

STROH, D.P., *Die nationale Zusammenarbeit mit den Internationalen Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda*, Berlijn, Springer, 2002, 395 p.

TRIFFTERER, O. (ed), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, 1295 p.

FRANÇOISE THOMAS
GEWOON HOOGLEERAAR KMS (BRUSSEL)

II. Recente ontwikkelingen in de EU

1. DE EUROPESE UNIE: IN GOEDE ÉN KWADE DAGEN?

Nauwelijks had de Belgische bevolking de zowel in binnen- als buitenland sterk gemediatiseerde zaak Dutroux achter zich gelaten toen zich een nieuwe zaak aandiende waarin gewelddadige ontvoeringen, seksueel misbruik en het doden van minderjarige meisjes centraal stonden. De bekentenissen van Michel Fourniret einde juni – begin juli 2004 vormde opnieuw een dankbaar onderwerp voor de media die andermaal sterk inspeelde op de vraag naar het vermogen van onze wetshandhavingsdiensten om zulke (aaneenschakeling van) feiten te voorkomen. Logischerwijze deed het gevulde strafblad van de heer Fourniret in Frankrijk de vraag rijzen naar de informatieuitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van de betrokken landen. Het antwoord op Belgisch en Europees vlak bestond er dan ook uit dat een versterking van de informatieuitwisseling tussen de wetshandhavingsdiensten van de EU-lidstaten, met de ontwikkeling van een waar Europees strafregister op kop, in versneld tempo zou voltooid worden. In tegenstelling tot de boodschap die op deze manier werd verspreid, vormt de zaak Fourniret niet de rechtstreekse aanleiding tot deze versnelde ontwikkeling.

Integendeel, het wederzijds erkennen van (straf)rechtelijke beslissingen gewezen in een andere EU-lidstaat stond al op de agenda sinds het Weens Actieplan 1 2 3 van 1998 en de, in dezelfde lijn daarop verder bouwende, Europese Raad van Tampere in 1999.⁴ Hieraan werd een eerste gevolg gegeven met het gekende Wederzijds Erkenningsplan van november 2000

waarin het rekening houden met eerdere, door een rechter van een andere lidstaat gegeven onherroepelijke strafrechtelijke beslissingen, in functie van het ne bis in idem beginsel en de individualisering van de sanctie wordt vooropgesteld.⁶ Aangezien voorafgaandelijke informatieverstrekking de *conditio sine qua non* is van een werkelijke wederzijdse erkenning tussen de EU-lidstaten, vormt een goed functionerende aaneenschakeling van elkaars nationale strafregisters een sterk uitgangspunt om tot wederzijdse erkenning te komen betreffende strafrechtelijke beslissingen.

Na de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en van 11 maart 2004 te Madrid kwam het opzetten van een Europees strafregister op de voorgrond als één van de vele maatregelen die past in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Dit komt tot uiting in de standpunten van de Europese Raad en de Europese Commissie daterende van maart 2004.⁷

In het daaropvolgende Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie⁸ legt de Commissie echter geen zichtbare link tussen terrorisme en informatieuitwisseling over buitenlandse strafrechtelijke beslissingen via een Europees strafregister. Een tweede markante vaststelling is het in de verzetten van het gebruik van gestandaardiseerde aanvraagformulieren voor de uitwisseling van informatie over het strafrechtelijke verleden van een persoon (derde maatregel uit het Wederzijds Erkenningsplan), terwijl het ontwikkelen van een directe verbinding tussen de nationale strafregisters (vierde maatregel uit het Wederzijds Erkenningsplan) slechts onrechtstreeks wordt aangeraakt. Verwijzende naar de reeds uitgewerkte procedure van het Europees bewijsverrijdingsbevel⁹ lijkt het erop dat de Commissie voorstander is van de minimum-optie. M.a.w. het volstaat om de internationale uitwisseling van informatie te vergemakkelijken om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning. Is dit een indicatie dat de extra (financiële) inspanning die dient te worden geleverd om deze direct link te verzekeren enkel mogelijk is in het kader van dreigend terrorisme? Of gaat het eerder om een afgezwakte

beleids optie in hoofdte van de Commissie? Er zijn nochtans redenen genoeg om te opteren voor de mogelijkheid van een Europees strafregister, waarvan de tijds winst ten opzichte van een (tijdrovende) uitwisseling aan de hand van formulieren uiteraard de gewichtigste is.

