

‘WHITE PAPER’ :

EEN EIGEN STANDPUNT OVER HET

‘WITBOEK VAN HET OPENBAAR MINISTERIE : OP WEG NAAR 2025’

Onder de titel ‘Op weg naar 2025’ publiceerde ‘het Openbaar Ministerie’ recent een Witboek, dat de dialoog wil openen met de nieuwe regering, en meer specifiek, met de volgende minister van Justitie, en met alle actoren waarmee het OM nauwe banden onderhoudt en de maatschappij in het algemeen (https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/witboek_openbaar_ministerie.pdf).

Dit Witboek bevat zeker waardevolle bedenkingen ten behoeve van de politieke autoriteiten en de gemeenschap. Op bepaalde punten worden deze bedenkingen echter niet door iedereen gedeeld, minstens weerspiegelen ze de opvattingen van het volledige Openbaar Ministerie niet.

Daarom zijn wij zo vrij over een gedeelte van het Witboek een eigen opvatting te laten kennen.

Het betreft de passus onder de rubrieken ‘Specialisatie’ en ‘Financiering’ (p. 10), waar we onder meer het volgende lezen :

‘Het OM is van mening dat door het uitbouwen van een netwerk van SUO-magistraten de strafuitvoering op het vlak van inning van geldboetes en verbeurdverklaringen in belangrijke mate kan worden geoptimaliseerd. Hiertoe dient een bijkomend budget te worden voorzien dat toelaat magistraten en gerechts personeel aan te werven met het oog op het voeren van deze SUO-onderzoeken. De kost van deze aanwervingen zal ruimschoots gecompenseerd worden door het bedrag van de bijkomende inningen.’

en :

‘Een betere invordering van de vermogensstraffen (Crossborder, SUO (strafuitvoeringsonderzoek), Bureau voor de uitvoering van vermogensstraffen) kan bijkomende inkomsten genereren voor de Schatkist. Het OM is van mening dat een deel van deze fondsen rechtstreeks aan het budget van de Rechterlijke Orde zou moeten toegewezen worden, met name om ICT-infrastructuurprojecten te financieren.

Zo genereert het project Crossborder nu reeds meer dan 7 mio per jaar aan extra middelen voor Justitie in het verkeersboetefonds en dit bedrag zal nog oplopen. Het OM is dan ook van mening dat een deel van deze opbrengst zou kunnen worden gebruikt voor de financiering van het OM. De nodige afspraken en structuren dienen hiervoor te worden opgezet.

De bestaande SUO-wet kan veel meer opbrengen dan tot op heden het geval is, indien daarvoor extra personele middelen worden vrijgemaakt. Ook van deze meeropbrengst zou een zeker percentage naar het OM kunnen vloeien.

Het OM blijft bovendien vragende partij om een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de oprichting van een Bureau voor de uitvoering van vermogensstraffen dat belast is met de invordering van minnelijke schikkingen, bevelen tot betaling, strafrechtelijke geldboetes en verbeurdverklaringen,

alsook de opdrachten van het COIV overneemt. Dit bureau kan bijdragen tot een betere invordering van de vermogensstraffen en bijgevolg bijkomende inkomsten genereren voor de Schatkist. Ook een deel van deze inkomsten zou kunnen benut worden voor de financiering van het OM.'

Enkele verduidelijkingen :

- ⇒ SUO ('Strafuitvoeringsonderzoek'). Het Strafuitvoeringsonderzoek werd in onze wetgeving ingevoerd in 2014 (art. 464/1 tot 464/41 Sv.). Het wordt gevoerd door het openbaar ministerie en strekt er toe vermogen van een veroordeelde in beslag te nemen om er geldboeten, verbeurdverklaringen en gerechtskosten mee te betalen. Het inbeslaggenomen vermogen wordt overgedragen aan de FOD Financiën, dat tot taak heeft boeten, verbeurdverklaringen en gerechtskosten uit te voeren in opdracht van het OM.
- ⇒ 'Crossborder' is een samenwerkingsverband van het openbaar ministerie, de politie en de FOD's Justitie en Mobiliteit, dat de uitvoering van verkeersboetes wil optimaliseren en de straffeloosheid van buitenlandse overtreeders wil tegengaan. Het project werd opgezet in uitvoering van een Europese Richtlijn (Richtlijn 2015/413/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015).

