

WENDY DE BONDT^a
GERT VERMEULEN^b

Strafregisterinformatie als onderdeel van een EU- recidivebeleid

Nog steeds weinig reden tot juichen



Panopticon, 36 (3), 190-205
© 2015 Maklu | ISSN 0771-1409 | May 2015

- ^a Doctor-assistent, Institute for International Research on Criminal Policy, vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent (Corresp.: Wendy.DeBondt@UGent.be).
- ^b Hoogleraar en directeur, Institute for International Research on Criminal Policy, vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent.

ABSTRACT

Criminal records information in the context of an EU policy on reoffending

A coherent and full-fledged EU-recidivism policy ensures that foreign criminal records information is not only properly collected and made available for counterparts in other EU Member States, but is also effectively used in the context of prevention, investigation and repression of crime. The analysis underlying this contribution has demonstrated that both the policy line with respect to the information exchange mechanism as well as the policy line with respect to the use of foreign criminal records information has significant flaws. The limitations in scope are the main setback of the information exchange mechanism. Third country nationals and legal persons are not included in the EUs criminal records policy. In absence of a regulation with respect to EU level disqualifications, the EU prevention policy does not effectively use criminal records information. The efficiency of criminal investigations could be improved if criminal records information would be made available using a wide variety of variables as opposed to only the nationality of the person involved. The EU repression policy does require the taking into account of foreign prior convictions in the course of a new criminal proceeding but fails to ensure that information on those prior convictions is sufficiently detailed for the application of criminal law provisions. Therefore, there is significant room to improve the EUs recidivism policy.

Keywords: Recidivism, criminal record, prevention, investigation, taking account of prior convictions, EU-policy

Kernwoorden: Recidive, strafregister, preventie, opsporing, herhaling, EU-beleid

INLEIDING

Het ontwikkelen van een recidivebeleid hoort niet enkel op nationaal niveau te gebeuren. In het licht van de ontwikkeling van een strafrechtelijk beleid op het niveau van de Europese Unie, vormt ook de EU een belangrijke speler. Het ontwikkelen van een coherent en volwassen EU-recidivebeleid vereist niet alleen het verzamelen en toegankelijk maken maar ook het EU-wijd gebruiken van strafregisterinformatie, i.e. informatie over gerechtelijke antecedenten opgenomen in het strafregister. Deze bijdrage heeft tot doel een kritische analyse te geven van de onderliggende EU-beleidsvisie. De analyse richt zich op de drie verschillende contexten waarin gerechtelijke antecedenten een belangrijke informatiebron vormen: (i) de preventiecontext, (ii) de opsporingscontext en (iii) de repressiecontext.

In een preventiecontext¹ wordt (informatie over) een gerechtelijke antecedent gebruikt als een toegangsbeperking tot bepaalde (beroeps)activiteiten (LOUKS, LYNER & SULLIVAN, 1998; VERDURE, 2011; RANERI, 2014). Het hebben van een specifiek gerechtelijk antecedent kan ervoor zorgen dat een persoon ontzet wordt uit bepaalde rechten of niet langer de toegang heeft tot het uitoefenen van een bepaalde (beroeps)activiteit. Een voor de hand liggend voorbeeld daarvan is het verbod om professioneel in contact te komen met kinderen na te zijn veroordeeld voor een seksueel geïnspireerd misdrijf. De onderliggende preventieve idee van dat verbod is duidelijk gelinkt aan het willen vermijden dat opnieuw gelijkaardige feiten gepleegd zouden worden.

In een opsporingscontext kan informatie over gerechtelijke antecedenten een belangrijk aanknopingspunt vormen voor de opheldering van nieuw gepleegde feiten. Hoewel recidive niet altijd gepaard gaat met het plegen van feiten die sterk aan de gerechtelijke antecedenten gelinkt zijn, kan de toegang tot strafregisterinformatie de opsporingsautoriteiten belangrijke aanknopingspunten bieden bij de identificatie van mogelijke verdachten.

In een repressiecontext vormt informatie over gerechtelijke antecedenten hetzij een rem op verdere vervolging/veroordeling (door toepassing van het *ne bis in idem*-beginsel), hetzij een belangrijk onderdeel van de elementen die een rechter in aanmerking neemt bij de straftoemeting voor nieuwe feiten. Bepaalde gerechtelijke antecedenten hebben een 'verplicht' verzwarend effect op de nieuwe straf, waar andere gerechtelijke antecedenten een 'mogelijk' verzwarend effect hebben en aldus aan de rechter een grotere discretionaire bevoegdheid geven bij het selecteren van een gepaste straf.² Het rekening houden met eerdere veroordelingen is ingegeven door de idee dat iemand die recidiveert – en bij wie derhalve de in het verleden opgelegde straf niet het gewenste of verhoopte ontradende effect gehad heeft – mogelijk op een andere (strengere) manier gestraft moet worden dan iemand die voor de eerste keer (in langere tijd) voor een rechter verschijnt (ROBERTS, 2010; TONRY 2010).

Voor elk van die drie contexten zal de onderliggende beleidsvisie en het juridische kader dat op basis daarvan ontwikkeld werd, aan een kritische analyse onderworpen worden. Alle drie de contexten zoomen in op het gebruik van informatie over gerechtelijke antecedenten. Dat gebruik is onlosmakelijk verbonden met het verzamelen, bijhouden en toegankelijk maken van die strafregisterinformatie. Volledigheidshalve moet er daarom – bovenop een analyse van de preventie-, opsporings- en repressiecontext – nog een extra component aan de analyse worden toegevoegd. Omwille van het belang dat in verschillende fasen van de strafprocedure gehecht wordt aan informatie over gerechtelijke antecedenten opgenomen in het strafregister is de toegang tot een volledige bron van informatie cruciaal. In onze hedendaagse maatschappij is het bijhouden en toegankelijk maken van informatie over gerechtelijke antecedenten geenszins een puur nationale aangelegenheid. De groeiende mobiliteit van burgers, de stijging in de mogelijkheid om grensoverschrijdende criminele ac-

¹ Voor algemene preventiedoeleinden is fenomenologisch onderzoek erg belangrijk. Informatie in gerechtelijke dossiers vormt daarbij een belangrijk uitgangspunt. Een diepgravende fenomenologische analyse kan gebaat zijn bij het opnemen van informatie uit buitenlandse dossiers. Het uitwisselen van gerechtelijke informatie heeft ook vanuit dat perspectief een belangrijke potentiële meerwaarde voor het preventiebeleid. Voor de argumentatie in dit artikel werd er echter voor geopteerd om de analyse binnen het preventieluik te beperken tot individuele preventie. Dat verklaart waarom de invulling van de preventiecontext beperkt werd tot de toegangsbeperkingen tot bepaalde (beroeps)activiteiten.

² In het Belgisch strafrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen facultatieve en verplichte strafverzwaring in geval van herhaling. Art. 54 Sw. maakt een onderscheid tussen hij die, na het plegen van een misdrijf opnieuw een misdrijf pleegt (i) strafbaar met opsluiting van 5-10 jaar, (ii) strafbaar met een opsluiting van 10-15 jaar of (iii) strafbaar met opsluiting van 15-20 jaar. In de eerste twee gevallen 'kan' de straf verzwared worden en laat Art. 54 Sw. daarmee een discretionaire beoordelingsvrijheid aan de rechter. In het laatste geval bepaalt Art. 54 Sw. dat de straf opgetrokken 'wordt' tot ten minste 17 jaar en heeft de rechter geen discretionaire beoordelingsvrijheid om op basis van het gerechtelijke antecedent al of niet een zwaardere straf op te leggen.

tiviteiten op te zetten, het stijgend aantal feiten dat gepleegd wordt door niet-onderdanen en het groeiende aantal gerechtelijke beslissingen dat uitgesproken wordt ten aanzien van niet-onderdanen, maakt dat een gemeenschappelijke visie op het bijhouden en toegankelijk maken van strafregisterinformatie zich opdringt. Dat verklaart waarom de ontwikkeling van een EU-beleidsvisie belangrijk is. Vanuit die optiek vangt de analyse aan met een analyse van de keuzes die op EU-niveau gemaakt zijn om ervoor te zorgen dat de betrokken nationale autoriteiten beschikken over volledige strafregisterinformatie. Nadien volgt de driedelige analyse over de (EU-)beleidsvisie en het ontwikkelde juridische kader voor het gebruik van informatie over gerechtelijke antecedenten voor preventie-, opsporings- en repressiedoeleinden.