Het opnieuw in het daglicht plaatsen van een mogelijk Europees strafregister is eerder in verband te brengen met terrorismebestrijding dan met het opsporen van de (al dan niet individueel) grensoverschrijdend opererende crimineel die geen terroristische motieven heeft voor zijn strafbare handelingen. Niettemin was dit laatste één van de voornaamste bekommernissen¹⁰ bij het uitvoeren van eerdere gelijkaardige studies en bij het daaropvolgend ontwerpen van de zogenaamde blauwdruk van een Europees strafregister door de Universiteit Gent in opdracht van de Europese Commissie. Deze blauwdruk betekende een voorstel voor een Europees register van definitieve (binnenlandse en buitenlandse) veroordelingen en vervallenverklaringen uitgesproken naar aanleiding van strafbare feiten tegen natuurlijke personen en rechtspersonen. Door middel van een elektronische link blijven de nationale strafregisters gedecentraliseerd. Het voorstel omvat echter een gecentraliseerd index-systeem dat vereist dat elke beslissingnemende instantie een label hecht aan de beslissing die de specifieke kenmerken van deze beslissing weergeeft¹¹. Autoriteiten die betrokken zijn bij strafrechtelijke onderzoeken krijgen (al dan niet onder welbepaalde voorwaarden¹²) toegang tot het register. Een EU-certificaat van goed gedrag kan het in België gekende bewijs van goed gedrag en zeden op Europees vlak vervangen voor zgn. kwetsbare beroepen. Daarmee worden welbepaalde (vertrouwens)posities bedoeld die een individu kan bezetten en de strafbare gedragingen die samenhangen met deze positie binnen het betrokken bedrijf of instantie.¹³ M.a.w. bijzondere beroepen verdienen een bijzondere bescherming. Zonder de werkgevers van deze beroepen toegang te geven tot een Europees strafregister, kan maar voorzien worden in een certificaat, verplicht voor te leggen door de potentiële werknemer, dat een verklaring¹⁴ bevat waarin de betrokken persoon geschikt wordt verklaard voor de opge-

geven betrekking. Door dit certificaat aan te vragen bij de nationale instanties, verkrijgen aldus de werknemers een onrechtstreekse 'toegang' tot het Europees strafregister.

Op deze manier kan voorkomen worden dat individuen kunnen tewerkgesteld worden in een andere EU-lidstaat, terwijl zij in de staat van herkomst al veroordeeld werden voor misdrijven die makkelijker (of met beduidend meer schade) kunnen gepleegd worden vanuit de desbetreffende positie. Hierbij denkt men onmiddellijk aan het klassieke voorbeeld van de veroordeelde pedoseksueel die een baan in een buitenlandse school krijgt, maar ook aan de veroordeelde fraudeur die een positie als kaderlid verwerft in de hoofdzetel van een bank in een andere lidstaat of de chauffeur van toeristische busreizen die eerder in het buitenland werd gestraft voor rijden onder invloed van drugs.

De gehele discussie die de achtergrond vormt van de roep om een Europees strafregister omvat dus méér dan alleen maar terrorisme, maar omvat ook méér dan alleen maar de in het oog springende seksuele delinquent die slachtoffers maakt over de grens. Een Europees strafregister biedt buitengewoon veel mogelijkheden maar het debat handelt in se over een (gebrek aan) wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten om elkaar – soms bijzonder gevoelige én bijzonder belangrijke – informatie over te dragen. Het vertrouwen tussen de lidstaten zal echter stap voor stap moeten groeien, net zoals het Europees strafregister slechts stap voor stap zal kunnen gerealiseerd worden. Voorlopig is het nog wachten op een eerste concreet voorstel van de Europese Commissie om de gedane beloftes in reële regelgeving om te zetten. Dit wordt verwacht tegen het einde van 2004. Slechts dan kunnen we oordelen hoe ver de lidstaten van de Europese Unie precies durven gaan in het schenken van wederzijds vertrouwen in elkaar en elkaars strafrechtssystemen. Van een échte unie kan immers pas sprake zijn wanneer er wezenlijk vertrouwen is tussen alle partijen.