De aangehaalde passussen uit het Witboek roepen bij mij een aantal bedenkingen op, waarop hierna kort wordt ingegaan. Nadien zal ik aangeven hoe de uitvoering van vermogensstraffen mijns inziens op een haalbare manier kan vooruit geholpen worden.

I. Bedenkingen

1. *'Door het uitbouwen van een netwerk van SUO-magistraten wordt de strafuitvoering in belangrijke mate geoptimaliseerd'.*

a) Algemeen

Voor een goed begrip : een SUO is een onderzoek na veroordeling, waarbij vermogen wordt opgespoord, dat bij aantreffen in beslag wordt genomen en gebruikt voor de betaling van geldboeten, verbeurdverklaringen en kosten. Wanneer invordering onmogelijk blijkt kan het OM een SUO openen om vermogens op te sporen, die door de veroordeelde verborgen worden gehouden.

Maar na veroordeling hebben veroordeelden die van wanten weten reeds alle tijd gehad om zich van hun vermogen te ontdoen. Meestal is de duur van een strafprocedure overigens recht evenredig met de financiële belangen, die in het spel zijn : hoe meer geld op het spel staat, hoe langer de procedure duurt. Vandaar het belang van een tijdig optreden door inbeslagneming tijdens het strafonderzoek zelf. Het is maar wanneer boeten, kosten en verbeurdverklaringen worden uitgesproken, waarvan het bedrag het in beslag genomene overtreft, dat in de praktijk problemen rijzen.

Sommige veroordelingen tot geldboeten zijn overigens op zich niet uitvoerbaar. Artikel 77bis en volgende van de Vreemdelingenwet voorzien voor mensensmokkel en mensenhandel gevangenisstraffen en geldboetes van minimaal duizend euro (thans x 8), die zoveel keer moeten toegepast worden als er slachtoffers zijn. Dergelijke geldboeten vormen een weerspiegeling van de terechte afschuw van de samenleving voor de praktijken van mensenhandelaars en –smokkelaars. Hoewel het niet anders kan dan dat er in het milieu van mensenhandelaars en –smokkelaars enorme geldbedragen transiteren is het een illusie te veronderstellen dat dergelijke geldboetes ook effectief zullen gerecupereerd kunnen worden bij mededaders, die slechts uitvoerende hand- en spandiensten

hebben verleend bij smokkeloperaties, die honderden slachtoffers hebben gemaakt. Uit de praktijk weten we dat dergelijke zaken van mensensmokkel geen uitzonderingen zijn.

Een en ander relativeert *ab initio* reeds het mogelijke succes van een SUO. Statements zoals in de hoofding van deze alinea scheppen verwachtingen, die in de praktijk niet kunnen waar gemaakt worden. De klemtoon bij het buitgericht optreden van Justitie moet liggen op de aanvang van het onderzoek en op het onderzoek zelf, niet op wat na gebeurt jaren nadien, wanneer een eindbeslissing is genomen.

b) Kaderuitbreiding ? Nood aan een visie en concrete doelstellingen

Ik wil de reële inspanningen, die door een aantal magistraten inzake SUO vandaag reeds leveren, geenszins minimaliseren. Ik ben er van overtuigd dat zij binnen de actuele organisatie van het OM nu reeds al het mogelijke doen.

Maar tegenwoordig weet ook de domste 'zware' crimineel dat hij in de toekomst 'niets meer op zijn naam mag hebben' eenmaal hij tegen de lamp gelopen is. Bij gebrek aan gepubliceerd cijfermateriaal kan ik enkel mijn persoonlijk aanvoelen weergeven. Ik heb de indruk dat het SUO, dat ondertussen toch al meer dan vijf jaar bestaat, op heden vooral succes heeft gekend bij de typisch Belgische foefelaars, die zodanig naïef zijn dat ze na hun veroordeling op hun eigen naam een auto kopen of een financiële rekening openen. Dat is iets, maar het is niet de doelgroep die de wetgever voor ogen had wanneer hij in het kader van SUO bijvoorbeeld observaties (art. 464/14 Sv.), informantwerking (art. 464/16 Sv.) of netwerkzoekingen (art. 464/24 Sv.) mogelijk heeft gemaakt.