GEDECENTRALISEERDE VS. GECENTRALISEERDE REGISTERS

Dat een puur nationale aanpak voor het samenstellen van een strafregister met gerechtelijke antecedenten voorbijgestreefd is, staat niet ter discussie. Het is duidelijk dat beschikbare over buitenlandse informatie in verband met gerechtelijke antecedenten cruciaal is voor het kunnen uitbouwen van een effectief preventiebeleid, dat opsporingsautoriteiten baat kunnen hebben bij dergelijke strafregisterinformatie en dat een rechter bij de straftoemeting ook rekening moet (kunnen) houden met buitenlandse gerechtelijke antecedenten. Daarom is een gemeenschappelijke visie over het bijhouden en beschikbaar maken van dergelijke informatie aangewezen. De vraag rijst hoe dat het beste georganiseerd kan worden.

Dit is allerminst een nieuwe vraag. Er bestaat een relatief lange traditie van uitwisseling van strafregisterinformatie (VERMEULEN *et al.*, 2002; XANTHAKI, 2008). Daarbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het Europees Rechtshulpverdrag,³ gesloten op het niveau van de Raad van Europa in 1959. Art. 22 van dat verdrag verwijst naar de verplichting om minstens een maal per jaar de justitiële autoriteiten van de andere landen op de hoogte te brengen van veroordelingen en daaraan gekoppelde maatregelen met betrekking tegen diens onderdanen (in de mate dat de informatie opgenomen werd in het eigen strafregister).⁴ Die bepaling lijkt te garanderen dat informatie over buitenlandse gerechtelijke antecedenten voldoende beschikbaar is.

De praktische realiteit durft echter wel eens af te wijken van de juridische veronderstelde waarheid. Verschillende auteurs geven aan dat de verplichting om informatie uit te wisselen niet vlot nageleefd werd (XANTHAKI, 2008; LIGETI, 2008; WEBLY, 2008). Zelfs in het geval staten keurig de bovenstaande internationale verplichtingen nakomen, heeft het mechanisme vier belangrijke tekortkomingen. In eerste instantie is recente informatie niet beschikbaar omdat informatie-uitwisseling beperkt is tot een eenmalige jaarlijkse notificatieverplichting. Ook al is eveneens voorzien in de mogelijkheid voor een justitiële autoriteit om – op eender welk tijdstip – actuele informatie te verzoeken (Art. 13 van hetzelfde verdrag),⁵ moet gezegd dat dit een in praktijk weinig aantrekkelijke en geenszins gebruiksvriendelijke piste is. Er moet in een dergelijk geval immers het initiatief genomen worden om een verzoek te richten aan alle andere Raad van Europa-landen. Dat steeds alle andere Raad van Euro-

³ Europees verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken, Straatsburg 20 april 1959, *CETS* n° 030.

⁴ Art. 22 – Elk der Partijen geeft aan de betrokken Partij kennis van strafvonnissen en van nadien met betrekking tot die strafvonnissen genomen maatregelen die betrekking hebben op onderdanen van die Partij en in het strafregister vermeld zijn. De Ministeries van Justitie wisselen deze mededelingen ten minste éénmaal per jaar uit. [...]

⁵ Art. 13 – De uittreksels uit het strafregister en alle inlichtingen welke op het strafregister betrekking hebben, die door de rechtelijke autoriteiten van een partij in verband met een strafzaak worden gevraagd, worden door de aangezochte partij aan die autoriteiten verstrekt, voor zover haar eigen rechtelijke autoriteiten deze in overeenkomstige gevallen kunnen krijgen. [...]

pa-landen aangesproken moeten worden, houdt verband met de tweede tekortkoming. In tweede instantie is de verplichting immers beperkt tot 'een notificatie' vanwege het veroordelende land. Er rust geen enkele verplichting op het genotificeerde land. Er is geen verplichting om de verkregen informatie rond veroordelingen van eigen onderdanen op enigerlei wijze op te slaan of te verwerken. Als gevolg daarvan bleef de informatie-uitwisseling in grote mate beperkt tot 'een notificatie zonder gevolg'. Om volledige informatie te krijgen over iemands gerechtelijke antecedenten, kan daarom niet volstaan worden met een gecentraliseerd verzoek aan het land van nationaliteit. Er is immers geen garantie dat die centrale autoriteit beschikt over informatie met betrekking tot alle gerechtelijke antecedenten van hun onderdanen. In derde instantie is de bruikbaarheid van de uitgewisselde informatie niet optimaal. Het moet gezegd dat het informatie-uitwisselingsmechanisme in de eerste plaats opgezet is als interstatelijke notificatie en niet zozeer als een uitwisseling met het oog op het inzetten van die informatie in een ander land. In zoverre er tussen de regels van de betrokken bepaling al een aanmoediging gelezen kan worden om informatie omtrent buitenlandse gerechtelijke antecedenten ook daadwerkelijk te gebruiken, is dat beperkt tot de derde context, i.e. het gebruiken van de informatie in het licht van een nieuwe strafrechtelijke procedure. In vierde en laatste instantie werd geen aandacht geschonken aan de moeilijkheden die gepaard gaan met het willen gebruiken van informatie over buitenlandse gerechtelijke antecedenten. De nationale bepalingen houdende het gebruik van informatie over gerechtelijke antecedenten zijn immers opgesteld met het nationale juridische kader in het achterhoofd. De correcte toepassing ervan in functie van buitenlandse gerechtelijke antecedenten is niet altijd evident. Correcte interpretatie van buitenlandse gerechtelijke antecedenten vereist soms erg gedetailleerde informatie die niet altijd beschikbaar is.

In het licht van de beperkingen inherent aan de manier waarop informatie werd uitgewisseld zoals georganiseerd op basis van het Europese Rechtshulpverdrag, werd op het niveau van de Europese Unie het initiatief genomen om de volgende stap te zetten. Door een besluit van 2005⁶ bepaalde de Raad van de Europese Unie dat elke centrale autoriteit voortaan onverwijld de centrale autoriteiten van de andere lidstaten in kennis moet stellen van de strafvonnissen ten aanzien van diens onderdanen uitgesproken (Art. 2).⁷ De introductie van die *quasi-real time* uitwisselingsverplichting komt enkel tegemoet aan de eerste tekortkoming van het bestaande systeem. De andere tekortkomingen blijven bestaan. Pas in 2009 komt daar met een kaderbesluit⁸ verandering in. De *quasi-real time* uitwisselingsverplichting wordt aangevuld met een verplichting om de uitgewisselde informatie ook op te nemen in het nationale strafregister (Art. 5).⁹ De keuze valt op een systeem waarbij informatie over gerechtelijke antecedenten verzameld wordt in de lidstaat van de nationaliteit van de betrokkene. De verplichte opname in het nationale strafregister heeft een belangrijke impact op het verkrijgen van buitenlandse strafregister informatie. Precies door die verplichte opname in het strafregister van het land van nationaliteit, volstaat nu één centrale vraag aan de centrale autoriteit van het land van nationaliteit om een volledig beeld te krijgen van iemand's gerechtelijke antecedenten. Om het latere gebruik van de uitgewisselde informatie te faciliteren werd het kaderbesluit aangevuld met een besluit tot oprichting

⁶ Besluit 2005/876/JBZ van de Raad van 21 november 2005 inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister, *P.B. L* 322, 9.12.2005, p. 33–37.

⁷ Art. 2 – Elke centrale autoriteit stelt de centrale autoriteiten van de andere lidstaten onverwijld in kennis van de strafvonnissen en van de nadien met betrekking tot die vonnissen genomen maatregelen die ten aanzien van onderdanen van deze lidstaten zijn uitgesproken en in het strafregister zijn opgenomen.

