar zijn. Dat ze werken. We willen wél een goed bestuur, een professioneel management en daarvoor creëren we het juiste gereedschap.”*¹² Als het Verdrag van Lissabon in werking treedt, is dat voor justitie in de 27 lidstaten op zich al een enorme revolutie.¹³ Het wegvallen van de unanimititeitsvereiste in de Raad zou mensen tot buitensporige normeringsdrift kunnen verleiden. Die verleiding moet worden weerstaan.

Daar de andere bijdragen aan dit themanummer specifieke deelthema’s al aankaarten, trachten we ons pleidooi voor een bedaard voorzitterschap kracht bij te zetten met een illustratie. Volgens de website van de FOD *“wenst [Justitie] de Europese actiepunten te identificeren die aansluiten bij en versterkend inwerken op haar binnenlandse prioriteiten”*. We kiezen daarom voor de EU-tegenhanger van wat de minister voor zijn eigen land als de grote prioriteit vastlegde: geloofwaardige strafuitvoering. Dit kort overzicht toont aan dat schijnbaar eenvoudige keuzes al vlug tot complexe praktijken leiden en dat de weerslag van EU-keuzes op het nationaal systeem niet mag worden onderschat. De twee grote struikelblokken voor geloofwaardige strafuitvoering, zijn dezelfde in de EU. Alleen zijn ze nog veel groter. Enerzijds is er het capaciteitsgebrek. Daarnaast is er de behoefte aan goed geregelde informatiestromen, die enerzijds snel en eenvoudig toegankelijk moeten zijn voor de praktijkmensen en anderzijds toch veilig en respectvol voor de mensenrechten. We geloven dat de minister zal zien dat ook op Europees vlak de echte grote uitdaging ligt in de informatisering met een coherent regelgevend kader voor gerechtelijke informatiestromen.

9 PH. TRAEST en P. DE MEESTER, *Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Justitie m;b.t. spijtoptanten, aanmoediging en vergemakkelijking van de getuigenis in het kader van de strafrechtspleging, en omkering van de bewijslast voor goederen waarvan vermoed wordt dat zij voortkomen uit een met georganiseerde criminaliteit verbonden activiteit*, Universiteit Gent, niet gepubliceerd, 1996-97, 331 p.

10 G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, e.a., *Een nieuwe Belgische wetgeving inzake internationale rechtshulp in strafzaken*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2002, 421 p.

11 S. DEWULF, “Een strafrechtelijk offensief van de Europese Unie. Overzicht van nieuwe regelgeving en jurisprudentiële munitie voor het Europees strafrecht”, *N.C.* 2009, 155-177. Wellicht onbewust heeft hij het in zijn krijgskundige beeldspraak over het Europees werk, behoudens een referentie aan D-Day, over het Ardennenoffensief en de Spaanse Armada, twee grootschalige mislukkingen.

12 <http://www.stefaandeclerck.be/nl/justitie/8>

13 Zie E. BAKER en CH. HARDING, “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the third pillar”, *E.L.R.* 2009, 25-54; CH. JANSSENS, “Europees strafrecht en het Verdrag van Lissabon. Een verhaal van déjà vu’s, dwarsliggers en compromissen”, *N.C.* 2009, 14-27.

2. GRENDOERSCHRIJDENDE STRAFUITVOERING

2.1. Fast break

Geloofwaardigheid van de strafuitvoering betekent, eenvoudig gezegd, dat uitgesproken straffen ook moeten worden uitgevoerd en opgelegde voorwaarden nageleefd en gecontroleerd. In een EU met vrij verkeer van personen zouden dus ook straffen van een lidstaat zonder al te veel problemen moeten worden uitgevoerd in een andere lidstaat. Dat is logisch. Als centraal beginsel voor die grensoverschrijdende tenuitvoerlegging geldt de wederzijdse erkenning.

Hoewel het thema zelden de krantenkoppen haalde, heeft ook op het vlak van de *strafuitvoering* de Europese wetgever de laatste jaren niet stilgezeten. De Raad vaardigde maar liefst vijf kaderbesluiten uit. In 2005 kondigde hij een kaderbesluit inzake *geldelijke sancties* af.¹⁴ Anderhalf jaar later volgde er een over de wederzijdse erkenning van beslissingen tot *verbeurdverklaring*.¹⁵ In 2008 kwamen er op eenzelfde dag nog eens twee strafuitvoeringskaderbesluiten bij. Het eerste betrof de wederzijdse erkenning en grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van *vrijheidsbenemende straffen of maatregelen*.¹⁶ Het andere focuste op *probatimaatregelen en alternatieve sancties*.¹⁷ Recentelijk, in februari 2009, verscheen een voorlopig laatste kaderbesluit dat de vier vorige kaderbesluiten en het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel¹⁸ amendeert op het vlak van veroordelingen bij *verstek (in absentia)*.¹⁹

Voor de laatste drie kaderbesluiten loopt de omzettingstijd voor de lidstaten nog. De kaderbesluiten geldelijke sancties en verbeurdverklaring zouden al wel moeten zijn omgezet in nationale wetgeving.²⁰ “Zouden”, want de nationale implementatie van het kaderbesluit geldelijke sancties is geen overweldigend succes. Dat bleek overduidelijk

14 Kaderbesluit Raad nr. 2005/214/JBZ, 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, *Pb.L.* 22 maart 2005, afl. 76, 16. Verder: kaderbesluit geldelijke sancties.