ELS DE BUSSEER*

NOTEN

* Assistent Strafrecht, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Universiteit Gent

¹ Raad van de Europese Unie en Europese Commissie, *P.B.*, C 19, Brussel, 3 December 1998, Actieplan van de Raad en de Commissie 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 (meerbepaald punt 49).

² Europese Raad, Conclusies van het voorzitterschap, 15-16 oktober 1999, Tampere.

³ Raad van de Europese Unie, *P.B.*, C 10, Brussel, 30 november 2000, Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen.

⁴ De wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen kreeg op welbepaalde vlakken al concrete vorm in het Kaderbesluit van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevestiging van voorwerpen of bewijsstukken (*P.B.*, L 196, Brussel, 2 augustus 2003) en het Kaderbesluit van 2 april 2004 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (Copen 24, 6838/04).

⁵ De Europese Commissie verwoordt dit nog enigszins vaag door te stellen dat 'ook moet worden overwogen een Europees strafregister op te zetten teneinde de doeltreffendheid van de bestrijding van de criminaliteit, en met name van het terrorisme, te verhogen' (eigen cursivering) (zie Commissie van de Europese Gemeenschappen, com(2004)221, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Brussel, 29 maart 2004); terwijl de Raad onmiddellijk het uitbouwen van een Europees strafregister onder de titel 'Verklaring inzake terrorisme' plaatst (zie 'Verklaring inzake terrorisme' toegevoegd aan Europese Raad, Conclusies van het voorzitterschap, 25-26 maart 2004, Brussel).

⁶ Commissie van de Europese Gemeenschappen, com(2004)334, Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuit-

voerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie, Brussel, 30 april 2004.

⁷ Commissie van de Europese Gemeenschappen, com(2003)688, Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures, Brussel, 14 november 2003.

⁸ Met een bijzondere aandacht voor seksuele misdadigers. Bovendien werd naar aanleiding van de zaak Fourniret ook door Child Focus opnieuw de oproep gelanceerd tot het creëren van een (Europese) databank van pedoseksuelen

⁹ G. Vermeulen, F. Dhont en A. Dormaels, *European data collection on sexual offences against minors*, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn, 2001, 209p. en Thomas, T., Katz, I. en Wattam, C., *Cupicso: The Collection and Use of Personal Information on Child Sex Offenders*, Full Report on behalf of NSPCC and funded by the Daphne initiative of the European Commission, NSPCC, 2001, 100p.

¹⁰ G. Vermeulen, T. Vander Beken, E. De Busser en A. Dormaels, *Blueprint of an EU criminal records database. Legal, politico-institutional and practical feasibility*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, 91p.

¹¹ Bv. het gaat om een strafbaar feit begaan tegen minderjarigen of het gaat om een strafbaar feit dat onder het mandaat van Europol valt.

¹² Bv. Europol, Eurojust en OLAF kunnen toegangsrechten verkrijgen beperkt tot hun specifieke bevoegdheden. Toegangsrechten voor derde instanties, zoals Interpol, en derde landen dienen het voorwerp te vormen van nader te bepalen regelgeving. Zie G. Vermeulen, T. Vander Beken, E. De Busser en A. Dormaels, o.c., p. 33 – 34.

¹³ Bv. personen werkzaam in de educatieve sector (onderwijzers, opvoeders, etc.), personen werkzaam in de publieke sector, medische sector, transportsector, telecommunicatie, enz.

