



Actieplan



***Uitvoering van de
geldstraffen***

Dit actieplan werd in opdracht van

Annemie TURTELBOOM, Minister van Justitie
Koen GEENS, Minister van Financiën

voorbereid door

- An Raes, Attaché bij de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid van de FOD Justitie
- Tom Boelaert, Administrateur van de Niet-Fiscale Invordering van de FOD Financiën
- Paul Kenis, Advocaat-generaal bij het Hof van Beroep van Gent

na consultatie van de leden van een werkgroep opgericht bij de Beleidscellen van Justitie en Financiën.

Het kan worden gedownload op de websites van de FOD Justitie en de FOD Financiën.

Inhoud

I. NAAR EEN MEER EFFECTIEVE EN EFFICIËNTE UITVOERING VAN DE GELDSTRAFFEN	5
1. Belang van de uitvoering van de geldstraffen	5
2. Knelpunten bij de uitvoering.....	5
3. Strategie voor een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging.....	6
4. Monitoring en opvolging van het actieplan.....	6
II. DE STRATEGIE EN DE COÖRDINATIE TUSSEN FINANCIËN EN JUSTITIE VERSTERKEN (SD1)	8
1. Formaliseren van het overleg tussen Financiën en Justitie (OD1).....	8
2. Eén verantwoordelijke aanstellen binnen Justitie (OD2).....	8
3. Richtlijnen verspreiden binnen Justitie en Financiën (OD3).....	9
4. Een gezamenlijke opleiding voor Justitie en Financiën (OD4).....	9
5. Voldoende personeel en een kwaliteitsvollere omkadering ervan (OD5)	10
6. Nieuwe wettelijke initiatieven onderzoeken en implementeren (OD6)	10
III. DE UITVOERING VAN DE GELDSTRAFFEN DOOR JUSTITIE (SD2).....	13
1. Het elektronisch verzenden van de gegevens aan de ontvanger (OD1).....	13
2. Richtlijnen omtrent het verzenden van de gegevens (OD2).....	14
3. Het authenticeren van de overgezonden gegevens (OD3)	15
IV. DE INVORDERING DOOR DE FOD FINANCIËN (SD3).....	16
1. Verbeteren van de organisatiebeheersing (OD1).....	16
2. Optimaal gebruiken van invorderingsmiddelen (OD2).....	16
3. Afstemmen van de organisatie op een optimale invordering (OD3).....	17
4. Invoeren van een performante ICT-ondersteuning voor het gehele proces, inclusief een gecentraliseerde gegevensoverdracht en rapportering (OD4).....	17

V. DE UITVOERING VAN DE VERVANGENDE STRAFFEN DOOR JUSTITIE (SD4).....	18
1. Het parket systematisch inlichten van de onmogelijkheid van invordering door de ontvanger (OD1).....	18
2. Het systematisch overwegen van het vervangend verval van het recht tot sturen en de invordering bij het herstel in eer en rechten (OD2).....	18
3. De mogelijkheden onderzoeken voor andere vervangende straffen of stimulerende maatregelen en voor het herzien van de richtlijn inzake de vervangende gevangenisstraf (OD3).....	19
VI. DE INVOERING VAN EEN RAPPORTERINGSYSTEEM (SD5).....	20
1. Opzetten van een rapporteringsstelsel bij Financiën (OD1)	20
2. Opzetten van een rapporteringsstelsel bij Justitie (OD2).....	20
3. Een periodieke gezamenlijke rapportering door Financiën en Justitie (OD3).....	21

I. Naar een meer effectieve en efficiënte uitvoering van de geldstraffen

1. Belang van de uitvoering van de geldstraffen

De geldboeten betreffen één van de meest opgelegde straffen door de strafrechters. Deze worden op dit ogenblik echter nog te vaak niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Dit tast de geloofwaardigheid van justitie aan en ondermijnt het preventieve ontradende effect dat uitgaat van straffen. Tevens heeft het een negatieve impact op de motivatie van de politionele, justitiële en andere actoren die instaan voor de opsporing, vervolging en berechting van daders. Daarnaast zorgt de niet-uitvoering voor het mislopen van omvangrijke ontvangsten door de overheid. In 2012 inden de ontvangers van de FOD Financiën 51.717.678 euro aan penale boeten.

Zodoende is het van cruciaal belang dat alle veroordelingen tot een penale boete of een andere geldstraf, zoals de bijzondere verbeurdverklaring, effectief worden uitgevoerd. Hierbij dient continu naar een zo efficiënt mogelijke werkwijze te worden gestreefd, waarbij op het ogenblik van de inning ook een afweging van de kostenefficiëntie moet worden gemaakt.

De (gedwongen) tenuitvoerlegging van de geldstraffen mag daarbij niet los worden gezien van de uitvoering van de geldelijke maatregelen zoals de onmiddellijke inning (voorgesteld door de politiediensten) en de minnelijke schikking (VSBG) (voorgesteld door de parketten), die in ruime mate (vrijwillig) worden betaald door de verdachten. Zo betaalde in 2012 88% een onmiddellijke inning (in verkeers- en vervoeraangelegenheden), alsmede werd in 2012 60% van de minnelijke schikkingen voorgesteld op niveau van de correctionele parketten ontvangen. Indien die geldsommen niet vrijwillig worden betaald, wordt een veroordeling gevorderd voor de rechtbank. De inning in 2012 van zowel de minnelijke schikkingen, de onmiddellijke inningen evenals de geldboeten, de gerechtskosten (algemeen) en de verplichte bijdrage voor het Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (het "Slachtofferfonds") zorgde voor een totaalopbrengst van 421.377.321 euro.