15 Kaderbesluit Raad nr. 2006/783/JBZ, 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie, *Pb.L.* 24 november 2006, afl. 328, 59. Verder: kaderbesluit verbeurdverklaring.

16 Kaderbesluit Raad nr. 2008/909/JBZ, 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging in de Europese Unie, *Pb.L.* 5 december 2008, afl. 327, 27. Verder: kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties.

17 Kaderbesluit Raad nr. 2008/947/JBZ, 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, *Pb.L.* 16 december 2008, afl. 337, 102. Verder: kaderbesluit probatiemaatregelen en alternatieve sancties.

18 Kaderbesluit Raad nr. 2002/584/JBZ, 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *Pb.L.* 18 juli 2002, afl. 190, 1. Verder: kaderbesluit EAB.

19 Kaderbesluit Raad nr. 2008/947/JBZ, 26 februari 2009 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, Kaderbesluit 2005/214/JBZ, Kaderbesluit 2006/783/JBZ, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces, *Pb.L.* 27 maart 2009, afl. 81, 24. Verder: (wijzigings)kaderbesluit verstek.

20 In België zou de omzetting van deze kaderbesluiten moeten gebeuren in de Kaderwet van 5 augustus 2006 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (*B.S.* 7 september 2006), die totnogtoe enkel algemene beginselen en een hoofdstuk over inbeslagneming bevat.

uit het evaluatierapport van de Europese Commissie²¹. Anderhalf jaar na de einddatum voor de omzetting kon dat nog maar op elf landenrapporten steunen. Of het kaderbesluit verbeurdverklaringen hetzelfde lot beschoren is, blijft nog onduidelijk. De deadline voor de lidstaten was 24 november 2008, het evaluatierapport van de Commissie wordt pas tegen het einde van 2009 verwacht²².

Hoewel kaderbesluiten de lidstaten verbinden tot een bepaald resultaat, heeft de Commissie weinig verweer tegen laattijdige of gebrekkige omzetting door de lidstaten. Het kan in de derde pijler nalatige lidstaten niet voor het Hof brengen wegens nalatigheid in de omzettingsverplichting. Het Verdrag van Lissabon dat die pijlers afschaft, brengt ook daarin verandering.²³

Dat is misschien één van de verklaringen voor de wetgevingssprint bergop die de EU het voorbije jaar heeft ingezet: dat alle partijen die betrokken waren bij de 'intergouvernementele' onderhandelingen het werk wilden afronden. Anders zou bij inwerkingtreding van het nieuwe verdrag (bijna) vanaf nul moeten worden begonnen. Er schuiven immers andere partners bij aan wetgevingstafel (het Europees parlement), het politiek gewicht verandert (afschaffing unanimititeit) en de gevoeligheden komen anders te liggen (pan-Europese interpretatie van begrippen door het Europees Hof). Voor de instrumenten uit de derde pijler die vóór de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon tot stand kwamen, zal echter niets veranderen tijdens de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag - voor vele politici nu eenmaal de tijdshorizon. Tijdens die overgangsperiode kan de Commissie voor bestaande instrumenten dus geen ingebrekestellingsprocedure starten.²⁴ Daar art. 34 (2) b) EUV uitdrukkelijk bepaalt dat kaderbesluiten geen directe werking hebben, kunnen burgers van onwillige lidstaten ook niet rechtstreeks rechten uit niet (correct) omgezette kaderbesluiten inroepen voor de nationale rechters. Wel beklemtoonde het Hof van Justitie in het arrest *Pupino*²⁵ dat de nationale rechters bij de interpretatie van bestaande nationale wetten de gebrekkige omzetting enigszins kunnen corrigeren via kaderbesluitconforme interpretatie van de nationale strafprocedureregels.

Samen bestrijken de vermelde kaderbesluiten een aanzienlijk stuk van de grensoverschrijdende strafuitvoering. Enige opvallende afwezige in het gamma zijn de ontzettingen, zoals de rij- of beroepsverboden. Deze maakten wel al het voorwerp uit van enkele initiatieven²⁶, maar die mondden geen van alle uit in bindende wetgeving. In de (nabije) toekomst gebeurt dat misschien wel. De kwestie is natuurlijk nauw verbonden met de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens over het strafrechtelijk verleden van mensen (*infra*). De Commissie heeft de wederzijdse erkenning en grensover-

21 Verslag Comm. nr. COM/2008/0888 def., 22 december 2008 op grond van artikel 20 van Kaderbesluit 2005/214/JB van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties.