¹⁴ Aangezien niet alle EU-strafrechtssystemen de praktijk van certificaten van goed gedrag toelaten en om problemen betreffende de inhoud van het certificaat te vermijden wordt voorgesteld dit te beperken tot een loutere verklaring. Zie ook: G. Vermeulen en E. De Busser, 'Ontwikkeling van een Europees strafregister?', in G. Vermeulen (ed.), *Aspecten van Europees formeel strafrecht*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 2002, p. 467-495.

2. EXPERT MEETING' 10-11 JUNI 2004 M.B.T. HARMONISATIE EN WEDERZIJDSE ERKENNING EN TENUITVOERLEGGING VAN STRAFRECHTELIJKE SANCTIES IN DE EUROPESE UNIE.

Sinds geruime tijd stelt de EU zich tot doel te komen tot een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Eén van de instrumenten die tot de realisatie van deze rechtsruimte moet leiden, is neergelegd in artikel 31e EU-verdrag en bestaat in 'het geleidelijk aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel'.¹ Reeds eerder in dit tijdschrift werd bericht over de studie die de Europese Commissie in dit verband had gelast met betrekking tot de harmonisatie van strafsancities.²

Op de top van Tampere in 1999 hebben de Staats- en regeringsleiders evenwel duidelijk gemaakt dat niet zozeer de harmonisatie, maar wel de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging dé hoeksteen moet worden van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.³

Thans groeit steeds meer de overtuiging dat beide mechanismen eerder complementair van aard zijn, in die zin dat een zekere mate van harmonisatie noodzakelijk is met het oog op succesvolle wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging.⁴ Ook de Europese Commissie lijkt deze 'approach' te hebben gehanteerd bij het uitwerken van het 'groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie'.⁵ De kernvraag die de Commissie zich hierbij heeft gesteld bestaat erin of de nationale verschillen in de strafsancities een belemmering vormen voor de wederzijdse erkenning. Op 10 en 11 juni laatstleden werd over dit groenboek een 'expert meeting' georganiseerd waaraan zowel de verschillende nationale delegaties van de lidstaten, als een beperkt aantal onafhankelijke experts deelnamen. De eerste dag werd de nadruk gelegd op de harmonisatie van strafsancities, terwijl de tweede dag beheerst werd door de wederzijdse erkenning. Zoals elk groenboek moet het opgevat worden als een voorafgaande denkoefening die de discussie opent, en

die later eventueel aanleiding kan geven tot wetgevende initiatieven.

Wat meteen opvalt bij de lectuur van het groenboek, is de omvang van het document. Niet alleen kwantitatief, maar vooral kwalitatief in die zin dat bijzonder veel verschillende aspecten van het straf- en strafprocesrecht worden aangekaart. Zonder hierbij exhaustief te willen zijn, handelt het groenboek over de beginselen die ten grondslag liggen aan het instellen van de strafvervolgning (legaliteit vs. opportuniteit), richtsnoeren voor de strafoplegging, strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, alternatieve straffen, alternatieve afhandelingsmechanismen, bepaling van geldboeten (dagboetesysteem of nominale bedragen), alsook over een hele resem figuren van het algemeen materieel strafrecht zoals poging, deelneming, recidive, samenloop, enz.... Daarnaast spoort het groenboek ook parallel met een aantal andere ontwikkelingen op het EU-vlak, o.m. in verband met ne bis in idem en het Europees strafregister. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat nogal wat lidstaten de nodige reserves formuleerden en benadrukten dat het optreden van de Unie steeds getoetst moet worden aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Toch kunnen een aantal krachtlijnen uit de globale discussie worden gedestilleerd. Ten eerste is het zo dat de overgrote meerderheid van de lidstaten het principe van de wederzijdse erkenning prefereren boven de harmonisatie. Dit laatste is enkel noodzakelijk indien de bestaande verschillen in regelgeving van die aard zijn dat ze de wederzijdse erkenning en de internationale samenwerking in strafzaken in de praktijk daadwerkelijk belemmeren. Ook werd weinig geloof gehecht aan de stelling van de Commissie dat een verschil in strafmaat zou leiden tot zogenaamd 'delinquententoeerisme'.⁶ Meermaals werd het belang en de waarde van de eigen strafrechtsstelsels voorop gesteld. Ofschoon de Europese Commissie herhaaldelijk benadrukte dat het geenszins de bedoeling was om te komen tot een Europees strafwetboek, leek deze bekommernis desalniettemin bij een niet onaanzienlijk aantal lidstaten, al dan niet terecht, onderhuids aanwezig.