2. Knelpunten bij de uitvoering

Wanneer iemand wordt veroordeeld tot een penale boete vindt een informatie-uitwisseling plaats tussen de griffies van de hoven en rechtbanken en de ontvangers van de ontvangkantoren van de Administratie Niet-Fiscale Invordering van de FOD Financiën die vervolgens de boete innen. De gedwongen invordering wordt, in voorkomend geval, toevertrouwd aan de gerechtsdeurwaarders. Indien de ontvangers vaststellen dat de boete onmogelijk geheel of gedeeltelijk kan worden geïnd, dienen deze de parketten te informeren. De parketten (met deze term wordt doorheen het actieplan het geheel van het Openbaar Ministerie bedoeld) moeten dan overgaan tot de uitvoering van de vervangende straf die bij de veroordeling werd uitgesproken. Op hun beurt communiceren de parketten de uitvoering van de vervangende straf aan de ontvangers zodat deze de boetevordering kunnen annuleren. Al deze processtappen moeten tijdig worden doorlopen alvorens de verjaring van de geldstraf optreedt.

De uitvoering van de penale boeten vereist bijgevolg een actieve samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties van Justitie en Financiën die op geregelde basis informatie moeten

uitwisselen. Justitie en Financiën hebben reeds een reeks maatregelen getroffen om de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de penale boeten te optimaliseren. In haar audit van 2013 stelt het Rekenhof vast dat nog verdere maatregelen zijn aangewezen en spoort ze de regering aan om een actieplan voor de uitvoering van de penale boeten op te stellen.

Justitie en Financiën achten het meer algemeen ook belangrijk dat verder wordt gereflecteerd over de uitwerking van een geïntegreerd systeem voor alle patrimoniale maatregelen en straffen (de geldstraffen, de onmiddellijke inningen en de minnelijke schikkingen), zodat een optimale opvolging van alle verschuldigde bedragen (onafhankelijk of er al dan niet een uitvoerbare titel is) en alle betalingen ervan mogelijk is binnen zowel de FOD Justitie als de FOD Financiën.

3. Strategie voor een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging

Dit actieplan, aangenomen op de Ministerraad van 7 februari 2014, omvat een gemeenschappelijke strategie van Justitie en Financiën om de effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van de penale boeten te optimaliseren. Rekening houdend met de aanbevelingen van het Rekenhof wordt ingezet op vijf strategische doelstellingen:

1. De strategie en de coördinatie tussen Financiën en Justitie versterken
2. De uitvoering van de geldstraffen door Justitie
3. De invordering door de FOD Financiën
4. De uitvoering van de vervangende straffen door Justitie
5. De invoering van een rapporteringsysteem

Voor elke strategische doelstelling (SD) zijn operationele doelstellingen (OD) geformuleerd die verder vorm krijgen in een reeks concrete acties.

De hierna weergegeven acties zijn specifiek gericht op de penale boeten, maar zullen ook bijdragen tot een meer effectieve en efficiënte uitvoering van de verbeurdverklaringen van geldsommen, alsmede de invordering van de gerechtskosten in strafzaken en de verplichte bijdrage voor het Slachtofferfonds. De uitvoering ervan is immers vergelijkbaar met de uitvoering van de penale boeten en dient op een geïntegreerde wijze te worden aangepakt. In dit actieplan zijn dan ook, indien vereist, hiertoe specifieke acties opgenomen of zullen bij de uitwerking van de acties specifieke maatregelen worden voorzien. Hierbij zal eveneens aandacht worden besteed aan het streven naar een geïntegreerd systeem dat ook de uitvoering van de geldelijke maatregelen zoals de onmiddellijke inningen en de minnelijke schikkingen omvat.

4. Monitoring en opvolging van het actieplan

Bepaalde acties kunnen op zeer korte of korte termijn worden gerealiseerd, voor andere acties is de uitvoering gepland op middellange of lange termijn. Alle acties zijn onder voorbehoud van de nodige middelen (budget en personeel). Hoe dan ook, gelet op de voorziene vervolgaudit van het Rekenhof, moeten in 2016 concrete resultaten kunnen worden voorgelegd.

Het "Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken", waarvan de oprichting wetgevend is voorzien, zal instaan voor de monitoring en opvolging van het actieplan. De betrokken instanties zullen over de implementatie van het actieplan zesmaandelijks rapporteren aan het Overlegorgaan.

Dit Overlegorgaan zal op zijn beurt een verslag en nuttige aanbevelingen overmaken aan de Ministers van Justitie en Financiën.

II. De strategie en de coördinatie tussen Financiën en Justitie versterken (SD1)

Een eerste essentiële vereiste voor een meer effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van de penale boeten in het bijzonder en de geldstraffen in het algemeen is het versterken van de actieve samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties bij Justitie en Financiën.