22 Art. 22 (2) kaderbesluit verbeurdverklaring.

23 Art. 258 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder: VWEU).

24 Art. 10 (1) en (3) Protocol nr. 36 inzake overgangsbepalingen bij het Verdrag van Lissabon.

25 HvJ C-105/03, *Pupino*, 2005.

26 Mededeling Comm. nr. COM/2006/0073 def. aan Raad en Europees Parlement, Ontzettingen die voortvloeien uit strafrechtelijke veroordelingen in de Europese Unie; Initiatief Koninkrijk Denemarken nr. 2002/C223/08, met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad betreffende versterking van de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie met betrekking tot beslissingen inzake vervallenverklaringen, *Pb.C.* 19 september 2002, afl. 223, 17.

schrijdende tenuitvoerlegging van ontzettingen alvast weer op de agenda gezet in haar communicatie ter voorbereiding van het Stockholm Programma.²⁷

2.2. De duivel zit in de details

Op het eerste gezicht vertonen de verschillende strafuitvoeringskaderbesluiten heel wat gelijkenissen. Ze vertrekken logischerwijze allemaal van het beginsel van wederzijdse erkenning, de hoeksteen van de Europese samenwerking in (burgerlijke en) strafrechtelijke zaken. Allemaal beogen ze de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, volgens de EU een belangrijke bouwsteen voor een op onderling vertrouwen gebaseerde ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Hoe broos dat vertrouwen eigenlijk nog is, blijkt uit de gedetailleerdheid waaronder de regeling van tenuitvoerlegging op basis van wederzijdse erkenning telkens gebukt gaat.²⁸ Het belangrijkste is eigenlijk steeds het vereenvoudigen van de papierwinkel in de rechtshulp: elk kaderbesluit heeft in bijlage steevast een uitgebreid standaardformulier (zogenaamd *certificaat*) dat de bevoegde gerechtelijke autoriteiten bij de eigenlijke rechterlijke beslissing dienen te voegen. Mochten de verschillende strafuitvoeringskaderbesluiten echter steeds dezelfde regels bevatten, dan had men wellicht met één kunnen volstaan. De vele, kleine verschilpunten die men pas vaststelt bij nadere lezing: daar draait het dus om.

Zo bevatten alle kaderbesluiten (behalve het wijzigingskaderbesluit verstek) een lijst van misdrijven waarvoor een lidstaat bij de erkenning principieel geen *dubbele-strafbaarheidstoets* mag uitvoeren. Bij drie van de vier kaderbesluiten telt deze lijst tweeeëndertig misdrijven, een doordruk van de lijst bij het 'oerkaderbesluit' over het Europees Aanhoudings- en Overleveringsbevel. De lijst in het kaderbesluit geldelijke sancties telt echter zeven extra misdrijven²⁹. Dat valt natuurlijk te begrijpen, omdat rechters zware geldelijke sancties ook voor minder zware of minder 'klassieke' misdrijven opleggen. Het gevolg voor de nationale uitvoeringspraktijk is echter dat er nu drie misdrijfcategorieën zijn met verschillende controleregels bij 'binnengrensoverschrijdende' uitvoering: de gewone waarvoor de uitvoerende lidstaat moet controleren, zeven waarvoor men moet controleren bij vrijheidsstraffen, alternatieve straffen en verbeurdverklaringen maar niet voor de geldboetes, en tweeeëndertig waarvoor men nooit mag controleren. In de praktijk zal het natuurlijk niet zelden zo zijn dat eenzelfde veroordeling slaat op een reeks misdrijven waarvan er sommigen tot de eerste, andere tot de tweede en nog andere tot de derde categorie behoren.

Zeyden we drie categorieën? Eigenlijk kan het nog een stuk complexer worden. Het verbod op de dubbele-strafbaarheidstoets is absoluut in het kaderbesluit geldelijke sancties³⁰ en het kaderbesluit verbeurdverklaring³¹, net zoals dat al het geval was in het

27 Mededeling Comm. nr. COM/2009/0262 def. aan Raad en Europees Parlement, Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger, 10-11.

28 Cf. V. MITSILEGAS, "The third wave of Third Pillar law. Which direction for EU criminal justice?", *E.L.Rev.* 2009, 547-548.

29 Met name: verkeersovertredingen (inclusief overtredingen van rij- en rusttijdenwetgeving en wetgeving inzake gevaarlijke goederen), smokkel van goederen, inbreuken op intellectuele eigendomsrechten, bedreigingen en daden van geweld jegens personen, met inbegrip van geweld tijdens sportevenementen, opzettelijke vernieling, diefstal en inbreuken op strafbepalingen die EG-wetgeving of wetgeving op basis van Titel IV EU-Verdrag dienen te handhaven.

