



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.2.2006
COM(2006) 73 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Ontzettingen die voortvloeien uit strafrechtelijke veroordelingen in de Europese Unie

{SEC(2006)220}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Ontzettingen die voortvloeien uit strafrechtelijke veroordelingen in de Europese Unie

1. Een ontzetting kan worden gedefinieerd als een maatregel waarbij de mogelijkheid van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon om bepaalde rechten uit te oefenen, bepaalde ambten te bekleden, een activiteit uit te oefenen, zich naar bepaalde plaatsen te begeven of bepaalde handelingen te verrichten, voor een beperkte of onbeperkte periode wordt beperkt¹. Het gaat om een categorie van sancties waarvan het doel hoofdzakelijk preventief is. Wanneer een persoon die voor een misdrijf is veroordeeld, bepaalde rechten niet meer mag uitoefenen (bijvoorbeeld het recht om met minderjarigen te werken), is dit voornamelijk om hem of haar te beletten te recidiveren. In een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin individuen een hoog niveau van bescherming zouden moeten genieten, zou het dienovereenkomstig nuttig kunnen zijn om het effect van bepaalde ontzettingen op het gehele grondgebied van de Unie te erkennen. Deze kwestie is des te relevanter in een interne markt waarin personen zich vrij kunnen verplaatsen.
2. Ontzettingen vormen een categorie van sancties die in bepaalde omstandigheden, om doeltreffend te zijn, in de hele Unie zouden moeten worden erkend en afgedwongen. Dit wordt erkend in het Haags programma², waarin de Europese Raad de Commissie heeft verzocht om voorstellen in te dienen inzake verbetering van de uitwisseling van informatie uit de nationale registers van veroordelingen en ontzettingen, met name informatie over seksuele delinquenten. Deze doelstelling is ook opgenomen in het gezamenlijk door de Raad en de Commissie op 2-3 juni 2005 goedgekeurde actieplan voor de uitvoering van het Haags programma en in de door de Commissie in mei 2005 vastgestelde mededeling over de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen en de versterking van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten³; in beide documenten wordt de onderhavige mededeling aangekondigd.
3. Deze mededeling is erop gericht het begrip ontzetting te verduidelijken, de relevante wetgeving op Europees niveau te onderzoeken en de aanpak te schetsen die in dit verband kan worden gevolgd.

1. ALGEMENE KENMERKEN

4. Een ontzetting, zoals gedefinieerd in punt 1, is een heel ruim begrip, dat ter fine van deze mededeling verder moet worden verduidelijkt.
5. *Uitsluiting van ontzettingen die niet aan een strafrechtelijke veroordeling zijn gekoppeld.* In overeenstemming met het in punt 2 vermelde kader, heeft deze

¹ Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie (hierna "groenboek over sancties" genoemd), COM (2004) 334 def. van 30 april 2004.

² Goedgekeurd op 4-5 november 2004 (PB C 53 van 3 maart 2005, blz. 1).

³ COM(2005) 195 van 19 mei 2005.

mededeling alleen betrekking op ontzettingen die voortvloeien uit **een criminele veroordeling** en bv. niet op maatregelen die zijn opgelegd in de context van lopende procedures, maatregelen die uitsluitend met preventieve doelstellingen worden genomen ten aanzien van personen die niet strafrechtelijk aansprakelijk zijn of verboden die het gevolg kunnen zijn van gedragingen die niet strafbaar zijn.

6. *Aard van de ontzetting.* Een ontzetting kan op verschillende manieren uit een strafrechtelijke veroordeling voortvloeien:
 - zij kan een door de rechterlijke instantie uitgesproken straf zijn, als aanvulling bij de hoofdstraf of als alternatieve straf, wanneer zij is uitgesproken in plaats van één of meer hoofdstraffen;
 - zij kan een bijkomende straf zijn, die automatisch wordt opgelegd als een gevolg van de hoofdstraf, ook al is zij niet door de rechterlijke instantie uitgesproken;
 - zij kan worden uitgesproken in administratieve of tuchtrechtelijke procedures die het gevolg zijn van een strafrechtelijke veroordeling.
7. *Materiële werkingssfeer.* Het aantal mogelijke soorten ontzettingen stemt overeen met het aantal rechten dat aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon kan worden ontnomen (bv. een rijverbod, een verbod om in een bepaald gebied te wonen, een verbod om aan procedures voor overheidsopdrachten deel te nemen, een ontzetting uit burgerrechten, politieke rechten of familierechten).
8. *Personele werkingssfeer.* Ontzettingen kunnen zowel op natuurlijke als op rechtspersonen betrekking hebben. Niet alle lidstaten erkennen de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen⁴. Deze kwestie heeft niet specifiek betrekking op ontzettingen en wordt meer volledig behandeld in het groenboek van de Commissie over sancties⁵.
9. *Heterogeniteit van ontzettingen in de Unie:* zoals wordt uiteengezet in het groenboek over sancties, zijn er grote verschillen in de wetgeving van de lidstaten over sancties; hetzelfde kan worden gezegd van de wetgeving inzake ontzettingen. In één enkele lidstaat bestaan er veel soorten mogelijke ontzettingen en de aard van deze sancties en de wijze waarop deze worden afgedwongen, kunnen aanzienlijk variëren. Deze heterogeniteit wordt des te meer zichtbaar vanuit het perspectief van de Europese Unie. Hoewel bepaalde ontzettingen in alle lidstaten bestaan – bijvoorbeeld rijverboden – is dit geenszins de algemene regel⁶.

