

## **Discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie in strafzaken: tussen rechter en ambtenaar?**

Prof. Dr. Tom Vander Beken  
Annelies Balcaen

*IRCP*  
*Maart 2009*

Lawforce working paper 2009/2

<b>Inleiding: probleemstelling</b>	3
<b>I. Het openbaar ministerie als onderdeel van de uitvoerende macht?</b>	4
<b>1. Het statuut van het openbaar ministerie</b>	4
1.1. Het openbaar ministerie als deel van de rechterlijke macht	4
1.2. Het openbaar ministerie als deel van de uitvoerende macht	5
1.3. Het openbaar ministerie als instelling met een bijzondere constitutionele positie	7
1.4. Besluit	11
<b>2. Gevolgen van het gekozen statuut van het openbaar ministerie</b>	11
2.1. Het OM als vertegenwoordiger van de rechterlijke macht	11
2.2. Het OM als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht	12
2.3. Besluit	23
<b>II. Belangen en het openbaar ministerie</b>	24
1. Het algemeen belang	24
2. Belang van het slachtoffer en de verdachte	25
<b>III. De grenswachters bij de beslissing tot sepot, minnelijke schikking en strafvervolgning</b>	27
<b>1. Gemeenschappelijke grenswachters</b>	27
1.1. Bronnen van prioriteitstelling	27
1.2. Rechtsbeginselen	31
1.3. Besluit	33
<b>2. Grenswachters eigen aan de beslissingsmogelijkheden</b>	34
2.1. Sepot	34
2.2. Minnelijke schikking of verval van de strafvordering door betaling van een geldsom	36
2.3. Vervolgingsbeslissing	41
<b>IV. Besluit</b>	42

## Inleiding: probleemstelling

Het doel van het onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van het gebruik van het bestaande sanctie-instrumentarium in milieuzaken met de middelen die ter beschikking zijn en dit zowel voor de strafrechtelijke als de administratiefrechtelijke sanctionering.

In het penale spoor zijn er verschillende niches tot beleidsvoering te identificeren waarbij er telkens een dossiervoerder beschikt over discretionaire bevoegdheid bij het nemen van bepaalde beslissingen.<sup>1</sup>

Echter, de discretionaire bevoegdheid van deze dossiervoeders wordt beperkt door een aantal materiële en procedurele waarborgen die hun beslissingsvrijheid omkaderen en beïnvloeden. De vraag die in dit stuk aan de orde is, betreft specifiek die waarborgen die dienst doen als een soort grenswachters in het penale afhandelingspoor.

Welke zijn die materiële en procedurele waarborgen precies?

Op wie van de dossiervoeders hebben zij een invloed en waaruit bestaat hun invloed?

In het penale spoor zijn er twee belangrijke dossiervoeders namelijk het openbaar ministerie en de rechter.

In dit stuk worden enkel de grenzen van de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie belicht.

De dossiervoering door de procureur des Konings wordt gekenmerkt door een grote discretionaire bevoegdheid. De grenzen aan deze bevoegdheid zijn in bepaalde gevallen afhankelijk van het antwoord op een aantal vragen.

Een eerste vraag en tevens voorwerp van verleden en huidig debat is de vraag of het openbaar ministerie deel uitmaakt van de uitvoerende dan wel van de rechterlijke macht. Het antwoord op deze vraag is belangrijk daar het verregaande implicaties heeft op de werking en de vrijheid van het openbaar ministerie (I).

Een volgende vraag heeft betrekking op het belang dat het openbaar ministerie behartigt (II). Met welke belangen houdt het openbaar ministerie rekening bij het nemen van een beslissing tot vervolging of sepot. Maakt het parket een afweging tussen bepaalde belangen? Het antwoord op deze vraag bepaalt mee of het openbaar ministerie een ruime beslissingsvrijheid of een eerdere beperktere discretionaire ruimte zal hebben.

Verder is het ook interessant om te weten welke invulling er gegeven wordt aan het woord “belang”.

Er zijn ook grenzen aan de bevoegdheid van het OM die eigen zijn aan de beslissingsmogelijkheden die het heeft in een zaak. Het OM kan in een bepaalde zaak beslissen om te seponeren, te vervolgen of kiezen voor een buitengerechtelijke afhandeling van de zaak. Aan deze beslissingsmogelijkheden zijn er grenzen verbonden die gelden voor alle drie de beslissingen en er zijn ook specifieke grenswachters in de vorm van materiële en procedurele waarborgen die eigen zijn aan de soort beslissing die genomen wordt (III).

---

<sup>1</sup> M. BILLIET, Beslissingsvrijheid in het sanctioneringstraject, Identificatie van niches tot beleidsvoering, 2007, ongepubliceerd.

# I. Het openbaar ministerie als onderdeel van de uitvoerende macht?

## 1. Het statuut van het openbaar ministerie

De positie van het openbaar ministerie is reeds geruime tijd voorwerp van discussie.<sup>2</sup> Vragen zoals in welke mate het openbaar ministerie onafhankelijk is van de uitvoerende macht en of het openbaar ministerie deel uitmaakt van de rechterlijke dan wel van de uitvoerende macht of nog op de één of andere wijze tot deze beide staatsmachten behoort, staan hierbij centraal.