30 Art. 5 (1).

31 Art. 6 (1).

EAB-kaderbesluit. De kaderbesluiten over vrijheidsstraffen en probatiemaatregelen³² voorzien echter plots in een (tijdelijke of definitieve) uitzonderingsmogelijkheid voor elke lidstaat die een verklaring in die zin aflegt³³. Er zijn natuurlijk heel goede redenen om vrijheidsstraffen of gedwongen behandeling anders te benaderen dan vermogenssancities. Ze zijn bijvoorbeeld veel duurder voor de overheid en moeilijker te organiseren, zeker in lidstaten die al met overvolle gevangenissen en overbelaste justitiesistenten kampen. Dat weet onze minister van Justitie als geen ander. Doch het EAB gaat ook over vrijheidsberoving en overdracht met het oog op de uitvoering van vrijheidsstraffen. De afschaffing van de dubbele-strafbaarheidscontrole was weliswaar één van de meest omstreden aspecten van het EAB-kaderbesluit, maar overleefde wel de toets van het Hof van Justitie³⁴. Misschien zijn sommige regeringen pas achteraf echt gaan beseffen hoe ver ze zijn gegaan en krabbelen ze nu terug. Coherent is het echter niet. Als lidstaten echter systematisch gebruik gaan maken van dergelijke uitzonderingsclausules, blijft voor de burger en de praktijkmens op het terrein ook weinig over van de beoogde vereenvoudiging, standaardisering, snelle uitvoering of transparantie. Met 27 lidstaten die op twee punten (vrijheidsstraf en probatie-alternatief) kunnen kiezen tussen 'ja' en 'neen', heb je al 108 mogelijke combinaties. Als lidstaten de dubbele controle dan niet voor alle 32 misdrijven maar voor een beperkt aantal zouden behouden, zitten we vlug bij een veelvoud van die 108 combinaties.³⁵ Daarnaast blijven er natuurlijk nog specifieke regels bestaan voor niet-EU-landen als de VS, Marokko, Turkije of Rusland.

De kaderbesluiten bevatten ook verschillende keuzes bij het bepalen van de *toepasselijke wetgeving* voor de strafuitvoering in de tenuitvoerleggingsstaat. Hoewel ze allemaal in beginsel opteren voor de wetgeving van die tenuitvoerleggingsstaat, voorzien ze allemaal een of meerdere uitzonderingen op dat principe. Een eerste reeks betreft de omzetting van de oorspronkelijke sanctie in een vervangende straf.

Het kaderbesluit geldelijke sancties bepaalt dat wanneer de boete niet kan worden geëind, ze mag worden omgezet, bv. in een vrijheidsstraf. Dubbele voorwaarde is dat de wetgeving van de tenuitvoerleggingsstaat dat toelaat én dat de beslissingsstaat bij de concrete vraag tot overdracht van tenuitvoerlegging zijn akkoord heeft gegeven om zo nodig een alternatieve straf op te leggen.³⁶ Bovendien bepaalt de tenuitvoerleggingsstaat de zwaarte van die vervangende straf, maar die mag nooit het maximum te boven gaan dat de beslissingsstaat heeft aangegeven in het certificaat.³⁷

Het kaderbesluit verbeurdverklaring bevat een minder gedetailleerde regeling: de tenuitvoerleggingsstaat mag de overgedragen verbeurdverklaring niet vervangen door een alternatieve sanctie tenzij de beslissingsstaat met die (concrete) alternatieve sanctie akkoord gaat.³⁸

32 Die kunnen vanzelfsprekend soms ook aan geldelijke sancties verbonden zijn, zoals de geldboete met probatie-uitstel in België.

33 Art. 7 (4) kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties en art. 10 (4) kaderbesluit probatiemaatregelen en alternatieve sancties.

34 HvJ C-303/05, Advocaten voor de Wereld, 2007.

35 De onvoorspelbaarheid kan nog verder vergroten als men de uitvoerende lidstaat niet dwingt vooraf kleur te bekennen, maar weigering wegens ontbrekende dubbele strafbaarheid een optie van maakt, waarbij de lidstaat geval per geval zou bekijken of hij er al dan niet gebruik van maakt.

36 Bijgevolg zal bv. het geldboetevervangend rijverbod, zoals België dat kent, niet ten uitvoer worden gelegd door lidstaten die dergelijke sanctie niet kennen.