⁴ Bijvoorbeeld België, Frankrijk, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk erkennen de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, in tegenstelling tot Griekenland, Duitsland of Italië.

⁵ Punt 3.1.6.

⁶ Deze heterogeniteit en de moeilijkheden van een algemene aanpak kwamen tot uiting tijdens de bespreking van een initiatief van Denemarken van 2002 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 223 van 19 september 2002, blz. 17). Dit initiatief is nog steeds in behandeling bij de Raad.

2. OVERZICHT VAN DE OP HET NIVEAU VAN DE EUROPESE UNIE VASTGESTELDE INSTRUMENTEN

10. Een aantal op het niveau van de Europese Unie vastgestelde instrumenten verwijst naar ontzettingen. Enerzijds zijn er instrumenten die gericht zijn op de onderlinge aanpassing van nationale wetgeving inzake ontzettingen (punt 2.1.). Anderzijds zijn er instrumenten die de gevolgen regelen die een in een lidstaat uitgesproken ontzetting (of een veroordeling) kan hebben in de andere lidstaten (punt 2.2.).

2.1. Instrumenten om straffen onderling aan te passen

11. Deze instrumenten worden opgesomd in de bijlage bij deze mededeling. De meeste vermelden ontzettingen als mogelijke straffen bij een veroordeling voor specifieke misdrijven. De volgende instrumenten bevatten meer normatieve bepalingen betreffende ontzettingen die uit een strafrechtelijke veroordeling voortvloeien:
- a) Kaderbesluit 2004/68/JBZ ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie⁷ verzoekt de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat een natuurlijke persoon die voor een van de in dat kaderbesluit bedoelde strafbare feiten is veroordeeld, tijdelijk of permanent kan worden verhinderd beroepsactiviteiten uit te oefenen die samenhangen met het toezicht op kinderen (artikel 5, lid 3). Dat wil niet zeggen dat de ontzetting automatisch het gevolg moet zijn van een veroordeling voor een van de relevante strafbare feiten maar betekent alleen dat elke lidstaat, als een van de beschikbare straffen bij een veroordeling, in de mogelijkheid moet voorzien om de persoon te beletten een specifieke activiteit uit te oefenen;
 - b) Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector⁸ bevat een soortgelijke bepaling (artikel 4, lid 3);
 - c) De recente wetgeving over de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten maakt de procedure voor het plaatsen van dergelijke opdrachten transparanter en helpt zo corruptie en georganiseerde misdaad te bestrijden. Artikel 45, lid 1, van de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten⁹ voorziet in bepaalde omstandigheden in de uitsluiting van deelneming aan een overheidsopdracht van iedere gegadigde of inschrijver jegens wie bij een onherroepelijk vonnis een veroordeling is uitgesproken voor deelneming aan een criminele organisatie, omkoping, fraude die de financiële

⁷ PB L 13 van 20 januari 2004, blz. 44.

⁸ PB L 192 van 31 juli 2003, blz. 54. Vermeldenswaardig is dat het Verdrag van 26 mei 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn (PB C 195 van 25 juni 1997, blz. 2) geen bepalingen over ontzetting bevat.

⁹ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB L 134 van 30 april 2004, blz. 114. De lidstaten moeten deze richtlijn uiterlijk op 31 januari 2006 in nationale wetgeving hebben omgezet.

belangen van de Gemeenschappen kan schaden of witwassen van geld. Deze richtlijn is zowel van toepassing op natuurlijke als op rechtspersonen¹⁰.

Hier kan een parallel worden getrokken met andere EG-richtlijnen die op de financiële sector van toepassing zijn. De meeste van die instrumenten bevatten de standaardbepaling dat het leidinggevende orgaan van de betrokken instelling moet zijn samengesteld uit “betrouwbare” personen. Bijvoorbeeld: op basis van de bankrichtlijn¹¹ kan een kredietinstelling geen vergunning krijgen om haar functies uit te oefenen wanneer de betrokken personen niet de noodzakelijke betrouwbaarheid bezitten. Daartoe zullen wellicht hun strafregisters worden gecontroleerd en zullen zij waarschijnlijk geen vergunning krijgen wanneer zij veroordeeld zijn voor misdrijven als witwassen van geld of omkoping. De interpretatie van “betrouwbaarheid” wordt echter overgelaten aan de lidstaten en er vloeit geen systematische ontzetting voort uit het plegen van specifieke strafbare feiten. Hetzelfde geldt voor de wetgeving betreffende beleggingsondernemingen¹², effectenhandel¹³, wettelijke controle van boekhoudbescheiden¹⁴ en verzekeringen¹⁵.