⁸ Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten, *P.B. L* 93, 7.4.2009, p. 23–32.

⁹ Art. 5 §1 – Alle op grond van artikel 4, leden 2 en 3, meegedeelde informatie wordt door de centrale autoriteit van de lidstaat van nationaliteit overeenkomstig artikel 11, leden 1 en 2, opgeslagen, om overeenkomstig artikel 7 te kunnen worden doorgegeven.

van het Europees Strafreger Informatiesysteem, *European Criminal Records Information System* (ECRIS).¹⁰ Dat informatiesysteem is erop gericht ervoor te zorgen dat diegene die informatie ontvangt, de informatie makkelijker kan begrijpen. Om dat doel te bereiken werd een mechanisme ontwikkeld waarbij strafregisterinformatie weergegeven wordt in codes die betrekking hebben zowel op de kwalificatie van de onderliggende feiten als op de uitgesproken straffen of maatregelen.¹¹

Het nieuwe EU-systeem is echter niet vrij van kritiek. Drie belangrijke knelpunten verdienen extra aandacht.

In eerste instantie heeft het nieuwe informatieuitwisselingssysteem enkel betrekking op de gerechtelijke antecedenten van natuurlijke personen. De uitwisseling van informatie over veroordelingen van rechtspersonen is uitdrukkelijk uit de toepassingsfeer van het instrument gehouden.¹² Die beperking is ingegeven door de nog steeds bestaande verschillen in het al of niet aanvaarden van strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen (VERMEULEN *et al.*, 2012b). Landen die de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen niet aanvaarden, zullen immers geen strafregister voor rechtspersonen hebben. Een verplichting die erin bestaat informatie over buitenlandse gerechtelijke antecedenten van rechtspersonen bij te houden, vereist het aanpassen van de nationale data-architectuur. Hoewel de keuze om het toepassingsgebied van het nieuwe informatieuitwisselingssysteem tot natuurlijke personen te beperken, te begrijpen is in het licht van de bestaande conceptuele verschillen en praktische moeilijkheden, is de keuze eerder onbegrijpelijk in het licht van de bestaande EU-beleidslijn ter zake. In eerdere dossiers waar de verschillen in het al of niet aanvaarden van strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen aan bod kwam, is er immers voor gekozen om landen te verplichten de keuze van een ander land te respecteren. Met betrekking tot het grensoverschrijdend erkennen en uitvoeren van sancties betekent dit bijvoorbeeld dat landen – zelfs al kennen ze de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen zelf niet – verplicht zijn gevolg te geven aan het bestaan ervan in andere landen. In een kaderbesluit van 2005¹³ werd ingeschreven dat landen verplicht zijn om mee te werken aan de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van geldelijke sancties ook al kennen ze de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen niet.¹⁴ Een dergelijke verplichting om effectief gevolg te geven aan een buitenlandse strafrechtelijke veroordeling van een rechtspersoon en derhalve een geldelijke sanctie effectief te innen is veel ingrijpender dan de verplichting om enkel informatie over het bestaan van die buitenlandse veroordeling bij te houden. De verplichting om het bestaan van strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen in een andere lidstaat te erkennen, zou hier immers beperkt blijven tot het registreren (i.e. bijhouden) van buitenlandse gerechtelijke antecedenten van de eigen nationale rechtspersonen. Hoewel een dergelijke ‘registratie’-verplichting duidelijk veel minder ingrijpend is dan de reeds bestaande verplichting om

¹⁰ Besluit 2009/316/JBZ van de Raad van 6 april 2009 betreffende de oprichting van het Europees Strafreger Informatiesysteem (ECRIS) overeenkomstig artikel 11 van Kaderbesluit 2009/315/JBZ, *P.B.* L 93, 7.4.2009, p. 33-48.

¹¹ Preambule 12 - De referentietabellen van categorieën strafbare feiten en categorieën straffen en maatregelen in dit besluit dienen automatische vertaling te vergemakkelijken en een uniforme interpretatie van de meegedeelde gegevens mogelijk te maken door middel van een systeem van codes.

¹² Preambule 7 – Dat de toepassing van de in dit kaderbesluit vastgestelde mechanismen wordt beperkt tot de mededeling van strafregistergegevens over natuurlijke personen, mag geen beletsel vormen voor de eventuele toekomstige uitbreiding van zulke mechanismen tot de uitwisseling van gegevens betreffende rechtspersonen.

¹³ Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, *P.B.* L 76, 22.3.2005, p. 16-30.

¹⁴ Art. 9.3 – Een geldelijke sanctie tegen een rechtspersoon wordt ten uitvoer gelegd, zelfs indien de tenuitvoerleggingsstaat het beginsel van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen niet erkent.

strafrechtelijke geldboetes in het buitenland opgelegd aan een 'nationale' rechtspersoon te erkennen en uit te voeren (i.e. te innen), werd toch geoordeeld de toepassingsfeer van de EU-verplichtingen te beperken tot natuurlijke personen.

In tweede instantie ligt het ontwikkelde codesysteem onder vuur. Hoewel het werken met een coderingssysteem een stap in de goede richting is, is het niveau van detail in de uitgewisselde informatie niet altijd voldoende om de gerechtelijke antecedenten ook daadwerkelijk te kunnen gebruiken. Het codesysteem koppelt een code aan een erg algemeen misdrijf- of straflabel.¹⁵ De code 0305 00 wordt gegeven aan '*de werving en training voor terrorisme*' en de code 1001 voor '*gevangenisstraf*'. Hoewel die code 0305 00 iets zegt over de feiten die aan een veroordeling ten grondslag liggen, is het niveau van detail niet genoeg om de informatie bijvoorbeeld te gebruiken voor opsporingsdoeleinden. Om informatie over gerechtelijke antecedenten voor dat doel te gebruiken, moet meer detailinformatie beschikbaar zijn over de manier waarop de werving en de training gebeurde. Ook de code 1001 is niet gedetailleerd genoeg. De correcte toepassing van de bepalingen inzake strafverzwaring na een eerdere veroordeling vereist evenzeer meer detail over de precies opgelegde straf. Voor de toepassing van onze Belgische herhalingsregels is het noodzakelijk te weten of het misdrijf door de opgelegde straf als wanbedrijf of als misdad gekwalificeerd werd. Het hoge aggregatieniveau van de uitgewisselde informatie vormt een significante beperking in de effectieve bruikbaarheid ervan.

In derde instantie vormt de keuze om de informatie te clusteren in de lidstaat van de nationaliteit van de betrokkene een belangrijke beperking. Die keuze heeft immers tot gevolg dat de uitwisseling en dus ook beschikbaarheid van informatie rond gerechtelijke antecedenten beperkt blijft tot EU-onderdanen. Informatie omtrent de veroordelingen van derdelanders valt daardoor buiten het toepassingsgebied van de EU-regelgeving. Nochtans vormen derdelanders een niet onbelangrijke groep in de strijd tegen criminaliteit. Bijna 60% van de niet-Belgen in onze gevangenissen zijn derdelanders.¹⁶ Niettegenstaande de nodige nuancering omdat derdelanders verhoudingsgewijs vaker in voorlopige hechtenis gehouden worden en rekening houdend met het feit dat hen mogelijk vaker een vrijheidsstraf opgelegd zou worden, ligt de gevangenispopulatie er niet om: derdelanders hebben een belangrijk aandeel in de criminaliteit op het territorium van de Europese Unie (VERMEULEN, 2013).