37 Art. 10 kaderbesluit geldelijke sancties.

38 Art. 12 (4) kaderbesluit verbeurdverklaring.

Het kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties bevat dan weer geen regeling over de omzetting in een andere sanctie, maar wel over de toepassing van voorwaardelijke invrijheidsstelling. Principieel geldt ook hier de wetgeving van de tenuitvoerleggingsstaat³⁹. De beslissingsstaat mag vóór de overdracht naar die regelgeving informeren en zo gewenst het certificaat nog intrekken⁴⁰. Beide lidstaten kunnen ook onderling afspreken dat voor vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling bepaalde bepalingen uit het nationale recht van de beslissingsstaat zullen worden toegepast.⁴¹ Dat betekent bv. dat een Belgische gevangenisstraf die door Nederland wordt uitgevoerd, de invrijheidsstelling normaal volgens Nederlands recht verloopt, d.w.z. op twee derde van de straf. België en Nederland kunnen echter afspreken dat Nederland voor primaire veroordeelden de Belgische tijdsdrempel van één derde zou hanteren. Het zou immers kunnen dat de relatief lage tijdsdrempel voor V.I. hebben meegespeeld in het hoofd van de Belgische jury of rechter bij de concrete straftoemeting.

Het kaderbesluit probatiemaatregelen en alternatieve straffen spant de kroon qua uitzonderingsmogelijkheden op de principiële toepassing van het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. Zowat alle variaties zijn mogelijk. Afhankelijk van de keuzes die de lidstaten maken bij de omzetting, kunnen er vele grensoverschrijdende hybride systemen ontstaan. Besluit de tenuitvoerleggingsstaat na een concrete vraag tot overdracht van tenuitvoerlegging een weigeringsgrond in te roepen, dan kan hij de weigeringspils vergulden bv. door wel toe zien op de uitvoering van de probatiemaatregelen of alternatieve sancties, maar het optreden tegen de niet-naleving ervan aan de beslissingsstaat over te laten.⁴² Daarnaast kan de tenuitvoerleggingsstaat ook op algemene wijze verklaren dat hij bij de niet-naleving van de door de beslissingsstaat opgelegde probatiemaatregel of alternatieve sanctie enkel in te staan voor de aanpassing van voorwaarden of de duur ervan. De bevoegdheid de maatregel te herroepen of om te zetten in een vrijheidsbenemende sanctie rust dan steeds bij de beslissingsstaat⁴³. Die beschikt immers over het oorspronkelijke dossier en heeft de sanctie nu eenmaal opgelegd.

De ratio achter al deze uitzonderingsbepalingen is duidelijk: de vrees dat landen goedkoop straffen zouden uitspreken om de dure en arbeidsintensieve uitvoering of opvolging dan aan andere lidstaten over te laten. Als rem op de bestraffingsinflatie vallen ze dus toe te juichen. Dit 'flexibel' beleid was wellicht nodig om terughoudende lidstaten over de streep te trekken, maar dreigt alles in de praktijk des te ingewikkelder te maken.

Verder vallen ook heel wat verschillen in de *omzettings- en eventuele overgangsbepalingen* op. Zo biedt het kaderbesluit geldelijke sanctie de lidstaten de mogelijkheid om gedurende vijf jaar bij wijze van overgangsmaatregel enkel boetes opgelegd door een strafrechter te erkennen of voor rechtspersonen enkel boetes te erkennen die door Europese regelgeving zijn voorgeschreven.⁴⁴ Het kaderbesluit veroordelingen bij verstek maakt het de lidstaten zelfs mogelijk om als beslissingsstaat de volledige toepassing van het kaderbesluit met bijna drie jaar uit te stellen (tot 1 januari 2014).⁴⁵ Het kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties bevat een tijdelijke overgangsregeling voor

39 Art. 17 (1) kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties.

40 Art. 17 (3) kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties.

41 Art. 17 (4) kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties.

42 Art. 11 (4) kaderbesluit probatiemaatregelen en alternatieve sancties.

43 Art. 14 (3) en (4) kaderbesluit probatiemaatregelen en alternatieve sancties.

44 Art. 20 (1) kaderbesluit geldelijke sancties. Zie ook art. 20 (4) inzake beginsel van wederkerigheid.

45 Art. 8 (3) kaderbesluit verstek. Hier geldt het beginsel van wederkerigheid niet. Italië heeft verklaard van dit uitstel gebruik te willen maken (*Pb.L.* 16 april 2009, afl. 97, 26).

Polen⁴⁶ én de mogelijkheid het kaderbesluit maar toe te passen op veroordelingen van na 5 december 2011⁴⁷ (i.p.v. op alle verzoeken tot overdracht van na die datum⁴⁸). De vele Poolse onderdanen in de gevangenissen van andere lidstaten zouden bij versoepelde repatriëring immers het nu al nijpende probleem van overbevolking in de Poolse gevangenissen nog enorm verergeren.

Tot slot valt het op dat de (soms tegenstrijdige) *consideransen* die het eigenlijke kaderbesluit voorafgaan almaar langer worden en meer (erg gedetailleerde) interpretatieve bepalingen bevatten.⁴⁹ Desondanks (of misschien net daardoor?) duiken in zowat alle kaderbesluiten bij een aandachtige lezing interpretatieproblemen op. En als orgelpunt blijken ook de verschillende taalversies van elk kaderbesluit niet 'eensluitend' te zijn.