Wat de wederzijdse erkenning van strafsancities betreft, lijken de meeste lidstaten er voorstander van om de bestaande conventies van de Raad van Europa optimaal te benutten. Men zou de gerezen problemen bij de toepassing van deze overeenkomsten in de praktijk moeten detecteren, zodat een eventueel EU-instrument voor de nodige aanvulling kan zorgen. Als algemeen principe wordt aanvaard dat de strafuitvoering in de uitvoerende staat moet geschieden krachtens het recht van die staat. Het wederzijds vertrouwen werkt dus in twee richtingen: de uitvoerende staat moet vertrouwen hebben in de kwaliteit van de uitspraak van de veroordelende staat, maar deze veroordelende staat moet ook het nodige vertrouwen aan de dag leggen ten aanzien van het strafuitvoeringsrecht van de uitvoerende staat. Toch bestond een vrij grote consensus dat bepaalde uitzonderingen mogelijk moeten blijven.⁷ Dit zou met name het geval moeten zijn wanneer de straf in de uitvoerende staat quasi tot nihil zou worden herleid door toepassing van de eigen nationale regelgeving i.v.m. de vervroegde invrijheidsstelling. Geoperd werd dan ook dat de veroordelende staat in bepaalde uitzonderlijke gevallen de overdracht afhankelijk moet kunnen maken van de voorwaarde dat de strafuitvoering plaatsgrijpt overeenkomstig bepaalde voorwaarden van het recht van de veroordelende staat. Het is onmogelijk om in dit kader dieper in te gaan op alle andere aspecten die in de discussie aan bod zijn gekomen, maar uit deze korte verslaggeving moge in ieder geval duidelijk blijken dat het groenboek een bijzonder rijk document is, dat tot veel discussie zal leiden. Eenieder die geïnteresseerd is in de ontwikkelingen van het strafrecht op het vlak van de Europese Unie, behoort dit dan ook op de voet te volgen.

CHRIS DE ROY*

NOTEN

* Assistent Strafrecht U.A.

¹ Zie wat de ontwerp-grondwet betreft artikel III-172 ("http://european-convention.eu.int/" http://european-convention.eu.int/).

² Zie de bespreking van S. Vandromme in *Panopticon* 2003, 496-500. Deze studie is thans gepubliceerd in boekvorm: M. Delmas-Marty, G. Giudicelli-Delage en E. Lambert-Abdelgawad (eds.), *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe. The harmonisation of criminal sanctions in Europe*, Parijs, UMR de droit comparé de Paris, 2003, 592p.

³ Europese Raad Van Tampere, Conclusies voorzitterschap, 15-16 oktober 1999. Het beginsel van de wederzijdse erkenning is ook opgenomen in art. III-171 van de ontwerp-grondwet.

⁴ Zie bij voorbeeld het Programma van 30 november 2000 van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, Pb C 12/10 van 15 januari 2001. In de rechtsleer werd de complementariteit herhaaldelijk bevestigd: zie o.m. G. Vermeulen en F. Dhont, "Harmonisatie van strafrecht en wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken", in G. Vermeulen (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 13; A. Weyembergh, "L'avenir des mécanismes de coopération judiciaire pénale entre les Etats membres de l'Union européenne", in G. De Kerckhove en A. Weyembergh, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Brussel, Editions de l'U.L.B., 2000, 169.

⁵ Brussel 30 april 2004, COM(2004), 334 definitief. Het groenboek is te raadplegen op "http://europa.eu.int/comm/justice_home/news_consulting_public_en.htm" http://europa.eu.int/comm/justice_home/news_consulting_public_en.htm.

⁶ Zie wat dat betreft vraag 1 van het groenboek.

⁷ Zie wat dat aspect betreft onder meer vraag 24 van het groenboek