1. Formaliseren van het overleg tussen Financiën en Justitie (OD1)

Met het oog op het afstemmen van de samenwerking tussen Financiën en Justitie werden reeds initiatieven genomen op diverse niveaus. Zo werd de idee geopperd om een agentschap op te richten ressorterend onder de FOD Justitie en de FOD Financiën, dat zou bevoegd zijn voor de incassering van alle onmiddellijke inningen, minnelijke schikkingen, geldboeten en gerechtskosten, en van de tegeldemaking van de goederen die in beslag zijn genomen tijdens een onderzoek. Er waren bijeenkomsten met de Administrateur-generaal van de Patrimoniumdocumentatie, leden van de beleidscel van de Minister van Justitie en van de FOD Justitie (onder meer het Centrum voor Informatieverwerking) en vertegenwoordigers van het College van Procureurs-generaal. Sindsdien vindt regelmatig een informeel overleg plaats tussen een lid van het Openbaar Ministerie en de Administrateur van de Administratie Niet-Fiscale Invordering van de FOD Financiën. Het Rekenhof meent dat een significante verbetering van de coördinatie tussen de betrokken overheden nog meer vruchten zou afwerpen. In de wetten (I en II) houdende diverse maatregelen betreffende de verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken (de zogenaamde SUO-wetten inzake het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek – goedgekeurd door de Senaat op 30 januari 2014) is voorzien in een geformaliseerd overleg dat vorm zal krijgen in een vaste overlegstructuur. Het federale “Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken” zal alle nuttige aanbevelingen kunnen formuleren met het oog op het bevorderen van de coördinatie van de tenuitvoerlegging van de veroordelingen tot de betaling van penale boeten, verbeurdverklaarde geldsommen, gerechtskosten en bijdragen aan het Slachtofferfonds. Het Overlegorgaan zal zijn samengesteld uit alle administratieve en gerechtelijke overheden die op operationeel of beleidsmatig niveau betrokken zijn bij de uitvoering van deze veroordelingen (zijnde de FOD Financiën, het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring, het College van Procureurs-generaal, de Raad van Procureurs des Konings, de Federale Politie en de bevoegde regeringsleden).

Actie 1. Het overleg tussen Financiën en Justitie zal worden geformaliseerd in het “Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken”, waarvan de oprichting is voorzien door de Ministers van Justitie en Financiën.

2. Eén verantwoordelijke aanstellen binnen Justitie (OD2)

Binnen Justitie zijn verschillende instanties betrokken bij de uitvoering van de penale boeten. In de schoot van het Openbaar Ministerie wordt de strafuitvoering in het algemeen opgevolgd door de Procureur-generaal van Antwerpen. Het Rekenhof vindt het aangewezen om de sturing van de tenuitvoerlegging van de geldboeten en de vervangende straffen specifiek toe te vertrouwen aan één welbepaalde verantwoordelijke binnen het parket. Deze zal instaan voor het optimaliseren van het

uitvoeringsproces binnen Justitie, het bevorderen van de coördinatie tussen alle actoren en het zorgen voor een rapportering over de tenuitvoerlegging. Hij lijkt ook de geschikte persoon om het College van Procureurs-generaal te vertegenwoordigen in het “Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken”.

Actie 2. Het College van Procureurs-generaal zal één verantwoordelijke aanstellen voor het proces van de uitvoering van de geldboeten en de vervangende straffen.

3. Richtlijnen verspreiden binnen Justitie en Financiën (OD3)

Het lid van het Openbaar Ministerie, dat tot nu toe in een informeel overleg zorgde voor een afstemming met Financiën, heeft met de actoren binnen Justitie reeds bepaalde afspraken gemaakt om de uitvoering te optimaliseren van de penale boeten en het vervangend verval van het recht tot sturen. Diverse parketten, griffies, ontvangers en gerechtsdeurwaarders hebben onderling ook al contacten gehad om de inning van de geldboeten efficiënter te laten verlopen.

Bij zowel Financiën als Justitie zijn (geactualiseerde) richtlijnen aangewezen om te komen tot een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van de geldboeten en de vervangende straffen. De goede praktijken binnen de reeds bestaande verschillende werkwijzen dienen te worden geïdentificeerd en hieruit kunnen de beste werkwijzen worden gedistilleerd voor het uitwerken van uniforme richtlijnen.

Actie 3. De Minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal zullen een gezamenlijke omzendbrief verspreiden betreffende de uitvoering van de penale boeten en de vervangende straffen en daarbij de bestaande richtlijnen actualiseren.

Actie 4. De FOD Financiën zal zijn richtlijnen actualiseren.

4. Een gezamenlijke opleiding voor Justitie en Financiën (OD4)

Om de richtlijnen op het terrein bij Justitie en Financiën te verspreiden en om binnen de bestaande werkwijzen de beste werkwijzen te identificeren, is het van belang om een opleiding te voorzien voor de verschillende betrokken instanties. Het betreffen de parketmagistraten strafuitvoering, de secretarissen van de diensten strafuitvoering van de parketten, de griffiers van de hoven en de rechtbanken en de ontvangers van de Administratie Niet-Fiscale Invordering van de FOD Financiën.

In de SUO-wetten is verder bepaald dat voor de strafuitvoeringsrechters die kennis nemen van de SUO-verzoeken het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding een specifieke opleiding zal verzorgen.

Meer algemeen is een continue opleiding aangewezen voor alle betrokken instanties en dit zeker na de introductie van nieuwe wettelijke bepalingen.

Actie 5. Op initiatief van het College van Procureurs-generaal en in samenwerking met de FOD Financiën zal aan het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding worden verzocht om over de (geactualiseerde) richtlijnen een opleiding te organiseren voor de parketten en de griffies van de hoven en de rechtbanken, waaraan de ontvangers van de Administratie Niet-Fiscale Invordering van de FOD Financiën zullen deelnemen.

Actie 6. Het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding zal, in uitvoering van de SUO-wetten, een specifieke opleiding organiseren voor de strafuitvoeringsrechters.