2.2. Maatregelen betreffende de gevolgen van veroordelingen of ontzettingen

12. De instrumenten die de gevolgen regelen die een in een lidstaat uitgesproken ontzetting (of een veroordeling) kan hebben in de andere lidstaten, kunnen in drie categorieën worden ingedeeld.
13. Een eerste categorie omvat een reeks richtlijnen die kunnen worden beschouwd als instrumenten die gedeeltelijke wederzijdse erkenning toestaan. Sommige daarvan handelen rechtstreeks over de erkenning van een in een andere lidstaat uitgesproken **ontzetting** (a en b). Andere zijn gericht op de mogelijke gevolgen inzake ontzetting van een in een andere lidstaat uitgesproken **veroordeling** (c en d):

¹⁰ In dit verband moet ook worden verwezen naar artikel 29, onder c), van de “dienstenrichtlijn”, artikel 20, lid 1, onder c), van de “richtlijn voor leveringen” en artikel 24, lid 1, onder c), van de “richtlijn voor werken” die meer gedetailleerd worden besproken in de bijlage. De richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten voorziet in de intrekking van deze bepalingen met ingang van 31 januari 2006.

¹¹ Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 126 van 26 mei 2000, blz. 1).

¹² Zie artikel 9 van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten, tot wijziging van de Richtlijnen 85/611/EEG en 93/6/EEG van de Raad en van Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 93/22/EEG van de Raad, PB L 145 van 30 april 2004, blz. 1.

¹³ Zie de artikelen 5 en 5bis van Richtlijn 85/611/EEG van de Raad van 20 december 1985 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), PB L 375 van 31 december 1985, blz. 3.

¹⁴ Zie artikel 3 van de Achtste Richtlijn 84/253/EEG van de Raad van 10 april 1984 op de grondslag van artikel 54, lid 3, sub g), van het Verdrag inzake de toelating van personen, belast met de wettelijke controle van boekhoudbescheiden, PB L 126 van 12 december 1984, blz. 20.

¹⁵ Zie artikel 6, lid 1, sub a), en artikel 8 van Richtlijn 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 november 2002 betreffende levensverzekering, PB L 345 van 19 december 2002, blz. 1, en artikel 8 van Richtlijn 73/239/EG tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan, PB L 228, 16. augustus 1973, blz. 3 (zoals gewijzigd bij Richtlijn 92/49/EG, PB L 228 van 11 augustus 1992, blz. 1).

- a) de richtlijnen over de uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen¹⁶ en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement¹⁷. De eerste richtlijn maakt het mogelijk dat een in een lidstaat uitgesproken ontzetting uit het passieve kiesrecht in een andere lidstaat wordt erkend. De tweede vereist dat een in een lidstaat uitgesproken ontzetting uit het passieve kiesrecht in een andere lidstaat wordt erkend en maakt het mogelijk dat een in een lidstaat uitgesproken ontzetting uit het actieve kiesrecht in een andere lidstaat wordt erkend;
- b) de richtlijn betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake verwijdering¹⁸ is erop gericht de erkenning mogelijk te maken van een verwijderingsbesluit dat door een lidstaat is genomen jegens een onderdaan van een derde land die zich in een andere lidstaat bevindt. Zij is meer bepaald van toepassing op verwijderingsbesluiten die zijn genomen op grond van een ernstige en daadwerkelijke bedreiging van de openbare orde of van de nationale veiligheid, en naar aanleiding van een veroordeling wegens een strafbaar feit dat bestraft kan worden met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar. Deze richtlijn is niet van toepassing op gezinsleden van burgers van de Europese Unie die hun recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend. Zij vallen onder Richtlijn 2004/38/EG, die strikt de toegestane beperkingen van het vrije verkeer regelt en onderstreept dat voorgaande strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf dergelijke beperkingen niet kunnen rechtvaardigen¹⁹;
- c) de reeds vermelde richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten. Dit is een instrument dat de gedeeltelijke wederzijdse erkenning van veroordelingen met zich brengt, aangezien het ertoe leidt dat een in een lidstaat uitgesproken veroordeling normaal gezien de uitsluiting van openbare aanbestedingen in de hele Unie tot gevolg heeft. Wanneer een veroordeling in een lidstaat is uitgesproken, maar de aanbestedende dienst in een andere lidstaat is gelegen, mag die de bevoegde autoriteiten van de eerstbedoelde verzoeken om samenwerking teneinde informatie te verkrijgen over de veroordeling.