Het SUO is een wettelijke mogelijkheid, die zo efficiënt mogelijk moet worden ingevuld. Wat de aangehaalde passus uit het Witboek betreft heb ik de volgende opmerkingen :

- het gevraagde uitbouwen van een netwerk van SUO-magistraten kan intern geregeld worden door het OM. Hiervoor is op zich geen tussenkomst voor de wetgever nodig;
- het is een illusie te menen dat een kaderuitbreiding met het oog op de aanstelling van nieuwe SUO-magistraten alleen beter zal tegemoet komen aan de doelstellingen van de wetgever.

Een efficiëntere uitvoering van SUO-onderzoeken is alleen mogelijk op basis van concrete doelstellingen en een concreet plan. Wat zo'n plan mijns inziens kan inhouden, zal hierna onder punt II. verder worden verduidelijkt.

2. *'Bijkomende inkomsten door de optimalisering van de invordering van vermogensstraffen moeten gedeeltelijk aan het budget van de Rechterlijke Orde toegewezen worden'.*

Afgezien van het feit dat wij zeer kritisch staan wat de vooropgestelde 'bijkomende inkomsten' betreft (b) is dit standpunt moeilijk in overeenstemming te brengen met de fundamentele beginselen, die ons begrotingsrecht beheersen (a).

a) De principes van eenheid en universaliteit van de begroting

Enkele beginselen, die ons begrotingsrecht beheersen, zijn :

- het beginsel van de eenheid, waardoor ontvangsten en uitgaven in hun geheel met elkaar kunnen vergeleken worden. Een begroting is dus een vergelijkende lijst die het mogelijk maakt te oordelen over het evenwicht van de overheidsfinanciën en de kwaliteit van de staatsuitgaven;
- daarbij aansluitend : het beginsel van de universaliteit. *Alle* ontvangsten en uitgaven moeten opgenomen worden in de begroting.

Door de meerwinst, die beweerdelijk het gevolg zal zijn van de optimalisering van de invordering van vermogensstraffen terug te laten vloeien naar de Rechterlijke Orde, wordt een omvattend oordeel over het evenwicht van de overheidsfinanciën onmogelijk gemaakt, minstens bemoeilijkt.

En omgekeerd : is het OM bereid een gebeurlijk verlies, veroorzaakt door de nieuwe projecten, af te trekken van het budget van de Rechterlijke Orde ?

b) Een terugkerend mantra : de uitvoering van vermogensstraffen levert 'winst' op.

Als een mantra loopt door de aangehaalde passussen uit het Witboek het idee dat de voorstellen inzake een betere invordering van vermogensstraffen (Crossborder, SUO, Bureau voor de uitvoering van vermogensstraffen) bijkomende inkomsten zal genereren, waarvan dan gevraagd wordt dat deze gedeeltelijk aan het budget van de Rechterlijke Orde toe te wijzen.

Dit desideratum wordt door één cijfer gestaafd. Het Witboek stelt dat het project 'Crossborder' nu reeds meer dan 7 mio per jaar aan extra middelen voor Justitie genereert.

In een persbericht van de FOD Justitie van 28 maart 2019 lezen we evenwel : 'In 2018 zijn er 5 miljoen verkeersboetes verzonden. Dat zijn er 21 % meer dan het jaar voordien. In 2017 zijn er 4,1 miljoen verkeersboetes verstuurd. Dankzij de automatisering is de tijd waarin verkeersboetes door hun grote omvang niet op tijd verwerkt raakten, voorgoed voorbij. Iedereen die geflitst wordt via een mobiel of vast toestel, wordt zonder uitzondering vervolgd.'

Zijn die extra middelen het gevolg van het project 'Crossborder' als dusdanig niet gewoon een gevolg van het feit dat meer en meer verkeersboetes worden uitgeschreven ?

Houdt dit cijfer rekening met de investeringen in verband met het project en de kosten, o.m. inzake ICT en voor de kosten van het callcenter van Bpost, dat de vragen van rechtszoekenden moet beantwoorden ?