2.3. Geniet van het afscheid van de derde pijler...

Als uit bovenstaand overzicht één ding blijkt, is het wel dat de lidstaten met de omzetting van deze strafuitvoeringskaderbesluiten de komende tijd hun handen vol zullen hebben. Het is niet zo eenvoudig de versnipperde Europese wetgeving met haar vele uitzonderingen in een coherente en vooral werkbare nationale wetgeving te gieten. Nog moeilijker is het de weerslag op het nationale strafrechtssysteem voor de middellange termijn in te schatten.

In de eerste plaats moeten de beleidsmakers nadenken over hoe de verschillende aspecten van grensoverschrijdende strafuitvoering samen zullen functioneren. Een strafrechtelijke veroordeling bevat doorgaans immers meer dan één straf, al dan niet gekoppeld aan bepaalde straftoemetingsmodaliteiten. Neem het allesbehalve verzochte geval van een Belgische rechter die iemand veroordeelt tot een gevangenisstraf met probatie-uitstel, een geldboete met gedeeltelijk uitstel en een effectieve verbeurdverklaring van een nog niet in beslag genomen voorwerp en van een gelijkwaardig bedrag aan niet-geïdentificeerde vermogensvoordelen uit het misdrijf. De veroordeelde moet ook een burgerlijke partij vergoeden, gerechtskosten, een rechtsplegingsvergoeding en een bijdrage aan het slachtofferfonds betalen. Het valt niet uit te sluiten dat voor elk van de onderdelen van die ene veroordeling verschillende regels gelden bij uitvoering in een andere EU-lidstaat. Om nog te zwijgen van de complicaties als de veroordeelde in de loop van de uitvoering naar nog een andere lidstaat zou verhuizen. Dat is een onvermijdelijk gevolg van de huidige, versnipperde sanctie-per-sanctie-aanpak.⁵⁰

46 Art. 6 (5) kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties.

47 Art. 28 (2) kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties.

48 Art. 28 (1) kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties.

49 Zie vooral kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties en kaderbesluit probatiemaatregelen en alternatieve sancties.

50 "Het JBZ-acquis is steeds moeilijker te beheren, wat overlappingen en gebrek aan samenhang op specifieke gebieden tot gevolg heeft. Tevens zijn de kwaliteit van de EU-wetgeving en van het taalgebruik in bepaalde wetgevingsbesluiten vatbaar voor verbetering. Vooral wetgevingsbesluiten moeten bondig en zo samenhangend mogelijk zijn, in weerwil van de problemen die het gevolg zijn van inter-institutionele onderhandelingen en compromissen. Alle instellingen moeten moeite doen om het wetgevingsproces te laten uitmonden in een heldere, eenvoudige en nauwkeurige tekst." (ADVIESGROEP OP HOOG NIVEAU TOEKOMST VAN HET EUROPEES JUSTITIEBELEID, *Vorgestelde oplossing voor het toekomstig justitieprogramma van de EU*, juni 2008, 11549/08, 12.) De versnipperde aanpak wordt uiteraard ook door rechtspractici betreurd: zie bv. J. VAN GAEVER, "Nieuwe regels voor de bewijsverkrijging in strafzaken binnen de Europese Unie", *T.Strafr.* 2007, 309.

Ooit zal die versnipperde Europese regelgeving misschien gecodificeerd geraken tot één coherent geheel.⁵¹ Het zal wel niet voor 2010 zijn. Eerst en vooral moet onze minister bidden tot Sint-Patrick opdat de Ieren in een tweede referendum het Verdrag van Lissabon alsnog goedkeuren. Dan treedt dat verdrag nog voor of tijdens het Belgische voorzitterschap in werking. En verdwijnt de unanimiteitsregel die zo heeft bijgedragen tot al die kleine uitzonderingen, die vaak de particuliere gevoeligheid van een afzonderlijke of een beperkt aantal lidstaten moesten sparen. In een Unie van zes tot twaalf lidstaten kon dat soms nog, met vijftien ging het al moeilijker en met vijfen-twintig of zevenentwintig eigenlijk niet meer. De Unie dreigde immers op dezelfde problemen te stoten als de Raad van Europa voor haar, terwijl het idee net is dat ze verder kan gaan, dat selectieve partnerschappen en voorbehouden niet langer kunnen.

België was nooit een voorstander van de derde pijler. Het kan de geleidelijke (er blijven bijzondere regels en waarborgen voor terughoudende lidstaten) ‘normalisering’ van justitie als Europees beleidsvlak enkel toejuichen.⁵² Gebrekkige EU-wetgeving zal in het post-Lissabon-tijdperk gemakkelijker bij te sturen vallen, al zal het nog altijd niet snel gaan. Laten we dus even van het moment genieten. In de eerste pijler zal de Commissie haar rol als bewaker van het Unierecht kunnen spelen en de balans opmaken van initiatieven van de voorbije jaren gelanceerd zijn en die de lidstaten nu in de praktijk moeten brengen.