Vooral dat laatste knelpunt is er een dat niet opgelost kan worden in een systeem dat kiest voor centralisatie van de informatie in de lidstaat van de nationaliteit van de betrokkene. Onder andere om die reden werd in het verleden gepleit voor de oprichting van een overkoepelende EU-databank van eerdere veroordelingen waarin niet alleen informatie over de gerechtelijke antecedenten van EU-onderdanen een plek zou krijgen, maar ook alle informatie over de gerechtelijke antecedenten die derdelanders in de Unie opgelopen hebben. Die visie werd gedeeld door een heel aantal auteurs (VERMEULEN *et al.*, 2002; De Busser, 2008; STEFANOÛ & XANTHAKI, 2008). Niettegenstaande de duidelijke voordelen die door verschillende auteurs naar voren geschoven waren, werd gekozen voor een gedecentraliseerd systeem gevoed door onderlinge uitwisseling van strafregisterinformatie. Die beleidskeuze

¹⁵ Bijlage A en B bij het Besluit 2009/316/JBZ van de Raad van 6 april 2009 betreffende de oprichting van het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS) overeenkomstig artikel 11 van Kaderbesluit 2009/315/JBZ, P.B. L 93, 7.4.2009, p. 33-48.

¹⁶ Volgens de rapporten van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen bestond de gemiddelde dagelijkse bevolking in 2011 voor 55,8% uit Belgen, 12,2% uit andere EU-onderdanen en 32% uit derdelanders, in 2012 voor 55,6% uit Belgen, 12,4% andere EU-onderdanen en 32% derdelanders en in 2013 voor 55% uit Belgen, 12,7% uit andere EU onderdanen en 32,3% uit derdelanders. Die cijfers geven weer dat de derdelanders 57-58% van de niet-Belgen uitmaken. Zie Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, activiteitenverslag 2011, p. 191, jaarverslag 2012, p. 105 en jaarverslag 2013, p. 69 (online op justitie.belgium.be).

was duidelijk geënt op de praktijkervaring van een aantal landen in de context van het NJR-initiatief (Network of Judicial Registers), mee op spoor gezet door België. Omwille van de politieke druk om verder te bouwen op het pilootproject opgezet voor een aantal landen, werd gekozen voor een systeem waarvan de beperkingen van meet af aan duidelijk waren (VERMEULEN, 2013). Het oplossen van de beperking rond de informatie met betrekking tot derdelanders kon alleen door een parallel systeem te ontwikkelen waarbij informatie over veroordelingen van derdelanders toch gecentraliseerd zou worden bijgehouden. Het naast elkaar bestaan van beide parallele systemen kan allerm minst efficiënt genoemd worden.

Tot dusver werden geen initiatieven genomen om aan de bestaande tekortkomingen tegemoet te komen. Er is voorsnog geen sprake (geweest) van een uitbreiding tot rechtspersonen. Er is al evenmin concreet werk gemaakt van het aanpakken van de blijvende moeilijkheden met betrekking tot de vlotte en correcte interpretatie van buitenlandse gerechtelijke antecedenten. De bestaande initiatieven om het derdelanders-hiaat te dichten, zijn voorsnog nobele initiatieven gebleven. De zogenaamde ECRIS-TCN-studie (European Criminal Records Index System for Third Country Nationals) is quasi onmiddellijk in de kast beland. De vooropgestelde deadline om eind 2013 operationeel te zijn, is niet gehaald. Er zijn tot op vandaag geen concrete initiatieven genomen om er uitwerking aan te geven en het ziet er ook niet meteen naar uit dat daar in de nabije toekomst verandering in zal komen.

Concluderend kan worden gesteld dat – hoewel er een algemeen gedragen besef is dat volledige informatie over gerechtelijke antecedenten belangrijk is voor verschillende fasen in de strafprocedure en dat volledigheid van die informatie niet gegarandeerd kan worden door individuele lidstaten – het ontwikkelde EU-beleid inzake strafregisterinformatie niet toereikend is. Er blijven hiaten in het systeem die niet op nationaal niveau opgelost kunnen worden. Rechtspersonen en derdelanders blijven buiten schot en de correcte interpretatie van buitenlandse strafregisterinformatie is onvoldoende ondersteund. Hoewel de bepalingen van de Raad van Europa naast de EU-bepalingen blijven bestaan en het daarom mogelijk blijft om bijvoorbeeld met betrekking tot rechtspersonen en derdelanders gericht een vraag te stellen aan de andere Raad van Europa-landen, moet toch gezegd dat die oplossing allerm minst aantrekkelijk en erg tijdrovend is. Precies om die redenen werden op EU-niveau initiatieven tot verbetering genomen. Het gebrek aan volledigheid in de beschikbare strafregisterinformatie heeft evident implicaties voor de inzetbaarheid ervan voor preventie-, opsporings- of repressiedoeleinden.

PREVENTIE: ONTZETTINGEN GEBASEERD OP EERDERE VEROOORDELINGEN

Een eerste mogelijke manier om informatie over gerechtelijke antecedenten te gebruiken, heeft betrekking op het ontwikkelen van een preventiebeleid. Dat preventiebeleid is erop gericht te vermijden dat personen met een eerdere veroordeling in een situatie terecht komen die potentieel het plegen van nieuwe feiten uitlokt minstens mogelijk maakt (LOUKS, LYNER & SULLIVAN, 1998; VERDURE, 2011; RANERI, 2014). Vanuit dat perspectief is het preventiebeleid erop gericht ervoor te zorgen dat de betrokken persoon de toegang tot bepaalde (beroeps)activiteiten zal worden ontzegd. Preventie kan erin bestaan regulerend op te treden. Op die manier wordt het vervoeren van personen (bv. als taxichauffeur) ontzegd aan iemand die herhaaldelijk veroordeeld werd voor roekeloos rijden, al of niet onder invloed van drugs of alcohol. In diezelfde zin zal het uitoefenen van een beroep dat gepaard gaat met de zorg voor kinderen (bv. als leerkracht) ontzegd worden aan iemand die veroordeeld werd voor het plegen van seksuele feiten (ten aanzien van minderjarigen). Op die manier wordt het hebben van een gerechtelijk antecedent op een functionele manier gekoppeld aan het uitoefenen van bepaalde (beroeps)activiteiten.

Een dergelijke koppeling tussen het uitoefenen van bepaalde (beroeps)activiteiten en het hebben van eerdere veroordelingen kan in alle EU-lidstaten gevonden worden. De manier waarop die koppeling gebeurt, neemt echter verschillende vormen aan (VERMEULEN *et al.*, 2012a). In sommige lidstaten wordt ervoor gekozen de ontzetting/diskwalificatie op te nemen in de veroordeling als onderdeel van de door de rechter (al of niet expliciet) opgelegde straf. De ontzetting/diskwalificatie is daardoor (meestal) opgenomen in het strafregister van de betrokken lidstaat. In andere lidstaten wordt ervoor gekozen om de ontzetting/diskwalificatie op te nemen in de bepalingen die de toegang tot een bepaalde (beroeps)activiteit regelen. De ontzetting/diskwalificatie wordt niet uitgesproken door een rechter (en wordt derhalve ook niet opgenomen in het strafregister), maar wordt pas relevant op het moment dat de betrokken persoon probeert om toegang te krijgen tot een bepaalde (beroeps)activiteit. De onderliggende filosofie is duidelijk dezelfde. Wanneer die diversiteit echter vanuit EU-breed perspectief bekeken wordt, wordt duidelijk dat het verschil in aanpak ervoor zorgt dat bepaalde veroordeelden door de mazen van het net kunnen glippen. Verwezen kan worden naar een persoon die een veroordeling oploopt in een land waar een ontzetting/diskwalificatie niet door een rechter opgelegd wordt, maar opgenomen is in de bepalingen die de toegang tot een (beroeps)activiteit regelen en daarom niet in het strafregister figureert. Wanneer die persoon het uitoefenen van een (beroeps)activiteit ambieert in een lidstaat waar ontzettingen/diskwalificaties enkel gebaseerd zijn op informatie die ingevolge een rechterlijke uitspraak opgenomen werd in het strafregister, zal die bewuste eerdere veroordeling geen ontzettend/diskwalificerend effect hebben. Daardoor wordt duidelijk dat precies omwille van de diversiteit in aanpak, een EU-beleid dat puur gestoeld is op het uitwisselen van strafregisterinformatie zonder een overkoepelende visie over de grensoverschrijdende uitwerking/toepassing van ontzettingen/diskwalificaties onvoldoende zal zijn.