¹⁶ Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, PB L 368 van 31 december 1994, blz. 38. Gewijzigd bij Richtlijn 96/30/EG van de Raad van 13 mei 1996, PB L 122 van 22 mei 1996, blz. 14.

¹⁷ Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, PB L 329 van 30 december 1993, blz. 34.

¹⁸ Richtlijn 2001/40/EG van de Raad van 28 mei 2001, PB L 149 van 2 juni 2001, blz. 34. Het recente voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (COM (2005) 391 def.) van 1 september 2005 omvat een flexibel en omvattende regeling die van toepassing is wanneer een onderdaan van een derde land jegens wie in een lidstaat een terugkeerbesluit wordt genomen of uitzettingsbevel wordt gegeven, in een andere lidstaat wordt aangehouden. De lidstaten beschikken over verschillende opties, waaronder de wederzijdse erkenning, afhankelijk van de omstandigheden van de specifieke zaak. Wanneer dit voorstel wordt aangenomen, wordt Richtlijn 2001/40/EG overbodig en zal zij daarom worden ingetrokken.

¹⁹ Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 (PB L 158 van 30 april 2004, blz. 77) consolideert eerdere instrumenten en moet uiterlijk op 30 april 2006 in nationaal recht zijn omgezet.

Op EU-niveau bevat ook het Financieel Reglement²⁰ een mechanisme om natuurlijke personen of rechtspersonen die bepaalde strafbare feiten hebben gepleegd, uit te sluiten van Europese aanbestedingen en subsidies;

- d) op 7 september 2005 hebben het Europees Parlement en de Raad een nieuwe richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties²¹ vastgesteld die de momenteel op dit gebied van toepassing zijnde vijftien richtlijnen zal vervangen. De richtlijn verplicht de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat en van de lidstaat van oorsprong informatie uit te wisselen over met name tuchtrechtelijke maatregelen of strafrechtelijke sancties die van invloed kunnen zijn op de uitoefening van de betrokken werkzaamheden (artikel 56, lid 2). Deze nieuwe richtlijn versterkt de bestaande verplichting om informatie te verstrekken. Toch leidt het uitwisselen van informatie in de huidige situatie niet automatisch tot een ontzetting uit het recht om het beroep in het ontvangende land uit te oefenen. Deze kwestie wordt aan het ontvangende land overgelaten. In dit opzicht moet worden gewezen op het verschil tussen deze richtlijn en Richtlijn 98/5/EG²² betreffende het vestigingsrecht van advocaten (dat onverlet wordt gelaten door de nieuwe richtlijn). Aangezien het recht van vestiging eerder gebaseerd is op de erkenning van de professionele registratie van advocaten dan op hun kwalificaties, garandeert Richtlijn 98/5/EG dat een in de lidstaat van oorsprong uitgesproken ontzetting ook in de ontvangende lidstaat uitwerking heeft.

14. Een tweede categorie omvat instrumenten die niet van kracht zijn of die slechts door een beperkt aantal lidstaten zijn geratificeerd:

- a) het Deense initiatief *“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”*²³ Dit initiatief, dat nog bij de Raad in behandeling is, heeft betrekking op de toegang tot het uitoefenen van een beroepsbezigheid en is beperkt tot natuurlijke personen. Bovendien is het enkel gericht op de uitwisseling van informatie tussen lidstaten en niet op de wederzijdse erkenning van ontzettingsbesluiten²⁴;

²⁰ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, PB L 248 van 16 september 2002, blz. 1. Zie artikel 93, lid 1, sub b) en sub e).

²¹ PB L 255 van 30 september 2005, blz. 22.

²² Richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven, PB L 77 van 14 maart 1998, blz. 36.

²³ PB C 223 van 19 september 2002, blz. 17.

²⁴ Er kan een parallel worden getrokken met het Verdrag van de Raad van Europa (1970) inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen. Het is door 9 lidstaten geratificeerd (situatie op 6 oktober 2005) en het is in het bijzonder van toepassing op ontzettingen. De mechanismen van dat verdrag volgen echter niet de gedachte die aan het beginsel van de wederzijdse erkenning ten grondslag ligt. Het verdrag vereist dubbele strafbaarheid, staat een beoordeling ten gronde van de ontzetting toe, maakt het bepalen van de duur van de ontzetting mogelijk en voorziet in de mogelijkheid om de reikwijdte van de ontzetting te beperken.