Zoals reeds aangegeven ontbreekt inzake SUO's elk gegeven betreffende de opbrengst. Over de oprichting van een 'Bureau voor de uitvoering van vermogensstraffen' zullen we het hierna hebben.

Op de vraag of de uitvoering van vermogensstraffen winst oplevert moet dus een genuanceerd antwoord gegeven worden.

Hier kan misschien passend verwezen worden naar de oprichting van het COIV. Ook bij de oprichting van het COIV werd vooropgesteld dat de instelling winst zou opleveren. De verwachting was de te verwachten massa inbeslaggenomen inkomende gelden interesten zouden opleveren, die in aanzienlijke mate de interest op de uit te keren gelden zou overtreffen. De verwachting was dat dit zou resulteren in 'winst' voor de instelling.

De financiële crisis van 2008 en de daarop volgende evolutie inzake monetaire politiek heeft aan deze mooie verwachting abrupt een einde gesteld. Economisch gezien is het COIV vandaag verlieslatend, wat niet wegneemt dat de instelling zeer nuttige diensten verstrekt aan het OM en niet meer weg te denken is uit het gerechtelijk landschap.

3. *De oprichting van een 'Bureau voor de uitvoering van vermogensstraffen'.*

a) Het Nederlandse voorbeeld

Klaarblijkelijk heft men hier de toestand in Nederland voor ogen. In Nederland werd destijds gepoogd de diensten, die bij het Nederlandse Ministerie van Financiën instonden voor de uitvoering van

vermogensstraffen, te integreren in het toenmalige Boom, de instelling die model heeft gestaan voor ons COIV.

Deze poging is mislukt in die zin dat de integratie van de twee diensten onmogelijk is gebleken, maar dat een nieuwe instelling werd opgericht, het CJIB (<https://www.cjib.nl/>). Boom bestaat niet meer, maar is opgegaan in het Nederlandse Functioneel Parket, een instelling die wij niet kennen (<https://www.om.nl/organisatie/functioneel-parket-0/>).

Het CJIB is evenwel geen 'Bureau voor de uitvoering van vermogensstraffen', die het 'Witboek' voor ogen heeft :

- het CJIB maakt geen deel uit van het OM, maar is een onderdeel van het Nederlandse Ministerie van Justitie en Veiligheid en is een louter uitvoerende dienst;
- aldus is het CJIB te onderscheiden van het team 'Afpakken' (het vroegere Boom), dat zoals gezegd thans deel uitmaakt van het Functioneel Parket;
- de opdrachten van het CJIB zijn veel breder dan het uitvoeren van vermogensstraffen. Praktisch belangrijkste zijn de inning van verkeersboetes, maar het CJIB int eveneens schadevergoedingsmaatregelen, ontnemingsmaatregelen, dwangsommen en bestuurlijke boetes voor andere overheden.

b) Hoogstens een 'Zero-Sum Game'

Wanneer nu gepleit wordt voor een instelling, belast met de invordering van minnelijke schikkingen, bevelen tot betaling, strafrechtelijke geldboetes en verbeurdverklaringen, die ook de opdrachten van het COIV overneemt, wil men een instelling, die de taken van het huidige COIV combineert met het gros van de taken van het CJIB, het project 'Crossborder' en een gedeelte van de taken van de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering van de FOD Financiën.

Dit is *hic et nunc* dermate onhaalbaar dat we zelfs het nut van een haalbaarheidsstudie niet inzien.

De oprichting van een 'Bureau voor de uitvoering van vermogensstraffen' heeft daarenboven slechts zin wanneer de oprichting van de nieuwe instelling méér is dan een 'Zero-Sum Game', m.a.w. dat de meerwaarde van de nieuwe instelling groter is dan het verlies voor de instellingen, waarvan het een stuk van de taken overneemt. Ook dit is sterk betwifelbaar, en wordt in het Witboek niet verduidelijkt.

II. **Ons standpunt**

1. *Uitgangspunt : 'Schoenmaker, blij bij je leest'*

Bij onze FOD Financiën is de invordering van fiscale schulden, geldboeten en verbeurdverklaringen al langer een uitgesproken aandachtspunt. Het heeft geleid tot de oprichting van een aparte administratie, de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering.