Actie 7. Justitie (het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding in overleg met het College van Procureurs-generaal) en de FOD Financiën zullen op regelmatige basis, en in ieder geval na de invoering van nieuwe wettelijke bepalingen, gezamenlijke opleidingen aanbieden aan de verschillende betrokken instanties.

5. Voldoende personeel en een kwaliteitsvollere omkadering ervan (OD5)

Naast opleiding is er eveneens nood aan voldoende personeel. Tevens moet de kwalitatieve omkadering van het personeel van de parketten, griffies en ontvangers worden geoptimaliseerd. Door de magistratuur moet meer begeleiding voor en controle op het administratief personeel van de griffies van de rechtbanken en de diensten strafuitvoering bij de parketten worden voorzien.

Actie 8. De Ministers van Justitie en Financiën zullen zorgen voor voldoende personeel voor de strafuitvoering.

Actie 9. De Minister van Financiën, de Minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal zorgen elk bij hun diensten voor een kwaliteitsvollere omkadering van het personeel.

6. Nieuwe wettelijke initiatieven onderzoeken en implementeren (OD6)

Met het oog op het optimaliseren van de invordering dient ook te worden gereflecteerd over nieuwe wettelijke initiatieven, waarbij steeds de wenselijkheid en de praktische haalbaarheid (op het vlak van draagkracht van de organisatie (personeel) en IT-middelen) moet worden bestudeerd.

Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het optrekken van de verjaringstermijn voor de inning van de geldboeten (deze bedraagt een jaar voor politiestrafen, vijf jaar voor correctionele straffen als de hoofdstraf een correctionele gevangenisstraf is die drie jaar niet overschrijdt, tien jaar als zij samen wordt opgelegd met een correctionele gevangenisstraf van meer dan drie jaar en twintig jaar als zij wordt opgelegd samen met een criminele vrijheidsstraf). In de SUO-wetten is reeds opgenomen om de verjaringstermijn van de straf van verbeurdverklaring in correctionele zaken te verlengen tot tien jaar en dat een verbeurdverklaring niet (meer) met uitstel kan worden uitgesproken. Tevens kan worden overwogen om het vervangend verval van het recht tot sturen op te trekken tot één jaar. Gezien de vervangende gevangenisstraf voor de geldboete (voorlopig) niet meer wordt uitgevoerd, ingevolge de ministeriële omzendbrief nr. 1771 van 17 januari 2005, kan worden overwogen of die richtlijn niet aan herziening toe is en dient eveneens de mogelijkheid te worden nagegaan van andere vervangende straffen of stimulerende maatregelen. Zo bestaan bijvoorbeeld in Nederland zogenaamde “stimulerende maatregelen” van rijverbod, gevangenzetting en immobilisering van het voertuig. Indien iemand zijn geldboete niet betaalt, dient deze een tijd rijverbod, gevangenzetting (zogenaamde “gijzeling” gedurende 8 dagen) of immobilisering van zijn voertuig te ondergaan. Is de geldboete inmiddels nog niet betaald, dan blijft deze verschuldigd.

Meer in het algemeen dient te worden gereflecteerd over het globaal optimaliseren van de inning van alle strafrechtelijke geldelijke maatregelen en straffen. Hiertoe werd reeds de oprichting voorgesteld van een autonoom federaal agentschap, ressorterend onder de FOD Justitie en de FOD Financiën, dat bevoegd zou zijn voor de incassering van alle onmiddellijke inningen, minnelijke schikkingen, geldboeten en gerechtskosten, en de tegeldemaking van de goederen die in beslag zijn genomen tijdens een onderzoek. De bedoeling was alle “vorderingen” van parketten en rechtbanken te centraliseren in het Centrum voor informatieverwerking (CIV) van de FOD Justitie en die elektronisch over te maken aan de Administratie Niet-fiscale Invordering bij de FOD Financiën. Een ander voorstel voor het centraliseren van de inning, uitgaande van het College van Procureurs-generaal en dit naar analogie met het Nederlandse Centraal Justitieel Incassobureau, betrof de oprichting van een gerechtelijk inningkantoor binnen Justitie (voor de vrijwillige betalingen, de gedwongen inningen zouden nog geschieden door de FOD Financiën). Dit voorstel was ook gekoppeld aan de instelling van een centrale verwerkingseenheid bij het Openbaar Ministerie, naar Nederlands voorbeeld, voor de kwantitatief belangrijke verkeersmisdrijven. Tevens zou het nuttig kunnen zijn om naar Nederlands voorbeeld een centrale databank te voorzien die een zicht biedt op alle voorgestelde, uitgevoerde en nog uit te voeren sancties. Tot slot kan worden nagedacht om op het vlak van de procedure zoals in Nederland een administratieve afhandeling voor bepaalde verkeersovertredingen en meer algemeen een “OM-afdoening - strafbeschikking” te concipiëren waarbij het initiatiefrecht tot betwisting bij de verdachte wordt gelegd.

Actie 10. De Ministers van Justitie en Financiën zullen nieuwe wettelijke initiatieven onderzoeken, waarbij steeds de opportuniteit en de praktische haalbaarheid ervan zal worden onderzocht. Het Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken kan hieromtrent aanbevelingen doen.