- b) de EU-Overeenkomst van 1998 betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid²⁵. Deze overeenkomst voorziet niet in de rechtstreekse erkenning van in een lidstaat opgelegde rijverboden door alle andere lidstaten en de mechanismen die erin worden vastgesteld, zijn niet gebaseerd op de gedachte die aan het beginsel van de wederzijdse erkenning ten grondslag ligt. In het bijzonder maakt de overeenkomst het de uitvoerende lidstaat mogelijk ervoor te kiezen de in het buitenland gegeven beslissing om te zetten in een nationale rechterlijke of administratieve beslissing. Tot dusver hebben slecht een beperkt aantal lidstaten de overeenkomst geratificeerd²⁶.
15. Een laatste categorie bestaat uit resoluties, d.w.z. niet-bindende handelingen, om voetbalgeweld te bestrijden. Een resolutie van de Raad van 1997²⁷ bepaalt dat stadionverboden als een doeltreffend instrument ter voorkoming en beteugeling van ongeregelde heden rond nationale voetbalwedstrijden werden ervaren en dat het wenselijk is dat een stadionverbod dat in de ene lidstaat wordt uitgesproken, bij een Europese voetbalwedstrijd wordt gehandhaafd in de andere lidstaten. Een resolutie van 2003²⁸ verzoekt de lidstaten te onderzoeken of stadionverboden kunnen worden uitgebreid tot bepaalde voetbalwedstrijden die in andere lidstaten worden gespeeld en of daaraan sancties op niet-naleving van dergelijke verboden kunnen worden gekoppeld.

2.3. Conclusie

16. Uit het voorgaande overzicht blijkt dat:
- a) een relatief beperkt aantal Europese instrumenten in verplichte ontzettingen voorziet, d.w.z. instrumenten die de lidstaten verplichten om ontzettingen uit beroepsbezigheden op te nemen in de voor een veroordeling beschikbare straffen (zie punt 11, onder a) en b)) of om bepaalde veroordelingen door ontzetting te laten volgen (zoals in de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten);
- b) met uitzondering van de richtlijn betreffende de onderlinge erkenning van verwijderingsbesluiten²⁹, de instrumenten over de gevolgen van bepaalde ontzettingen of veroordelingen buiten de lidstaat waarin de veroordeling is uitgesproken, niet voorzien in daadwerkelijke systemen van uitwisseling van informatie die voor de lidstaten een bron zijn van betrouwbare en volledige informatie over ontzettingen en veroordelingen die in andere lidstaten zijn uitgesproken.

²⁵ PB C 216 van 10 juli 1998, blz. 1. Zie ook de memorie van toelichting bij de Overeenkomst betreffende ontzegging van de rijbevoegdheid, PB C 211 van 23 juli 1999, blz. 1.

²⁶ Spanje en Slowakije. Situatie op 5 oktober 2005.

²⁷ Resolutie van de Raad van 9 juni 1997 over voorkoming en beteugeling van voetbalvandalisme door ervaringsuitwisseling, stadionverboden en mediabeleid, PB C 193 van 24 juni 1997, blz. 1.

²⁸ Resolutie van de Raad van 17 november 2003 met het oog op de oplegging in de lidstaten van een stadionverbod bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, PB C 281 van 22 november 2003, blz. 1.

²⁹ In dat geval vindt onderlinge uitwisseling van informatie plaats via een in het Schengeninformatiesysteem (SIS) opgenomen signalering op grond van artikel 96, lid 3, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990.

17. Het instellen van een systeem van uitwisseling van informatie over rijbewijzen wordt momenteel door de Commissie onderzocht. Dit initiatief is gebaseerd op recente arresten van het Hof van Justitie die wijzen op het bestaan van een verplichting voor de lidstaten om in bepaalde omstandigheden informatie uit te wisselen, waardoor het in Richtlijn 91/439/EEG³⁰ betreffende het rijbewijs vastgestelde systeem van vrijwillige uitwisseling van informatie wordt uitgebreid. Het recente voorstel voor een richtlijn betreffende het rijbewijs, dat Richtlijn 91/439/EEG herschikt, benadrukt bovendien de behoefte om een verplicht algemeen systeem van uitwisseling van informatie tot stand te brengen.³¹

3. MOGELIJKE BENADERINGEN VAN ONTZETTINGEN

18. Twee verschillende benaderingswijzen die elkaar niet uitsluiten, kunnen worden gevolgd om te waarborgen dat ontzettingen op EU-niveau doeltreffende instrumenten worden ter bestraffing van bepaalde misdrijven en ter preventie van recidive. Men kan enerzijds van oordeel zijn dat een ontzetting uit het recht om bepaalde activiteiten uit te oefenen in de hele EU, uit het plegen van bepaalde feiten moet voortvloeien. Anderzijds kan men van mening zijn dat de gevolgen van een nationale ontzetting onder bepaalde voorwaarden moeten worden uitgebreid tot het hele grondgebied van de EU. In elk geval moet elk wetgevend voorstel op dit gebied, overeenkomstig de mededeling van de Commissie van 27 april 2005³², aan een diepgaande effectbeoordeling worden onderworpen om in het bijzonder de gevolgen ervan voor de grondrechten te onderzoeken.