Op vandaag bestaat er geen overkoepelend EU-preventiebeleid rond het diskwalificerend effect van eerdere veroordelingen. Nochtans werd het belang ervan al meermaals in beleidsteksten onderstreept, niet in het minst in het intussen bijna 15 jaar oude programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Daarin werd als doelstelling 3.4. opgenomen *'de toepasselijkheid van de straffen inzake vervallenverklaring van rechten geleidelijk uit te breiden tot het gehele grondgebied van de Europese Unie: om doeltreffend te zijn in het kader van de Europese ruimte moeten bepaalde sancties namelijk in de gehele Unie worden erkend en ten uitvoer gelegd.'*¹⁷ Dat er op vandaag geen overkoepelend EU-beleid ter zake bestaat, is vooral ingegeven door (vermeende) juridische hinderpalen o.a. op vlak van de territoriale uitwerking van de straf en het mogelijk verzwarende effect dat EU-samenwerking zou kunnen hebben. Niet alleen figureren ontzettingen niet overal als 'straf' in het strafregister, de grensoverschrijdende uitvoering van een dergelijke 'straf' verschilt ook fundamenteel van de grensoverschrijdende uitvoering van andere straffen. Anders dan bij een vrijheidsstraf is samenwerking er niet op gericht dat de uitvoering van de straf overgedragen wordt van het ene naar het andere land, maar is samenwerking erop gericht dat het effect voelbaar is in meerdere landen. Vanuit dat perspectief zorgt samenwerking voor een mogelijk verzwarend effect op de straf, wat het succes van beleidsinitiatieven tot dusver gefnuikt heeft.

Onderzoek heeft uitgewezen dat een effectief EU-preventiebeleid dat erop gericht is te vermijden dat bepaalde veroordeelden door de mazen van het ontzettingennet kunnen glippen, idealiter een driedelige structuur heeft (VERMEULEN *et al.*, 2012a). In eerste instantie moet een EU-preventiebeleid werk maken van een gemeenschappelijke visie op het diskwa-

¹⁷ Programma van maatregelen van 30 november 2000 om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, *P.B. C 12*, 15.1.2001, p. 10-22.

lificerende effect van veroordelingen voor bepaalde ernstige misdrijven. Voor een beperkte selectie van misdrijven moeten niet alleen de constitutieve elementen geharmoniseerd worden, maar ook het diskwalificerende effect van een veroordeling. Daarbij kan gedacht worden aan misdrijven gelinkt aan seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, maar evenzeer participatie aan een criminele organisatie of corruptie. Een dergelijke gemeenschappelijke visie bestaat vandaag als het gaat over de toegang tot overheidsopdrachten wanneer een veroordeling voor witwassen, corruptie, fraude of deel uitmaken van een criminele organisatie bestaat. Een Richtlijn van 2014¹⁸ toont overeenstemming over het verplicht diskwalificerend effect van veroordelingen voor zes misdrijftypes, onder verwijzing naar een internationaal overeengekomen definitie.¹⁹ In tweede instantie moet een EU-preventiebeleid werk maken van het introduceren van een verplichting om een buitenlandse eerdere veroordeling een diskwalificerend effect te geven dat gelijkwaardig is aan een gelijkaardige nationale eerdere veroordeling. Dat aspect van het EU-preventiebeleid vindt dan duidelijk aansluiting bij de reeds bestaande verplichting om rekening te houden met bestaande buitenlandse veroordelingen in de context van een nieuwe strafrechtelijke procedure (Kaderbesluit 2008/675/JBZ). Het verdient aanbeveling om het rekening houden met eerdere buitenlandse veroordelingen niet te beperken tot nieuwe strafrechtelijke procedures, maar ook in te zetten bij de uitwerking van een preventiebeleid. In derde instantie moet een EU-preventiebeleid werk maken van het introduceren van een wederzijdse erkenningsverplichting zoals we die ook voor andere sancties kennen (bv. Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake vrijheidsberovende straffen of Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake geldelijke sancties). Precies omwille van het feit dat niet alle landen diskwalificaties als sancties vormgeven en de bezorgdheden rond het ongewenste verzwarende effect van een opgelegde veroordeling, zal het toepassingsgebied van de wederzijdse erkenningsverplichting relatief beperkt zijn (VERMEULEN *et al.*, 2012a).

Niettegenstaande de duidelijke nood aan een EU-wetgevend initiatief en de bestaande beleidsvoorbereidende studies, ziet het er niet naar uit dat op korte termijn vooruitgang geboekt zal worden. De verdere ontwikkeling van dit domein is niet als prioriteit opgenomen in het nieuwe post-Stockholm meerjarenplan. Het is afwachten welke prioriteiten de nieuwe Commissaris naar voren schuift. De afwezigheid van een duidelijk actieplan is enigszins betreurenswaardig omdat onderzoek duidelijk in kaart gebracht heeft dat nationale initiatieven de bestaande hiaten niet kunnen opvangen.

OPSPORING: GEBRUIK VAN INFO OVER GERECHTELIJKE ANTECEDENTEN BIJ POLITIONELE OPSPORING

Hoewel recidive uiteraard niet altijd gepaard gaat met het plegen van gelijkaardige feiten, is het allerminst uitgesloten dat nieuwe feiten gekoppeld zijn aan voorgaande feiten en gepleegd worden volgens zelfde patronen of modus operandi. Vanuit dat perspectief is een efficiënte opsporing erbij gebaat dat de opsporingsautoriteiten rechtstreeks toegang hebben tot informatie over gerechtelijke antecedenten. Dat een dergelijke rechtstreekse toegang nog steeds niet bestaat voor de Belgische opsporingsautoriteiten, is – gelet op de discussie –

¹⁸ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG Voor de EER relevante tekst, *P.B.* L 94, 28.3.2014, p. 65–242.

¹⁹ In vorige instrumenten werd volstaan met het oplijsten van de misdrijven zonder aan te geven welke gedragingen onder die misdrijven begrepen zouden zijn. De recente aanpassing van het instrument werd gebruikt om aan de misdrijven referenties toe te voegen naar internationale instrumenten die de misdrijven definiëren. Op die manier worden eerder gesignaleerde problemen met gelijke behandeling (DE BONDT, 2012b) verholpen.

sies rond de zaak FOURNIRET – enigszins onbegrijpelijk (VERMEULEN, 2013). Zelfs wanneer opsporingsautoriteiten toegang hebben tot de nationale strafregisters is hun informatiebron beperkt tot de nationale veroordelingen, in het beste geval uitgebreid met de veroordelingen die in andere landen tegen onderdanen uitgesproken werden en waarover informatie via een Europees mechanisme ingeschreven is in de nationale strafregisters. Het hoeft geen betoog dat ook toegang tot informatie over veroordelingen van andere EU-onderdanen en zelfs derdelanders van belang kan zijn. Vanuit die optiek is het jammer dat art. 13 van het Europees Rechtshulpverdrag van 1959 enkel voorziet in de mogelijkheid voor justitiële autoriteiten om buitenlandse strafregisterinformatie op te vragen. Maar zelfs wanneer ook politionele autoriteiten gebruik zouden kunnen maken van de bepalingen omtrent het verzoeken van informatie over buitenlandse veroordelingen, dan nog is er een erg belangrijke beperking op de functionaliteit daarvan. Immers, de bestaande mechanismen om informatie uit te wisselen, vertrekken allemaal van een geïdentificeerd individu waarover in een andere lidstaat informatie beschikbaar is. Voor opsporingsdoeleinden is het nut van toegang tot strafregisterinformatie veel ruimer dan dat. Het zou meer dan nuttig zijn om opzoeken op bijvoorbeeld locatie, modus operandi of andere variabelen die de criminele activiteit kenmerken mogelijk te maken. Een evolutie in die richting wordt sterk gehinderd door de keuze om uitwisseling van informatie te koppelen aan het land van nationaliteit en de data-architectuur van de nationale strafregisters. De keuze voor een centrale EU-databank van eerdere veroordelingen had veel meer flexibiliteit geboden om andere functionaliteiten en zoekfuncties uit te werken (VERMEULEN *et al.*, 2002). De vraag rijst of het hiaat in het EU-beleid – dat onlosmakelijk verbonden is met eerder gemaakte keuzes waarvan het heroverwegen weinig waarschijnlijk is – opgevangen kan worden op een andere manier. Het afwegen van mogelijkheden leidt al gauw naar de discussie over het doorgeleiden van informatie naar Europol, die in de hoedanigheid van *information broker* een mogelijke meerwaarde kan bieden.