Nieuw ingevoerde wettelijke bepalingen moeten ook effectief worden geïmplementeerd, rekening houdend met de praktische haalbaarheid. Zo is in de SUO-wetten de mogelijkheid bepaald van een bijzonder vermogensonderzoek in de fase van de strafuitvoering. Het betreft het “strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek” dat gericht zal zijn op de opsporing, de identificatie en de inbeslagneming van het vermogen waarop de veroordeling tot betaling van een geldboete, een bijzondere verbeurdverklaring of de gerechtskosten kan worden uitgevoerd. De actieve actor van het onderzoek zal het Openbaar Ministerie zijn dat hiervoor om de bijstand van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV) kan verzoeken, of het COIV kan belasten met de uitvoering. De bevoegdheid van de directeur van het COIV zal worden uitgebreid. Hij zal aan de betrokken ambtenaren van de FOD Financiën aanwijzingen kunnen geven over de vervolgingen die ze moeten doen om verbeurdverklaarde goederen, penale boeten en gerechtskosten in te vorderen. In de SUO-wetten is daarnaast de invoering voorzien van een gespecialiseerde ambtenaar bij de FOD Financiën die zijn ambtshandelingen kan stellen over het gehele grondgebied van het Rijk. Het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek zal een aanpassing van de organisatie, de processen en de desbetreffende richtlijnen noodzaken. Al deze aanpassingen dienen ook mee te worden opgenomen in de opleiding aan de verschillende betrokken instanties (*zie supra actie 7*).

Verder dient uitvoering te worden gegeven aan enerzijds het Kaderbesluit van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (2005/214/JBZ) en anderzijds het cross-border project zijnde de Richtlijn van de Europese Unie van 25 oktober 2011 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen (2011/82/EU). Deze beogen een betere inning van de geldelijke maatregelen en straffen voor verkeersovertredingen begaan door buitenlanders in België of door Belgen in het buitenland.

Actie 11. De Ministers van Justitie en Financiën onderzoeken de mogelijke implementatie van nieuwe wettelijke bepalingen middels een eventuele aanpassing van de organisatie, de processen en de richtlijnen.

III. De uitvoering van de geldstraffen door Justitie (SD2)

Vervolgens dienen, in gemeenschappelijk overleg tussen Justitie en Financiën, de processtappen te worden geoptimaliseerd om te komen tot de uitvoering door Justitie van alle veroordelingen tot penale boeten in het bijzonder en geldstraffen in het algemeen.

1. Het elektronisch verzenden van de gegevens aan de ontvanger (OD1)

Net zoals bij de minnelijke schikking, die in 2007 positief werd beoordeeld door het Rekenhof, dient te worden gestreefd naar een geïntegreerd en automatisch systeem voor de overzending van gegevens. Voor de inning van de penale boeten (en andere geldstraffen) zijn door Justitie en Financiën al heel wat stappen in deze richting gezet, het Rekenhof merkt in haar auditverslag van 2013 terecht op dat nog verdere stappen dienen te worden ondernomen.

Actie 12. De FOD Justitie (ICT) en de FOD Financiën zullen een volledige procesbeschrijving opmaken.

Actie 13. De FOD Justitie (ICT) en de FOD Financiën zullen een integratie, centralisering en automatisering van hun processen voorzien in hun informaticatoepassingen.

Een van de stappen die bij Justitie reeds werd ondernomen is dat griffiers van de politierechtbanken via het informaticasysteem Mach de vonnisuittreksels automatisch elektronisch kunnen verzenden naar de ontvanger (die deze sinds het informaticasysteem Stimer elektronisch kan ontvangen en opslaan). De identificatie van de veroordeelde bij de overzending van de vonnisuittreksels geschiedt bij veel diensten, onder meer bij de FOD Financiën, door middel van het rijksregisternummer. De politie zou dit steeds invoeren en digitaal meesturen in de flux naar het parket, waarna het parket en de griffie erover dienen te waken dat dit wordt meegezonden naar alle betrokken diensten. Op verzoek van het College van Procureurs-generaal wordt sinds 2011 het rijksregisternummer gebruikt voor nagenoeg alle verkeersovertredingen. Met het oog op het gemakkelijker elektronisch uitwisselen van gegevens dient door middel van richtlijnen (***zie infra actie 17***) het rijksregisternummer nog meer veralgemeend te worden gebruikt voor alle overtredingen en dienen de griffiers van alle politierechtbanken eraan herinnerd te worden dit nummer altijd mee op te nemen in de geschreven documenten en in de flux naar de ontvanger (bepaalde gebruiken dit nog niet). Voor personen die niet in het rijksregister zijn opgenomen, dient onderzocht op welke wijze ze met een unieke code kunnen worden geïdentificeerd.

Actie 14. De FOD Justitie (ICT) zal een identificatiemogelijkheid (unieke code) zoeken om te gebruiken voor personen die niet in het rijksregister zijn opgenomen.

Actie 15. De FOD Justitie (ICT) zal nagaan of in de digitale flux van elk proces-verbaal van de politie naar de parketten een lacune is waardoor het rijksregisternummer (en in voorkomend geval de unieke code voor niet in het rijksregister geregistreeerde personen) niet is opgenomen of soms verloren gaat en indien nodig dit remediëren.