2.4 ...en organiseer een time-out

Basketters als de minister weten het: op de belangrijke momenten in een wedstrijd is het vaak zinvol een time-out te vragen. Die laat je toe op de rem te staan en bij te sturen als het de verkeerde richting dreigt uit te gaan. Een time-out op het juiste moment kan wedstrijden doen kantelen. Ook de Toekomstgroep justitie had het er in juni 2008 al over: *“De ontwikkeling van het JBZ-gebied is inderdaad indrukwekkend, maar kent nog tekortkomingen. De opeenvolgende scoreborden geven aan dat de lidstaten de EU-wetgeving niet in voldoende mate uitvoeren. Er is ook gewezen op een “uitvoeringsmoeheid” in de lidstaten vanwege het grote aantal wetgevingsbesluiten van de afgelopen jaren ten gevolge van de groei op EU-niveau van dit relatief nieuwe beleidsthema. Sommigen pleiten voor een “time out” om de tot dusver behaalde resultaten te evalueren en vinden dat er geen nieuwe wetgeving moet komen voordat er een algehele beoordeling van de stand van zaken gemaakt is. Het criterium om op EU-niveau actie te ondernemen moet nog steeds de meerwaarde zijn.”*⁵³ De Toekomstgroep durfde zich er niet volmondig achter te scharen, maar wij vinden dat na het ‘wetgevend winteroffensief’ de boodschap in juni 2009 des te meer geldt.

Tenzij we de nationale wetgevers en praktijkmensen met een indigestie willen opzadelen, is het voor de EU tijd om hen te laten verteren: implementeren, evalueren, codificeren en zo nodig de technische en menselijke middelen ervoor vrijmaken. Laat het Hof van Justitie zich ondertussen maar met de dringendste juridische vragen of interpretatiekwesties bezighouden. De *ne bis in idem*-rechtspraak toont aan dat het

51 Een opmerkelijke, weliswaar punctuele uniformisering gebeurde, nog voor de implementatiedatum verstreken was, voor de veroordelingen bij verstek.

52 Zie ook J.M. PRINSEN, “Flexibiliteit in het Verdrag van Lissabon”, in MEEUSEN, J., STRAETMANS, G. en VAN DEN BOSSCHE A.-M. (eds.), *Het Verdrag van Lissabon: de Europese impasse doorbroken (?)*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, 58 en 71.

53 ADVIESGROEP OP HOOG NIVEAU TOEKOMST VAN HET EUROPEES JUSTITIEBELEID, *Voorgestelde oplossing voor het toekomstig justitieprogramma van de EU*, juni 2008, 11549/08, 13.

pragmatisch en nuchter is, zonder de fundamentele rechten van het individu uit het oog te verliezen.

Zowel de Unie als de individuele lidstaten zullen moeten evalueren welke weerslag de verschillende EU-initiatieven gaan hebben en of de zaken ook werken op het terrein. Naarmate het Europees strafrecht meer en meer het nationale strafrecht binnensijpelt, zullen ook de nationale beleidsmarges eroderen. Er zal onvermijdelijk een wisselwerking ontstaan tussen de grensoverschrijdende en nationale regels, eerder dan harmonisering lijkt 'convergentie' het nieuwe ordewoord. De Unie wil bv. dat we bij straftoemeting op dezelfde wijze rekening zouden houden met eerdere veroordelingen in andere EU-landen, zoals we dat doen voor eerdere veroordelingen in eigen land. Dat voornemen bestaat al sinds 2000, maar enkel voor eurovalsmunsterij⁵⁴ is het al een juridische verplichting. Met de huidige Wet op externe rechtspositie van gedetineerden zou dit EU-idee ertoe leiden dat een aantal langgestraften, vaak ook buitenlanders, niet langer primair gestraften zijn die op een derde van de straf kunnen vrijkomen, maar recidivisten die twee derde moeten uitzitten. Dat betekent dat vele Belgische cellen gedurende vele bijkomende jaren een vaste bewoner zullen hebben en de beschikbare gevangenis capaciteit krimpt. Uiteindelijk zal de Belgische wetgever zich dan wellicht moeten afvragen of die verplichte twee-derde-drempel voor recidivisten wel een goed idee is. Zolang de EU geen echt duidelijk eigen strafbeleid heeft, moeten we er beducht voor zijn dat ons beleid tersluiks zou worden uitgehold door onze EU-partners.