Niettegenstaande de duidelijke meerwaarde die functioneel gebruik van strafregisterinformatie kan bieden bij opsporingsactiviteiten, zijn er geen concrete initiatieven om een EU-beleid ter zake te ontwikkelen. Helaas werd recent ook het voorstel om politionele opsporing te ondersteunen door het ontwikkelen van een *European Police Records Index System*²⁰ door de Europese Commissie afgewezen.²¹ De mogelijkheden van lidstaten om met nationale initiatieven de hiaten in het EU-beleid op te vangen, zijn erg beperkt door de afhankelijkheid van samenwerkingsbepalingen die quasi altijd het bestaan van een geïdentificeerd persoon vooropstellen.

REPRESSIE: VAN NE BIS IN IDEM-BEPERKINGEN TOT STRAFVERZWARENDE HERHALINGS-REGELS

Het gebruik van informatie over gerechtelijke antecedenten is in vele hoofden dominant gekoppeld aan repressie, i.e. het gebruik van de informatie in het kader van een nieuwe strafrechtelijke procedure. Het is daarbij belangrijk voor ogen te houden dat gerechtelijke antecedenten niet alleen een verzwarend effect kunnen hebben bij de straftoemingsfase, maar ook een *ne bis in idem*-beperking kunnen inhouden.

²⁰ Het Duits voorzitterschap had in 2007 een discussie geopend over het mogelijk opzetten van een European Police Records Index System. In navolging daarvan heeft de Europese Commissie in 2010 een *call for tender* gelanceerd, op basis waarvan een haalbaarheidsstudie uitgevoerd werd (VERMEULEN *et al.*, 2012c).

²¹ Zie voor meer detail: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: 'Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM)', COM(2012) 735 final, p. 9.

In eerste instantie vormt strafregisterinformatie een aanknopingspunt om uit te maken of vervolging en veroordeling voor gepleegde feiten nog mogelijk is. Hoewel *ne bis in idem* in oorsprong een nationaal begrip is, heeft het ook een internationale uitwerking (Wasmeier, 2006; RYCKMAN *et al.*, 2012). Wanneer iemand – hetzij in eigen land, hetzij in een ander land – reeds veroordeeld is voor dezelfde feiten, is een nieuwe veroordeling uitgesloten. De mate waarin een reeds opgestarte opsporing/vervolging een nieuwe opsporing/vervolging moet verhinderen, is nog steeds het voorwerp van discussie. Er bestaat geen algemene overkoepelende EU-visie over de draagwijdte van het principe, al is er steeds meer relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie daarover.²² Los van die inhoudelijke discussie, moet er vanuit een EU-strafrechtelijk beleid naar gestreefd worden *ne bis in idem* beperkingen – ongeacht de invulling die daaraan gegeven wordt – zo snel mogelijk aan het licht te brengen om onnodige vervolgingen te vermijden. Die discussie is sterk gelinkt aan de discussie over het beslechten van jurisdictieconflicten en de rol die Eurojust daarin te spelen heeft (VANDER BEKEN *et al.*, 2002). Van bij de oprichting heeft Eurojust het initiatief genomen een actieve coördinerende rol te spelen. In de annex van het jaarverslag van 2003 werd in een annex aangegeven op welke manier jurisdictieconflicten beslecht kunnen worden. Wanneer alle lidstaten dossiers met een grensoverschrijdende component ‘aanmelden’, kunnen conflicten vroeg gedetecteerd en beslecht worden. In het verlengde van die discussie bevindt zich ook de discussie over de rol van Eurojust bij het waken over de correcte toepassing van het *ne bis in idem*-beginsel (RYCKMAN *et al.*, 2012). Idealiter zouden alle landen veroordelingen in dossiers met een grensoverschrijdende component ‘aanmelden’. Op die manier ontstaat een databank aan informatie die gescreend kan worden wanneer landen opsporingsactiviteiten in dossiers met een grensoverschrijdende component ‘aanmelden’. Een screening op basis van de bestaande informatie over veroordelingen zou een erg snelle *ne bis in idem*-detectie mogelijk kunnen maken.

In tweede instantie vormt strafregisterinformatie een aanknopingspunt om uit te maken of in het kader van een nieuwe strafrechtelijke procedure een gerechtelijk antecedent een verzwarend effect zou (moeten) hebben. Ook wat dit deelaspect betreft, zijn er lopende inhoudelijke discussies met betrekking tot de vraag in welke mate gerechtelijke antecedenten een verzwarend effect zouden moeten hebben (bv. ROBERTS, 2010; TONRY, 2010). Daar waar er op het niveau van de Raad van Europa met het Verdrag van 1970 over de internationale geldigheid van strafvonnissen²³ nog de mogelijkheid geboden werd aan lidstaten om zelf te bepalen in welke mate rekening gehouden werd met eerdere buitenlandse veroordelingen, werd op het niveau van de EU een duidelijke verplichting ter zake ingeschreven. In 2008 werd met een kaderbesluit over herhaling in de Europese Unie²⁴ een duidelijk standpunt ingenomen – zonder evenwel een inhoudelijke keuze rond het al of niet gewenste verzwarende karakter uit te drukken. Voortaan is het verplicht om rekening te houden met eerdere buitenlandse veroordelingen en er een effect aan toe te kennen dat gelijkwaardig is aan het effect dat een gelijkaardige nationale veroordeling zou hebben (Art 3.1).²⁵ Het betrokken instrument wordt om verschillende redenen bekritiseerd.

²² Zie bv. HvJ C-491/07, *Vladimir Turansk*, 22 december 2008; HvJ C-489/10, *Łukasz Marcin Bonda*, 5 juni 2012; HvJ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 7 mei 2013 en HvJ C-389/12, *Tibor Szarvas*, 7 maart 2013.

²³ Europees verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen, Den Haag 28 mei 1970, *CETS* n° 70.

²⁴ Kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie, *P.B.* L 220, 15.8.2008, p. 32-34.

²⁵ Art 3.1 – Elke lidstaat zorgt ervoor dat in een strafrechtelijke procedure tegen een persoon rekening wordt gehouden met in andere lidstaten tegen de betrokkene uitgesproken, eerdere veroordelingen wegens andere feiten, waarover krachtens de geldende rechtsinstrumenten inzake wederzijdse rechtsbijstand of inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister informatie is verkregen, zulks voor zover in