Bij de rechtbanken van eerste aanleg worden de vonnissen in de module AR (algemene rol) in REA/TPI ingebracht en nagekeken. Nadat het vonnis, zowel in eerste aanleg als in graad van beroep tegen een vonnis van de politierechtbank, kracht van gewijsde heeft bekomen, geeft de griffier in de module AR de opdracht het vonnisuittreksel af te drukken. De gegevensuitwisseling naar de ontvanger toe verloopt nog niet geautomatiseerd, het informaticasysteem REA/TPI laat dit op dit ogenblik nog niet toe. De griffies van de rechtbanken van eerste aanleg dienen zodoende over de mogelijkheid te beschikken om de uittreksels van de vonnissen eveneens automatisch elektronisch over te zenden naar de ontvanger, de twee informatiesystemen (Mach en REA/TPI) zullen hiertoe worden geïntegreerd. Het betekent dat wanneer dezelfde zaak in hoger beroep wordt voorgelegd aan de rechtbank van eerste aanleg, de gegevens van de politierechtbank niet meer opnieuw zouden moeten worden ingevoerd. Een analyse zal volgen voor het overmaken van de uittreksels van de arresten van de hoven van beroep.

Actie 16. De FOD Justitie (ICT) zal (in JUST-X) een centralisering en automatisering voorzien door de toepassing Mach uit te breiden naar de correctionele rechtbanken en parketten zodat via één centrale databank alle gegevens (vonnisuittreksels) automatisch digitaal kunnen worden overgezonden aan de ontvangers. In afwachting daarvan zullen richtlijnen aan de griffiers worden gegeven (zie infra actie 17).

2. Richtlijnen omtrent het verzenden van de gegevens (OD2)

Richtlijnen dienen tevens te worden verstrekt omtrent het verzenden van de gegevens. Zo zou het rijksregisternummer (en in voorkomend geval de unieke code voor niet in het rijksregister opgenomen personen) steeds mee moeten worden opgenomen in elke digitale flux en in elke schriftelijke communicatie naar alle opvolgende bestemmingen en dit voor alle misdrijven. Daarnaast moeten de griffies van alle politierechtbanken ervoor zorgen dat de automatisch aangemaakte vonnisuittreksels via Mach elektronisch worden overgezonden aan de ontvangers. De griffies van alle rechtbanken van eerste aanleg en hoven van beroep zouden, in afwachting van een verdere automatisering, de (door REA/TPI automatisch aangemaakte) uittreksels van de vonnissen en de uittreksels van de arresten per e-mail moeten doorsturen aan de ontvangers. Daarbij moet erover worden gewaakt dat elke griffie zowel van de politierechtbank als van de rechtbank van eerste aanleg en de hoven van beroep de uittreksels uit definitief geworden vonnissen en arresten tijdig doorstuurt naar de ontvangers, met inachtneming van de wettelijk voorziene termijn van drie dagen. Er moet tevens worden gewaakt over de kwaliteit en de volledigheid van de uittreksels van de vonnissen en arresten. Alle griffies moeten ook zorgen voor afdoende controlemaatregelen. Het systeem van het overmaken van lijsten van vonnissen en arresten aan de ontvangers moet worden geoptimaliseerd, in afwachting van een automatische verzending.

Om ervoor te zorgen dat vonnissen en arresten definitief worden, is het eveneens van belang dat de vonnissen en arresten bij verstek of geacht op tegenspraak tijdig worden betekend door de parketten. Bij de politieparketten geeft Mach een waarschuwing als een verstekvonnis niet binnen de twee maanden na de uitspraak is betekend. In eerste aanleg bestaat dergelijke applicatie niet en moet alles manueel worden opgevolgd door de parketten.

Actie 17. De Minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal zullen in hun gezamenlijke omzendbrief richtlijnen geven aan de politiediensten, de parketten en de griffies over het elektronisch verzenden van gegevens aan de ontvangers en een richtlijn opnemen voor de parketten omtrent de tijdige betekening van vonnissen en arresten bij verstek of geacht op tegenspraak.

3. Het authenticeren van de overgezonden gegevens (OD3)

Opdat de verzending daadwerkelijk tijdswinst oplevert, dient verder te worden voorzien in een authenticering van de elektronische uittreksels zodat de ontvangers deze zelf niet meer moeten valideren aan de hand van gedrukte vonnissen of arresten die ze op een andere wijze ontvangen. Een elektronische handtekening of een equivalent zou dit probleem kunnen ondervangen en zal eveneens arbeidsbesparend zijn voor de parketten bij de invordering van de bevelen tot betaling en de voorstellen tot minnelijke schikking.

Actie 18. De FOD Justitie (ICT) zal de mogelijkheid onderzoeken voor de invoering van de elektronische handtekening of een equivalent.

IV. De invordering door de FOD Financiën (SD3)

Opdat de invordering van de penale boete in het bijzonder en de geldstraf in het algemeen een onmiddellijke impact zou hebben op de financiële situatie van de veroordeelde en dus meer effect zou hebben, moet de invordering worden verbeterd. Die verbetering situeert zich op verschillende niveaus.

1. Verbeteren van de organisatiebeheersing (OD1)

Bij de FOD Financiën moet het invorderingsproces worden verbeterd door te beginnen met de invoering van een systeem van organisatiebeheersing. Organisatiebeheersing (of interne controle) kan het best omschreven worden als het proces dat door het management en het personeel ondernomen wordt om redelijke zekerheid te bekomen in de volgende domeinen:

- het bereiken van de opgelegde doelstellingen en het effectief en efficiënt beheer van risico's;
- de naleving van regelgeving en procedures;
- de betrouwbaarheid van de financiële en beheersrapportering;
- de effectieve en efficiënte werking van de diensten en het efficiënt inzetten van de middelen;
- de bescherming van haar activa en de voorkoming van fraude (zie <http://www.bestuurszaken.be/wat-organisatiebeheersing>).