2.5 ... en denk na over beginselen van gerechtelijk informatiemanagement

Als de talloze nieuwe Europese certificaten met bevelen op grote schaal gaan circuleren, zal niemand het nog kunnen ontkennen: er is geen ontkomen aan. Sleutel voor een goede toepassing van de nieuwe regels en eigenlijk de basis voor al het andere werk op het vlak van binnenlandse zaken en justitie is een goed, duidelijk geregeld gerechtelijke informatiemanagement: van zachte info tot bewijs, van hangende zaken tot strafregister of de opgelegde voorwaarden. Minister De Clerck heeft dat in eigen land wellicht ook te horen gekregen. De moeilijkheden waarmee nationale informatiseringsprojecten als Phenix en Cheops kampen, zijn klein bier in vergelijking met de uitdaging waar de EU nu voor staat. Het Europees Strafregister staat in de steigers.⁵⁵ Het kaderbesluit van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken⁵⁶ moet tegen 27 november 2010 omgezet zijn. Het is slechts het begin. In alle rapporten op EU-vlak, dus ook in dat in dat van de Toekomstgroep, vormt het een centraal thema.⁵⁷ Mensen op het terrein zijn bezorgd om het veelvoud van verschillende kanalen of verschil-

⁵⁴ Art. 192ter Sw.

⁵⁵ Voor de specifieke deelmaterie van het strafregister alleen al: zie C. STEFANOÛ en H. XANTHAKI (eds), *Towards a European Criminal Record*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 402 p. en G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, T., E. DE BUSSEER en A. DORMAELS, *Blueprint of an EU Criminal Records Database, Legal, Politico-institutional and Practical Feasibility*, Antwerpen, Maklu, 2002, 91 p. en G. VERMEULEN en E. DE BUSSEER, "Naar een Europees strafregister?", *Panopticon* 2003, 108-134; Besluit Raad, nr. 2005/876/JBZ, 21 november 2005 inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister, *Pb.L.* 9 december 2005, afl. 322, 33. Uiteindelijk kwam er Besl. Raad, nr. 2009/316/JBZ, 6 april 2009 betreffende de oprichting van het Europees Informatiesysteem (ECRIS) overeenkomstig art. 11 van kaderbesluit 2009/315/JBZ, *Pb.L.* 7 april 2009, afl. 93, 33.

⁵⁶ *Pb.L.* 30 december 2008, afl. 350, 60-71.

⁵⁷ Ook de recente hervorming van Europol (zie voetnoot 3) geeft aan hoe belangrijk regeling van het dataverkeer in de toekomst wordt.

lende regels naargelang de specifieke kwestie. Privacy en vertrouwelijkheid verzoenen met doorzichtigheid, voorspelbaarheid en efficiëntie. Dát is de grote uitdaging voor de komende jaren.⁵⁸ Tegen eind 2009 zou het Agentschap voor Fundamentele Rechten van de EU een studie over het thema bekend maken. Als onder het Belgisch voorzitterschap gewoon verder wordt nagedacht en overlegd over nieuwe basisbeginselen en de grote lijnen van hun praktische uitwerking, dan is dat uitstekend werk. Als ze rechtsregels aan informatici en aan buitenlanders moeten uitleggen, beseffen juristen hoe ingewikkeld ze alles hebben gemaakt en hoe contraproductief dat soms wordt. Misschien gaan ze dan eindelijk snoeien in de regels.

3. BESLUIT

Eén van de opmerkelijke instrumenten waarmee de EU de lidstaten onder druk wil zetten, zijn de 'scoreborden' die aangeven wat gepland en wat gerealiseerd is. Het is op zich een goed idee om de zogenaamde '*delivery gap*', de kloof tussen woorden en daden, aan de kaak te stellen. Het gevaar is echter dat het scorebord verkeerd zou worden gehanteerd en dat de instellingen het idee zouden krijgen dat het aannemen van meer instrumenten meteen ook een goede zaak is. Onze basketsympathieën ten spijt: op een wetgevingsscorebord komen best geen basketcijfers. Als je goed bezig bent, kan je in de 'money time' best de bal rustig rondspelen. Gelet op de wetgevende hyperactiviteit van de EU tijdens de voorbije jaren, pleiten wij, tenzij er zich iets wereldschokkends of uiterst dringend aandient, voor een time-out tijdens het Belgisch voorzitterschap. De nieuwe instrumenten laten werken, het nationale recht en de praktijk er aan aanpassen, dat is nu de prioriteit. En rustig nadenken over de ondersteunende technologie en het gerechtelijk informatiemanagement op lange termijn. Want in het recht, zoals in het basketbal, moet je op belangrijke momenten het hoofd koel houden. Anders komen er technische fouten van, die je duur te staan kunnen komen.

⁵⁸ Dat dit niet zo eenvoudig zal zijn, bleek eerder al uit HvJ 30 mei 2006, nrs. C-317/04 and C-318/04 over de passagiersgegevens en blijkt nog eens duidelijk uit EHRM 8 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04, S en Marper v. Verenigd Koninkrijk, over DNA-databanken.