3.1. De gevolgen van ontzetting verbinden aan het plegen van bepaalde strafbare feiten

19. Theoretisch kan de in de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten gevolgde benadering op andere sectoren worden toegepast om na een veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf de toegang tot bepaalde beroepen of activiteiten in de hele Unie te verbieden.
20. Het vaststellen van een dergelijk instrument vereist wellicht:
- het definiëren van de betrokken activiteiten en beroepen;
 - een minimum harmonisatie van de misdrijven zelf;

³⁰ PB L 237 van 24 augustus 1991, blz. 1.

³¹ Het voorstel is er in het bijzonder op gericht om een einde te maken aan het “rijbewijzentoerisme” en om uitvoering te geven aan het beginsel dat één persoon slechts houder kan zijn van één rijbewijs. Het behoudt de bepalingen volgens welke de lidstaten de erkenning kunnen weigeren van het rijbewijs van een persoon van wie het rijbewijs werd ingetrokken en indirect nog een ander rijbewijs bezit. Het versterkt ook de verplichtingen van de lidstaten door te vereisen dat elke lidstaat zich ervan vergewist dat jegens een aanvrager van een nieuw rijbewijs, geen rijverbod is uitgesproken door de autoriteiten van een andere lidstaat (artikel 8, lid 5, van het voorstel), COM(2003)621.

³² Mededeling van de Commissie over de naleving van het Handvest van de grondrechten in wetgevingsvoorstellen. Methodologie voor een systematische en grondige controle. COM(2005) 172 def. van 27 april 2005.

- de harmonisatie van de duur van de ontzetting zelf om mogelijke discriminatie te vermijden. Momenteel varieert de duur van de ontzetting afhankelijk van de termijn gedurende welke de informatie in het nationale strafregister opgenomen blijft. Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten³³ heeft de termijn van automatische ontzetting geharmoniseerd op vijf jaar maar de betrokken bepaling werd niet in de definitieve tekst overgenomen.
21. In de praktijk betekent de vaststelling van een dergelijk instrument dat de toegang tot bepaalde activiteiten tot op zekere hoogte op Europees niveau wordt geregeld en uit hoofde van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel moet zijn gerechtvaardigd. Deze regulerende aanpak kan ongeschikt zijn voor activiteiten die niet noodzakelijk, zoals in de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten, een EU-dimensie hebben. Dit is ook niet de voor de financiële sector gevolgde benadering (zie punt 11, onder c), hierboven)
- 3.2. Voorzien in de wederzijdse erkenning van ontzettingen**
22. Hoewel de wederzijdse erkenning de hoeksteen vormt voor het instellen van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, kan de uitbreiding van de territoriale gevolgen van ontzettingen worden beschouwd als een strafverzwaring en kunnen er vanuit dit oogpunt problemen rijzen met betrekking tot de persoon die wordt geconfronteerd met een uitbreiding van de territoriale werkingssfeer van de ontzetting tot het hele grondgebied van de Europese Unie. Bovendien bestaat er in de Europese Unie een aanzienlijke diversiteit in straffen en een lidstaat die geen ontzetting oplegt voor het betrokken misdrijf, kan gekant zijn tegen de uitbreiding van de gevolgen van een in een lidstaat uitgesproken ontzetting naar de hele Unie³⁴.
23. Daarom zou een redelijke aanpak er in eerste instantie in bestaan een sectorale benaderingswijze te volgen en voorrang te geven aan de wederzijdse erkenning van ontzettingen op de gebieden waarvoor er reeds een gemeenschappelijke basis tussen de lidstaten bestaat. Dit veronderstelt een voldoende graad van homogeniteit wat straffen betreft; dit is met name het geval wanneer:
- de ontzetting reeds in alle lidstaten bestaat voor een specifieke categorie misdrijven (bv. ontzegging van de rijbevoegdheid) of
 - een rechtsbesluit specifiek vereist dat bepaalde soorten misdrijven in alle lidstaten met dit type straf worden bestraft (bv. de ontzetting uit het recht om met kinderen te werken, zie punt 11 hierboven). Wanneer de ontzetting slechts wordt vermeld als één van de mogelijke straffen voor de feiten die krachtens het rechtsbesluit strafbaar moeten worden gesteld, zonder dat de lidstaten verplicht zijn om in dit soort straf te voorzien, is er geen garantie dat er een gemeenschappelijke basis bestaat.
24. Zelfs wanneer er een dergelijke gemeenschappelijke basis bestaat, kunnen bepaalde moeilijkheden voortvloeien uit verschillen tussen lidstaten inzake de aard van het

³³ COM(2000) 275 def.