Er kan begonnen worden met kleine stappen. Zo moet het geautomatiseerde systeem procesinformatie kunnen aanleveren zodat de processen op gefundeerde wijze kunnen worden bijgestuurd.

Actie 19. Analyse van de bestaande interne controlemechanismen.

Actie 20. Beschrijving van de uiteindelijk te implementeren organisatiebeheersing.

Actie 21. Implementatie in fases, onder meer afhankelijk van de IT-mogelijkheden, van het systeem van organisatiebeheersing.

2. Optimaal gebruiken van invorderingsmiddelen (OD2)

De penale boeten, gerechtskosten, verbeurdverklaringen van geldsommen, enz. worden langs burgerlijke weg ingevorderd. Zo kan bewarend of uitvoerend beslag worden gelegd. De wetgever heeft bovendien enkele bijzondere invorderingsmiddelen ingevoerd zoals het vereenvoudigd derdenbeslag (art. 101 van het KB van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken) en de compensatie zonder formaliteiten (art. 334 van de Programmawet van 27 december 2004, zoals gewijzigd door art. 194 van de Programmawet van 22 december 2008). Het gebruik van deze laatste twee middelen moet worden gestimuleerd.

Actie 22. De FOD Financiën zal richtlijnen verspreiden om het gebruik van het vereenvoudigd derdenbeslag aan te moedigen en op te volgen.

Actie 23. De FOD Financiën zal richtlijnen verspreiden om het gebruik van de fiscale balans aan te moedigen en op te volgen.

3. Afstemmen van de organisatie op een optimale invordering (OD3)

Naast het invoeren van een aantal beheersmaatregelen (doelstellingen bepalen, middelen bepalen voor de realisatie ervan en de te hanteren methoden) moet ook bekeken worden of de huidige zeer gedecentraliseerde organisatievorm nog voldoet. Indien dit niet het geval zou zijn dan zal de organisatie moeten worden aangepast, daarbij o.a. rekening houdend met de wijzigingen in het gerechtelijk landschap, de reorganisatie van de FOD Financiën en de dienstverlening aan de burger.

Actie 24. De FOD Financiën zal in functie van het invorderingsproces de mogelijke organisatievormen analyseren. In functie daarvan zal zij verbeteringen voorstellen.

4. Invoeren van een performante ICT-ondersteuning voor het gehele proces, inclusief een gecentraliseerde gegevensoverdracht en rapportering (OD4)

De huidige STIMER-toepassing bevat nog niet alle functionaliteiten. De ontbrekende functionaliteiten moeten worden aangevuld. In plaats van een gedecentraliseerde gegevensoverdracht met een validatie door de FOD Financiën van elk individueel uittreksel uit een vonnis of arrest moet een systeem komen van een gecentraliseerde gegevensoverdracht waarbij de gegevens een dermate kwaliteit bezitten dat ze niet meer moeten gevalideerd worden. Er moet een rapportering beschikbaar komen op minstens het niveau van een kantoor.

Actie 25. De FOD Financiën zal voorzien in een geautomatiseerd systeem dat de gegevens gecentraliseerd ontvangt, het volledige invorderingsproces ondersteunt en de feedback automatisch verstuurt.

V. De uitvoering van de vervangende straffen door Justitie (SD4)

Met het oog op het vrijwaren van de geloofwaardigheid van de penale boete als hoofdstraf dient in het geval van de onmogelijkheid tot het innen van de boete te worden overgegaan tot het uitvoeren van de vervangende straf.

1. Het parket systematisch inlichten van de onmogelijkheid van invordering door de ontvanger (OD1)

De ontvanger moet, door middel van een zogenaamde “staat 204”, het parket inlichten indien hij vaststelt dat het onmogelijk is om de boete in te vorderen, teneinde het parket in de mogelijkheid te stellen de vervangende straf uit te voeren. Het Rekenhof geeft aan dat het momenteel voor de schuldvorderingen die in Stimer werden geregistreerd, niet mogelijk is om de staten 204 te versturen, zodat deze vooralsnog op geen enkele wijze worden overgemaakt. Verder wordt gewezen op het gebrek aan richtlijnen ten aanzien van de ontvangers.

Actie 26. De Minister van Financiën zal in overleg met de Minister van Justitie, na het advies te hebben ingewonnen van het College van Procureurs-generaal, richtlijnen verspreiden over het ogenblik van het verzenden door de ontvangers van de staten 204 aan de parketten.

Actie 27. De FOD Financiën zal de staten 204 gedigitaliseerd overmaken aan de parketten. Indien naar aanleiding van de uitvoering van de vervangende straf de penale boete alsnog wordt betaald, zal de FOD Financiën deze laattijdige betaling via digitale weg melden aan de parketten, zodat de vervangende straf niet dient te worden uitgevoerd.

2. Het systematisch overwegen van het vervangend verval van het recht tot sturen en de invordering bij het herstel in eer en rechten (OD2)

In veroordelingen op basis van de Wegverkeerswet kan een vervangend verval van het recht tot sturen zijn bepaald dat bij niet-betaling van de geldboete moet worden uitgevoerd door de parketten. Een systematische uitvoering moet worden voorzien, waarbij bij de uitvoering weliswaar rekening kan worden gehouden met een kosten-baten analyse. De uitvoering van de vervangende straf moet vervolgens aan de ontvangers worden gecommuniceerd zodat deze de boetevordering kunnen annuleren.