Ten eerste is er de discussie rond de beschikbaarheid van buitenlandse strafregisterinformatie. De verplichting om rekening te houden met eerdere buitenlandse veroordelingen is er immers gekomen nog vóór het reguleren, laat staan operationeel worden van een mechanisme dat de beschikbaarheid van informatie moet verzekeren. Immers, het hoger aangehaalde besluit tot opzetten van het ECRIS-systeem dat strafregisterinformatie centraliseert in het land van nationaliteit van de betrokkene is van latere datum. Ten tweede is er de discussie over de correcte interpretatie van de buitenlandse strafregisterinformatie. Zoals hoger aangegeven zorgt het gecodeerd doorgeleiden van strafregisterinformatie voor een hoog aggregatieniveau, wat later gebruik van de informatie bemoeilijkt, zowel op basis van de misdrijfcode als op basis van de strafcode. Informatie die beperkt is tot een veroordeling voor misdrijfcategorie '1009 00 kinderpornografie' is onvoldoende voor de toepassing van nationale recidivebepalingen, die in vele landen afhankelijk zijn van het (opnieuw) plegen van een in bepaalde strafbaarstellingen opgenomen straf. Niettegenstaande bestaande harmonisatie-initiatieven blijven er nog steeds veel verschillen in de nationale definities van kinderpornografie (Gillespie, 2010). Als gevolg daarvan is '1009 00 kinderpornografie' onvoldoende om uit te maken op welke manier de onderliggende feiten gekwalificeerd worden in het nationale recht en op welke manier de veroordeling daarom (al of niet) een verzwarend effect heeft in het nationale recht. Als het nationale recht bepaalt dat de toepassing van de herhalingsregels afhankelijk is van het (opnieuw) hebben gepleegd van een specifiek in een van de artikelen uit het nationale strafwetboek opgenomen misdrijf, kan een analyse van het onderliggende misdrijf immers tot gevolg hebben dat de nationale herhalingsregels niet van toepassing zijn. In het verlengde daarvan rijst de vraag of een dergelijke dubbele strafbaarheidsfiltering waarbij het effect dat aan een buitenlandse eerdere veroordeling gegeven wordt nihil zou zijn, strookt met de intentie van de Europese regelgever. Immers, in verschillende recente instrumenten werd het gebruik van het dubbele strafbaarheidsargument uitgesloten. Samenwerking is verplicht, ook al is dubbele strafbaarheid van de onderliggende feiten niet gegarandeerd (zie o.a. KEIJZER, 2008; VAN SLIEDREGT, 2009; DE BONDT, 2012a). Hoewel het doortrekken van die redenering vanuit EU perspectief niet onlogisch zou zijn, blijft de vraag hoe op basis van nationale regelgeving te bepalen welk effect dan gelijkwaardig is aan het effect van een onmogelijke nationale veroordeling. Een volledig analoge discussie kan gevoerd worden met betrekking tot de juiste interpretatie van de strafmaat. Informatie die beperkt is tot een veroordeling voor strafcategorie '1001 gevangenisstraf' is onvoldoende voor de toepassing van nationale recidivebepalingen, die in vele landen – waaronder België – afhankelijk zijn van de kwalificatie van de eerdere veroordeling. Heel wat nationale recidivebepalingen vertrekken niet zozeer van het onderliggende gedrag, maar van de ernst van de opgelegde straf. Zo heeft in België een eerdere veroordeling voor een wanbedrijf een ander effect dan een eerdere veroordeling voor een misdaad.²⁶ Hoewel het beoordelen of de voorgaande veroordeling een wanbedrijf dan wel een misdaad uitmaakt, gekoppeld is aan de ernst van de sanctie, is informatie over de duur van een vrijheidsberoving onvoldoende. Een vrijheidsberoving van 7 jaar kan immers zowel een gevangenisstraf als een opsluiting betreffen en dus zowel een wanbedrijf als een misdaad uitmaken (VAN DEN WYNGAERT, 2014: 403). Ten derde is er de discussie over de coherente 'nationalisering' van buitenlandse strafregisterinformatie. Wanneer rekening gehouden wordt met een eerdere buitenlandse veroordeling en er een effect aan gegeven wordt dat gelijkwaardig is met een gelijkaardige

de lidstaat zelf met eerdere veroordelingen rekening wordt gehouden, en dat aan die in andere lidstaten uitgesproken eerdere veroordelingen rechtsgevolgen worden verbonden, gelijkwaardig aan die welke de nationale wetgeving verbindt aan eerdere veroordelingen in de lidstaat zelf.

²⁶ Zie Art. 54-57 Sw.

nationale veroordeling, zorgt het zoeken naar gelijkwaardigheid er in essentie voor dat de buitenlandse veroordeling 'genationaliseerd' wordt. Het rekening houden met eerdere veroordelingen is echter niet de enige context waarbij een dergelijke 'nationalisering' gebeurt. Ook bij het grensoverschrijdend tenuitvoerleggen van een vrijheidsberoving²⁷ bestaat de mogelijkheid om – gebruikmakend van de bepalingen om de duur van de sanctie terug te brengen tot het nationaal voorziene maximum of de aard van de sanctie aan passen – de buitenlandse veroordeling te 'nationaliseren'.²⁸ De manier waarop het EU-beleid vandaag vormgegeven wordt, biedt geen garantie op (voldoende of zelfs enige) coherentie tussen die verschillende 'nationaliseringsmechanismen'.²⁹ Nochtans is het belangrijk na te denken over de mate waarin het wenselijk is om de verschillende nationaliseringsmechanismen op elkaar af te stemmen. Het is onduidelijk of een 'nationalisering' in het licht van de tenuitvoerlegging van een eerdere veroordeling bindend is voor een rechter wanneer die in de context van een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening moet houden met dat buitenlandse gerechtelijke antecedent. In het verlengde daarvan rijzen o.a. ook vragen in verband met de beoordeling van het moment waarop een buitenlandse beslissing kracht van gewijsde heeft en de beoordeling van mogelijke collectieve misdrijven (HOET, 2011; DECAIGNY & WEIS, 2012), wat voor de toepassing van heel wat nationale recidivebepalingen belangrijk is. In België ontbreekt vooralsnog een duidelijk juridisch kader om op die vragen te antwoorden en vallen de discussies onder de rechterlijke discretionaire bevoegdheid om te oordelen in elk individueel dossier.

CONCLUSIE

Een analyse van het beleid rond strafregisterinformatie als onderdeel van een ruimer EU-recidivebeleid biedt nog steeds weinig reden tot juichen. Zowel het mechanisme voor de uitwisseling van strafregisterinformatie als het concrete gebruik van strafregisterinformatie voor preventie-, opsporings- en repressiedoeleinden zijn voor verbetering vatbaar.

Voor het uitwerken van een informatie-uitwisselingsmechanisme werd gekozen voor een systeem dat de strafregisterinformatie centraliseert in het land van nationaliteit. Die keuze houdt als belangrijkste beperking in dat informatie over derdelanders per definitie uitgesloten is. Gelet op het feit dat ook derdelanders actief zijn op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie, is het noodzakelijk de informatie over die feiten op een andere manier beschikbaar te maken. Een doorstart door de verdere ontwikkeling van een ECRIS-TCN kan daarin een belangrijke stap betekenen. Binnen het kader van het bestaande informatieuitwisselingsmechanisme, verdient het aanbeveling om het toepassingsgebied te maximaliseren. Een uitbreiding naar rechtspersonen kan niet langer uitblijven. In het licht van de bestaande EU-beleidslijn op vlak van strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen is een dergelijke beperking niet verantwoordbaar. Precies omwille van die beperkingen is het belangrijk om maximaal in te zetten op het uittekenen van een EU-recidivebeleid dat optimaal 'gebruik' van strafregisterinformatie zowel voor preventie-, opspo-

²⁷ Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 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 ervan in de Europese Unie, *P.B.L* 327, 5.12.2008, p. 20-46.

²⁸ Art. 8 Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

²⁹ In deze bijdrage kwamen minstens drie verschijningsvormen van een buitenlandse veroordeling aan bod: (1) de manier waarop het opgenomen wordt in het nationaal strafregister, (2) de interpretatie die eraan gegeven wordt in het kader van de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging en (3) de interpretatie die eraan gegeven wordt in het kader van een nieuwe strafrechtelijke procedure. Er is geen garantie dat de buitenlandse veroordeling telkens op dezelfde manier geïnterpreteerd (i.e. genationaliseerd) wordt.

rings- als repressiedoeleinden mogelijk maakt. Voor elk van die drie doeleinden schiet het EU-beleid tekort.

De analyse van het gebruik van strafregisterinformatie in een preventiecontext heeft het ontbreken van een EU-beleid op vlak van ontzettingen en diskwalificaties blootgelegd. Hoewel de diversiteit in de aanpak van de lidstaten voor een complexiteit zorgt waarmee men niet als dusdanig geconfronteerd werd bij het uittekenen van een beleid rond de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van andere sancties, werd reeds omstandig beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek gevoerd. In het licht daarvan is het betreurenswaardig dat er tot op vandaag geen beleidsinitiatieven genomen werden. Ervaringen met *ad hoc* initiatieven rond bijvoorbeeld overheidsopdrachten, rijverboden en werken met kinderen hebben vooralsnog geen katalyserend effect. Het blijft aangewezen om een krachtdadig en coherent preventiebeleid uit te bouwen op basis van een driedelige aanpak: harmonisatie, samenwerking en het toekennen van gelijkwaardig effect.