³⁴ Zie het hierboven vermelde groenboek over sancties.

verbod³⁵ of het wezen ervan (bv. duur). Het is nodig om de aan de uitvoerende staat gelaten beoordelingsvrijheid te definiëren.

4. EEN NOODZAKELIJKE VOORWAARDE: VERBETEREN VAN DE INFORMATIESTROOM

25. De twee hierboven beschreven scenario's impliceren dat informatie over veroordelingen en ontzettingen tussen de lidstaten circuleert.

4.1. Veroordelingen

26. Verscheidene stappen werden reeds ondernomen om de bestaande mechanismen voor uitwisseling van informatie te verbeteren:

- op 13 oktober 2004 diende de Commissie een voorstel in voor een besluit van de Raad inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister³⁶, dat gericht is op een snelle verbetering van de huidige mechanismen voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten, hoofdzakelijk door tijdslimieten op te leggen voor de uitwisseling van deze informatie. Dit voorstel is op 21 november 2005 door de Raad goedgekeurd³⁷;
 - op 25 januari 2005 heeft de Commissie een witboek gepresenteerd waarin de belangrijkste problemen met betrekking tot de uitwisseling van gegevens over strafrechtelijke veroordelingen worden geanalyseerd en voorstellen worden gedaan voor de invoering van een geautomatiseerd systeem voor gegevensuitwisseling³⁸. Na de bespreking van het witboek is de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 14 april 2005 het eens geworden over de te nemen maatregelen. Op basis daarvan en in het kader van de in het Haags programma gedefinieerde doelstellingen heeft de Commissie op 22 december 2005 een wetgevend voorstel ingediend waarin een diepgaande hervorming van de bestaande uitwisselingsmechanismen wordt voorgesteld³⁹. In 2006 moeten verdere werkzaamheden worden verricht tot verbetering van de toegang tot informatie over in de Europese Unie jegens onderdanen van derde landen uitgesproken veroordelingen.
27. In deze context moet ook worden vermeld dat de Commissie op 17 maart 2005 een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad heeft vastgesteld betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten⁴⁰. Het voorstel beschrijft de voorwaarden waaronder met een in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling rekening moet worden gehouden in nieuwe strafrechtelijke procedures voor andere feiten.

³⁵ Bepaalde rechtsstelsels voorzien bijvoorbeeld in specifieke besluiten om die verboden op te leggen, terwijl in andere het verbod een automatisch gevolg is van een strafrechtelijke veroordeling; zelfs wanneer een besluit wordt gegeven, kan de aard ervan nog verschillen (bv. administratief of strafrechtelijk).

³⁶ COM(2004) 664 van 13 oktober 2004.

³⁷ PB L 322 van 9 december 2005, blz. 33.

³⁸ COM(2005) 10 van 25 januari 2005.

³⁹ COM (2005) 690

⁴⁰ COM (2005) 91 van 17 maart 2005.

4.2. Ontzettingen

28. Ontzettingen zijn een soort sancties waarvan de aard kan verschillen in dezelfde lidstaat en *a fortiori* in verschillende lidstaten. Zij kunnen worden uitgesproken in de context van strafrechtelijke, civielrechtelijke/handelsrechtelijke, administratieve of tuchtrechtelijke procedures of zij kunnen het automatische gevolg zijn van een veroordeling. Bovendien worden zij in bepaalde lidstaten vaker uitgesproken als administratieve sancties of als tuchtsancties dan als “gerechtelijke” straffen. Deze verschillen maken het moeilijk om toegang te krijgen tot volledige informatie, in het bijzonder wanneer ook de regels betreffende de organisatie van de nationale registers erg verschillen: alle lidstaten houden strafregisters bij, maar uit de door de Commissie verzamelde informatie blijkt een hoge mate van diversiteit tussen de lidstaten, meer in het bijzonder wat de inhoud van dergelijke registers betreft⁴¹. In sommige lidstaten worden alleen beslissingen van strafgerechten in het register opgenomen, terwijl het register in andere lidstaten ook beslissingen van civiele, handels- en administratieve autoriteiten bevat. Bepaalde nationale registers bevatten bijvoorbeeld ontzettingen uit het recht om het ouderlijk gezag uit te oefenen.
29. De aard van een individuele ontzetting en de werking van het betrokken nationale register bepalen daarom hoe die in het register wordt opgenomen. Terwijl de door de strafgerechten uitgesproken ontzettingen in het algemeen in alle registers zijn opgenomen, is dit geenszins het geval voor ontzettingen die automatisch voortvloeien uit een veroordeling of die na een veroordeling worden uitgesproken door een administratieve autoriteit of een beroepsvereniging. Daarom kan de mate waarin ontzettingen in de nationale registers worden opgenomen, aanzienlijk verschillen tussen lidstaten.
30. Bijgevolg moet de draagwijdte van de verbetering van de uitwisseling van informatie over ontzettingen worden onderzocht, rekening houdend met de behoefte om een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens te waarborgen. De verwerking van persoonsgegevens en de uitwisseling van informatie over ontzettingen moet in elk geval in overeenstemming zijn met het bestaande rechtskader voor het verwerken van persoonsgegevens in de Europese Unie⁴². Idealiter moet worden gestreefd naar een omvattende uitwisseling van informatie mogelijk te maken voor de volgende soorten ontzettingen:
- i) ontzettingen die door een rechterlijke instantie zijn uitgesproken na een strafrechtelijke veroordeling (d.w.z. als een onderdeel van de strafrechtelijke veroordeling);

⁴¹ Zie de bijlage bij het witboek COM(2005) 10.