Daarnaast wijst het Rekenhof er op dat vele parketten de verzoeken tot eerherstel als een laatste middel beschouwen om de veroordeelde ertoe aan te sporen de gerechtskosten, bijdragen aan het Slachtofferfonds en de geldboeten te betalen. Van deze mogelijkheid zou systematisch gebruik moeten worden gemaakt.

Actie 28. De Minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal zullen in hun gezamenlijke omzendbrief aan de parketten richtlijnen geven om systematisch de vervangende straf van het verval tot sturen uit te voeren en de aanvraag tot herstel in eer rechten als laatste invorderingsmogelijkheid te gebruiken.

3. De mogelijkheden onderzoeken voor andere vervangende straffen of stimulerende maatregelen en voor het herzien van de richtlijn inzake de vervangende gevangenisstraf (OD3)

De vervangende gevangenisstraf voor de penale boete wordt (voorlopig) niet meer uitgevoerd. De Minister van Justitie heeft op 22 december 1999 opdracht gegeven aan de parketten om de vervangende gevangenisstraffen niet meer uit te voeren. Die richtlijn is vervolgens vervangen door de omzendbrief nr. 1771 van 17 januari 2005 waarbij aan de gevangenisdirecteur opdracht gegeven werd die veroordeelden dadelijk in vrijheid te stellen.

Het Openbaar Ministerie beschikt thans aldus over onvoldoende dwangmiddelen als de geldboete niet wordt betaald. Er kan worden overwogen of de richtlijn van 2005 niet aan herziening toe is. Daarnaast dienen de mogelijkheden te worden onderzocht van andere vervangende straffen of stimulerende maatregelen (*zie supra actie 10*).

Hierbij dient rekening te worden gehouden met de beschikbare gevangenis capaciteit. In maart 2013 heeft de Minister van Justitie al beslist om alle straffen vanaf zes maanden opnieuw effectief uit te voeren, vanaf 1 februari 2014 zal dit tevens het geval zijn voor alle straffen van vier maanden. Meer algemeen zou de gevangenisstraf evenwel enkel als ultimum remedium mogen worden aangewend en moet volop worden ingezet op vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen (zoals bijvoorbeeld het elektronisch toezicht, de werkstraffen en de probatie) waarvoor de Minister van Justitie bijkomende capaciteit heeft voorzien.

VI. De invoering van een rapporteringssysteem (SD5)

Tot slot is het essentieel dat de nodige gegevens en een gezamenlijke rapportering voorhanden zijn om toekomstige beslissingen te kunnen nemen over het optimaliseren van de effectiviteit en de efficiëntie van de tenuitvoerlegging van de penale boeten in het bijzonder en geldstraffen in het algemeen.

1. Opzetten van een rapporteringssysteem bij Financiën (OD1)

De in het proces van de tenuitvoerlegging van de penale boete belangrijkste feedback naar het Openbaar Ministerie toe is de “staat 204”. Deze werd hoger reeds besproken. Er moet onderzocht worden op welke manier het Openbaar Ministerie zicht kan krijgen op het verloop van de invorderingsdossiers (consultatie op dossierniveau).

Daarnaast moet een overzicht kunnen worden gegeven van het totaal nog in te vorderen sommen, de ingevorderde sommen en de invorderingsratio. Er moet worden onderzocht tot welk niveau deze cijfers kunnen worden gegeven (kantoorniveau, ambtsgebied van de rechtbank of het hof, gewesten, naargelang het misdrijf, enz.).

Actie 29. De FOD Financiën zal voorzien dat het informaticasysteem voor operationele doeleinden een automatische rapportering geeft over de uitvoering van het invorderingsproces van de geldstraffen.

Actie 30. De FOD Financiën zal onderzoeken hoe de gegevens uit het geautomatiseerde systeem kunnen worden geëxploiteerd voor statistische en beleidsmatige doeleinden.

2. Opzetten van een rapporteringssysteem bij Justitie (OD2)

Bij Justitie zijn omtrent de geldstraffen op dit ogenblik reeds statistieken beschikbaar over de veroordelingen (door de politierechtbank, rechtbank van eerste aanleg en hoven van beroep), over het aantal vonnissen betekend bij verstek (door de politierechtbank) en bij de politieparketten over het strafuitvoeringsproces (de uitgevoerde vervangende straffen).

Actie 31. De FOD Justitie (ICT) zal onderzoeken of de gegevens uit de informaticasystemen verder kunnen worden geëxploiteerd voor statistische doeleinden om een opvolging mogelijk te maken van het gehele strafuitvoeringsproces van de geldstraffen en de vervangende straffen.

3. Een periodieke gezamenlijke rapportering door Financiën en Justitie (OD3)

Op basis van de gegevens die kunnen worden geëxtraheerd uit de rapporteringssystemen dienen Financiën en Justitie tot een gezamenlijke rapportering te komen over de effectieve uitvoering en de doeltreffendheid van de geldstraffen en van de vervangende straffen. Op deze wijze kan het “Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken” (**zie supra actie 1**) op gefundeerde wijze aanbevelingen formuleren en kunnen de Ministers van Justitie en Financiën gefundeerde beslissingen nemen over te nemen maatregelen en te voorziene middelen om de effectiviteit van deze straffen te garanderen.

Actie 32. De FOD Financiën, de FOD Justitie, het College van Procureurs-generaal en het Vast Bureau voor Statistiek en Werklastmeting zullen periodiek gezamenlijk rapporteren over het uitvoeringsproces van de geldstraffen en de vervangende straffen.

Minister van Justitie

Minister van Financiën

Annemie TURTELBOOM

Koen GEENS