De belangrijkste doelstelling van deze administratie is een efficiënte invordering van fiscale schulden, geldboeten en verbeurdverklaringen door het opmaken van een Fiscale Balans (de balans met alle schulden en schuldvorderingen) voor elke belastingplichtige. Op basis van een globaal overzicht van alle schulden en schuldvorderingen van een belastingplichtige gebeurt de invordering van de schulden, waarbij zo veel mogelijk gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden van wettelijke compensatie tussen schulden en vorderingen.

De hele vraag is of het opportuun is de inspanningen op gebied van invorderingen, die geleverd worden door de FOD Financiën te doorkruisen door eigen initiatieven, op welk gebied het OM zelf vrijwel geen expertise bezit.

2. Een nood aan gestructureerd overleg OM –Financiën inzake SUO's

We stelden reeds dat wij de oprichting van een 'Bureau tot uitvoering van vermogensstraffen' een stap te ver vinden.

Wij zien eerder heil in een meer doorgedreven samenwerking en overleg tussen het OM en de FOD Financiën bij het opzetten van SUO's. Hoewel dergelijk overleg op heden wettelijk niet onmogelijk is, is het thans in de praktijk vrijwel onbestaande, en speelt de FOD Financiën ter zake slechts een adviserende rol. In de praktijk speelt het 'buikgevoel' van het OM, al dan niet gestaafd door gegevens uit het strafdossier, een determinerende rol bij de afweging of een SUO moet ingesteld worden of niet.

Wij pleiten er voor een gestructureerd overleg in te voeren, naar het model van het *una via*-overleg in het fiscaal strafrecht. De betrokken partijen zouden hier kunnen overleggen over de manier waarop invorderingsproblemen moeten opgelost worden, waarna het OM kan beslissen of een SUO moet worden opgezet, in functie van de mogelijke onderzoekshandelingen en de voorhanden politiecapaciteit.

Vaak zal bijvoorbeeld een bankonderzoek – waarvoor Financiën niet bevoegd is – en/of een verhoor met confrontatie volstaan om het al dan niet fictief karakter van een overdracht van goederen aan te tonen.

Van Financiën kan worden verwacht dat zij zich van haar kant op een efficiënte manier organiseert, zodat voor de uitvoering van verbeurdverklaringen één aanspreekpunt (SPOC) per arrondissement wordt aangewezen. Dat de verbeurdverklaring van onroerende goederen gebeurt door de Administratie Patrimoniumdiensten, en van andere goederen door de lokale en centrale diensten van de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering van de FOD is allicht administratief verantwoord, maar is voor een doeltreffende organisatie inzake SUO's moeilijk werkbaar.

Allicht zal uit hetgeen voorafgaat inderdaad blijken dat van de zijde van Justitie meer personele middelen nodig zijn, zoals het Witboek vraagt. Het is ook niet uit te sluiten dat een toename van het aantal SUO's en de grotere efficiëntie ervan een vermeerdering van rechtsmiddelen bij de strafuitvoeringsrechtbank nodig blijkt, maar dit kan in voorkomend geval gerealiseerd worden op grond van een gesubstantieerd plan, en concrete cijfers en 'best practices' die ongetwijfeld het gevolg zullen zijn van het overleg.

Eén en ander zal de efficiëntie ten goede komen en beletten dat 'de weg naar 2025' op een sukkeldrafje moet afgelegd worden.

Ons standpunt over de passussen in het 'Witboek van het OM', hiervoor aangehaald, kunnen dus als volgt worden samengevat :

- ⇒ Wij zijn er niet van overtuigd dat de uitvoering van vermogensstraffen door het OM 'winst' oplevert;
- ⇒ Wij zijn het niet eens met de wens bijkomende inkomsten door de optimalisering van de invordering van vermogensstraffen gedeeltelijk te laten toewijzen aan het budget van de Rechterlijke Orde;
- ⇒ De uitvoering van een haalbaarheidsstudie met het oog op de oprichting van een 'Bureau voor de uitvoering van vermogensstraffen' achten wij onnodig,
- ⇒ maar wij zien mogelijk sterke efficiëntiewinsten in een gestructureerd overleg tussen het OM en Financiën over de strafuitvoering in concrete dossiers in het algemeen, en het voeren van SUO's in het bijzonder.