⁴² Zie Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281 van 23 november 1995) en Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8 van 12 januari 2001). De Commissie heeft op 4 oktober 2005 ook een voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad ingediend over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (COM(2005) 475).

- ii) in een lidstaat opgelegde ontzettingen die automatisch voortvloeien uit een veroordeling in dezelfde staat;
 - iii) in een lidstaat uitgesproken ontzettingen na een strafrechtelijke veroordeling in die lidstaat, ongeacht welke autoriteit de ontzettingen uitspreekt, wanneer de procedure dezelfde waarborgen biedt als een strafrechtelijke procedure;
 - iv) aan rechtspersonen opgelegde ontzettingen voor misdrijven of inbreuken die strafbaar zouden zijn, mochten zij door een natuurlijke persoon zijn gepleegd en waarvoor een rechtspersoon in alle lidstaten (strafrechtelijk of administratiefrechtelijk) aansprakelijk kan zijn⁴³.
31. In dit verband moet de behoefte worden onderzocht om op EU-niveau minimumregels vast te stellen die de lidstaten verplichten om systematisch op zijn minst bepaalde ontzettingen te registreren in hun nationale registers⁴⁴, wanneer er reeds een gemeenschappelijke basis tussen de lidstaten bestaat.

5. CONCLUSIE

32. Het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling die een ontzetting teweegbrengt, is het gemeenschappelijke kenmerk van de lidstaten. Het verbeteren van de toegang tot informatie over in andere lidstaten uitgesproken veroordelingen moet de lidstaten in staat stellen om met die informatie rekening te houden, in het bijzonder met de bedoeling om na te gaan of een persoon toegang mag krijgen tot bepaalde banen of activiteiten. Daarom geeft de Commissie de voorkeur aan een benadering die is gebaseerd op het verbeteren van de circulatie van informatie over veroordelingen en zal zij de reeds verrichte werkzaamheden in de volgende jaren voortzetten.
33. Wat de wederzijdse erkenning van ontzettingen betreft, geeft de Commissie de voorkeur aan een “sectorale” aanpak, in sectoren waarin een gemeenschappelijke basis tussen de lidstaten bestaat. Een meerderheid van de lidstaten is die mening toegedaan. Een dergelijke gemeenschappelijke basis bestaat met name voor ontzettingen uit het recht om met kinderen te werken en voor rijverboden (zie punt 23). In oktober 2004 heeft België een initiatief voorgesteld inzake de wederzijdse erkenning van ontzettingen uit het recht om met kinderen te werken als gevolg van veroordelingen wegens jegens kinderen gepleegde seksuele misdrijven. De Commissie is ook voornemens om in de toekomst een voorstel voor een

⁴³ Verscheidene EU-instrumenten verzoeken de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen om rechtspersonen (strafrechtelijk of administratiefrechtelijk) aansprakelijk te stellen voor de misdrijven waarop het instrument van toepassing is en dienovereenkomstig te kunnen veroordelen. Dit betekent dat rechtspersonen op zijn minst voor een beperkte lijst misdrijven in alle lidstaten aansprakelijk kunnen zijn.

⁴⁴ Ongeacht het soort aansprakelijkheid, varieert in de verschillende lidstaten, de frequentie waarmee aan rechtspersonen opgelegde straffen in de nationale registers worden opgenomen (zie bijlage bij het witboek COM(2005) 10). In landen waarin de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen wordt erkend, heeft het nationale strafregister vaak, maar niet steeds, betrekking op zowel natuurlijke personen als op rechtspersonen. Er zou onmiskenbaar vooruitgang worden geboekt wanneer jegens rechtspersonen uitgesproken straffen (inclusief ontzettingen) voor inbreuken die strafrechtelijk van aard zouden zijn, mochten zij door een natuurlijk persoon zijn gepleegd, systematisch in het nationaal register zouden worden opgenomen.

kaderbesluit in te dienen ter vervanging van de Overeenkomst van 1998 betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid (zie punt 14, onder b)). Het doel zal erin bestaan de bestaande EG-instrumenten aan te vullen om de volledige erkenning van ontzeggingen van rijbevoegdheid te waarborgen.