De analyse van het gebruik van strafregisterinformatie in een opsporingscontext heeft de kritiek op de keuze voor een gedecentraliseerd model versterkt. De keuze voor een systeem dat strafregisterinformatie op een gedecentraliseerde manier in kaart brengt, houdt belangrijke beperkingen in voor de bruikbaarheid van de informatie voor opsporingsdoeleinden. In een dergelijk systeem is strafregisterinformatie enkel raadpleegbaar op basis van de nationaliteit van geïdentificeerde personen. Analyse op basis van een andere variabele is niet mogelijk. Een verdere ontwikkeling van de piste om op het niveau van Europol informatie te verzamelen en te exploiteren voor opsporingsdoeleinden dringt zich op.

De analyse van het gebruik van strafregisterinformatie in een repressiecontext heeft gewezen op een discrepantie tussen de informatiebehoefte en de informatiebeschikbaarheid. Het niveau van detail in de uitgewisselde informatie voldoet niet aan het niveau van detail dat nodig is voor de toepassing van de repressieve herhalingsbepalingen. Hoewel het positief is dat er een duidelijke beleidslijn bestaat die verplicht om rekening te houden met eerdere buitenlandse veroordelingen in de context van een nieuwe strafrechtelijke procedure, bevat de effectieve uitwerking van dat beleid in het kaderbesluit van 2008 een aantal tekortkomingen. Als gevolg daarvan komen de coherentie, effectiviteit, minstens efficiëntie van het systeem onder druk te staan.

In de huidige stand van het EU-beleid kan bezwaarlijk gewag gemaakt worden van een coherent volwassen EU-recidivebeleid. De knelpunten zijn al geruime tijd geïdentificeerd. Het lijkt erop dat we moeten wachten op een incident in een geruchtmakend dossier om de EU-beleidsmaker aan te moedigen de volgende stap te zetten.

REFERENTIES

- DE BONDT, W. (2012a). Double criminality in international cooperation in criminal matters. In G. VERMEULEN, W. DE BONDT & C. RYCKMAN, *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality*. Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu, 106-184.
- DE BONDT, W. (2012b). Eerst de violen stemmen. De impact van misdrijfdiversiteit op de harmonieuze gunning van overheidsopdrachten in de EU. *Panopticon*, 4, 325-347.
- DE BUSSEER E. (2008). A European Criminal Records Database: An Integrated Model. In C. STEFANO & H. XANTHAKI, *Towards a European Criminal Record*. Cambridge: Cambridge University Press, 336-54.
- DECAIGNY, T. & WEIS, K. (2012). Laattijdige vaststelling eenheid van opzet ook mogelijk bij veroordeling in een andere EU-lidstaat. *T.Strafr.*, 4, 226-231.

- DIRECTORAAT-GENERAAL PENITENTIAIRE INRICHTINGEN (2011). *Activiteitenverslag 2011*, online beschikbaar op http://justitie.belgium.be/nl/binaries/activiteitenverslag%202011%20DGEPI_tcm265-178016.pdf
- DIRECTORAAT-GENERAAL PENITENTIAIRE INRICHTINGEN (2012). *Jaarverslag 2012*, online beschikbaar op http://justitie.belgium.be/nl/binaries/jaarverslag%20nl_spread_tcm265-225153.pdf
- DIRECTORAAT-GENERAAL PENITENTIAIRE INRICHTINGEN (2013). *Jaarverslag 2013*, online beschikbaar op http://justitie.belgium.be/nl/binaries/nl_small_tcm265-248342.pdf
- GILLESPIE, A. (2010). Legal definitions of child pornography. *Journal of Sexual Aggression: An international, interdisciplinary forum for research, theory and practice*, 16(1), 19.
- HOET, P. (2011). Veroordelingen uit een andere EU-lidstaat in Belgische strafrechtelijke procedures. Het kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 juli 2008. *RW*, 26, 1074-1085.
- KEIJZER, N. (2008). The Fate of the Double Criminality Requirement. In E. GUILD & L. MARIN, *Still not resolved?: Constitutional issues of the European arrest warrant*. Brussels: Wolf Legal Publishers, 61-75.
- LIGETI, K. (2008). The European Criminal Record in Hungary. In C. STEFANOÛ & H. XANTHAKI, *Towards a European Criminal Record*. Cambridge: Cambridge University Press, 181-196.
- LOUKS, N., LYNER, O. & SULLIVAN T. (1998) The Employment of people with criminal records in the European Union. *European Journal of Criminal Policy and Research*, 6, 195-201.
- RANERI, G. (2014). La peine d'interdiction professionnelle ne frappe pas par surprise. *Rev. dr.pén.*, 1, 100-107.
- ROBERTS, J. (2010). First-Offender Sentencing Discounts: Exploring the Justifications In J. ROBERTS & A. VON HIRSCH, *Previous Convictions at Sentencing. Theoretical Applied Perspectives*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 17-37.
- RYCKMAN C., VERMEULEN G. & DE BONDT W. (2012). From a diversified present to a coherent future: The case of ne bis in idem applied to immunity from prosecution and double prosecutions. In M. COOLS *et al.*, *European Criminal Justice and Policy*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 65-92.
- STEFANOÛ, C. & XANTHAKI, H. (2008). *Towards a European Criminal Record*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TONRY, M. (2010). The Questionable Relevance of Previous Convictions to Punishments for Later Crimes. In J. ROBERTS & A. VON HIRSCH, *Previous Convictions at Sentencing. Theoretical Applied Perspectives*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 91-117.
- VAN DEN WYNGAERT C. (2014). *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- VAN SLIEDREGT, E. (2009). The Double Criminality Requirement. In N. KEIJZER & E. Sliedregt, *The European Arrest Warrant in Practice*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 51-70.
- VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G., STEVERLYNCK, S. & THOMAES, S. (2002). *Finding the best place for prosecution* (Vol. 12). Antwerp-Apeldoorn: Maklu.
- VERDURE, C. (2011). Les sanctions relatives à l'honorabilité et aux interdictions professionnelles des intermédiaires en assurances et en reassurances. *Rec.jur.ass.*, 382-385.
- VERMEULEN, G. (2013), Het Stockholm-zwartboek justitie en politie. Een trieste inventaris van Belgische en Europese onverantwoordelijkheid en visie-loosheid, *Panopticon*, 5.
- VERMEULEN, G., DE BONDT, W., RYCKMAN, C. & PER/AK, N. (2012a). *The disqualifications triad: Approximating legislation, Executing requests, Ensuring equivalence*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- VERMEULEN, G., DE BONDT, W. & RYCKMAN, C. (2012b). *Liability of legal persons for offences in the EU*. Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu.

- VERMEULEN, G., EECHAUDT V., DE BONDT, W., FOCANT, J., KAZLAUSKAITE, G., DE WEVER, W., LOMBAERTS, M. & MEULEMANS, T. (2012c). *EPRIS: possible ways to enhance efficiency in the exchange of police records between the member states by setting up a European police records index system*, onuitgegeven, online beschikbaar op http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/police-cooperation/general/docs/epris-final_report_en.pdf
- VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., DE BUSSEER, E. & DORMAELS, A. (2002) *Blueprint for a n EU Criminal Records Database*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- WASMEIER, M. (2006). The principle of ne bis in idem. *Revue Internationale de Droit Pénal*, 1(2), 121.
- WEBLY, L. (2008). The European Criminal Record in England and Wales. In C. STEFANOÛ & H. XANTHAKI, *Towards a European Criminal Record*. Cambridge: Cambridge University Press, 291-307.
- XANTHAKI, H. (2008). The European Criminal Record: Feasible or Folly? In C. STEFANOÛ & H. XANTHAKI, *Towards a European Criminal Record*. Cambridge: Cambridge University Press, 354-384.