Deze discussie kan niet definitief beslecht worden op basis van de Grondwet noch op basis van een of andere wet omdat geen van beiden een definitie bevat van het openbaar ministerie als instelling.

Toch worden er op basis van de grondwet, de wet en op basis van historische redenen argumenten aangehaald om de één of de andere stelling te onderbouwen. De verschillende hypothesen en hun argumenten zullen hierna worden toegelicht.

### 1.1. Het openbaar ministerie als deel van de rechterlijke macht

#### a) Argumenten van grondwettelijke aard

Verschillende procureurs-generaal hebben op basis van grondwettelijke redenen het openbaar ministerie tot de rechterlijke macht gerekend en zij oordeelden dan ook dat het OM moest kunnen beschikken over een volledige onafhankelijkheid.<sup>3</sup>

Het artikel 153 G.G.W. vermeldt dat de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie benoemt en ontslaat. Vermits dit artikel deel uitmaakt van Hoofdstuk IV van Titel III van de Grondwet dat de titel “rechterlijke macht” draagt, leidt men daaruit af dat het openbaar ministerie tot de rechterlijke macht behoort.

Daarbovenop verwijst men ook naar artikel 154 G.G.W. dat eveneens deel uitmaakt van bovenvermeld hoofdstuk en dat bepaalt dat de wedden van de leden van de rechterlijke orde door de wet worden vastgelegd. Het begrip rechterlijke orde zou dan zowel verwijzen naar de zittende magistratuur als naar het openbaar ministerie.<sup>4</sup>

Deze argumentatie is niet zonder kritiek.

Vooreerst is het feit dat bovengenoemde artikelen deel uitmaken van het hoofdstuk over de rechterlijke macht vrij relatief. Immers, volgens het adagium *rubrica non est lex* is niet de plaats waar iets geschreven staat relevant doch eerder de inhoud van het geschrevene. Met andere woorden, de onderverdelingen en opschriften van een regel gelden niet als wet.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> S. PARMENTEIR, C. FIJNAUT en D. VAN DAELE, “From Sisyphus to Octopus : towards a modern public prosecutor’s office in Belgium”, *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice* 2000, issue 3, 159-161.

<sup>3</sup> J. LOYENS, “Het onbehagen van de magistratuur. Beschouwingen bij dertig jaar mercuriales”, *R.W.* 2003-2004, nr. 33, p 1282.

<sup>4</sup> J. MATTHIJS, *Openbaar Ministerie*, A.P.R., Gent, Story-Scientia, 1983, nr. 121.

<sup>5</sup> Of zoals Perin het verwoordt: “*Sans doute l’article 101 de trouve-t-il au chapitre III intitulé du Pouvoir Judiciaire mais le chapeau que constitue l’intitulé de ce chapitre III n’est qu’une manière à découper la Constitution en chapitres distincts; on ne peut pas en conclure que le Ministère Public fait partie de Pouvoir Judiciaire pour le seul motif que l’article 101 se trouve au chapitre III de la Constitution* », F. PERIN, in “Le Ministre de la justice peut-il adresser aux magistrats des parquets des injonctions négatives à caractère général? Intervention de F. Perin, *Ann.Dr.Louv.*, 1983, 42-43. Het artikel 101 GW is het latere artikel 153 GGW.

Bovendien haalt Van Daele aan dat in artikel 154 G.G.W. gesproken wordt van de rechterlijke orde en niet van de leden van de rechterlijke macht. De rechterlijke orde is een ruimer begrip dan de rechterlijke macht en dus het feit dat de parketmagistraten tot de rechterlijke orde behoren, wil nog niet meteen zeggen dat ze ook behoren tot de rechterlijke macht.<sup>6</sup> Immers, er is totaal geen discussie over het feit dat de griffiers behoren tot de rechterlijke orde en niemand zou het ooit wagen te stellen dat deze deel uitmaken van de rechterlijke macht.<sup>7</sup>

### **b) Argumenten van wettelijke aard**

Een wettelijke reden om het OM als deel van de rechterlijke macht te aanschouwen, kan gevonden worden in de artikelen 138 tot en met 155 Ger. W. die betrekking hebben op het OM. Deze artikelen behoren tot boek I van het tweede deel van het Gerechtelijk Wetboek dat als titel draagt “organen van de rechterlijke macht” en “rechterlijke organisatie”.<sup>8</sup>

Naar analogie van de argumentatie bij bovenstaande discussie kan hier opnieuw verwezen worden naar het adagium *rubrica non est lex* om te stellen dat het wettelijk argument niet echt overtuigt om te besluiten dat het OM deel uitmaakt van de rechterlijke macht.

### **c) Argumenten van historische aard**

Tenslotte kunnen er argumenten van historische aard aangehaald worden om het OM tot de rechterlijke macht te rekenen.

Er wordt hiertoe verwezen naar de eeuwenlange bezetting door buitenlandse mogendheden die ervoor gezorgd hebben dat de Grondwetgever gekozen heeft om een onafhankelijke rechterlijke macht te installeren, die de bevolking zou kunnen beschermen tegen eventuele misbruiken door de uitvoerende macht.<sup>9</sup>

De argumenten van historische aard overtuigen niet helemaal vermits op basis van historische argumenten men tevens kan pleiten voor de keuze van het OM als uitvoerende macht.

## ***1.2. Het openbaar ministerie als deel van de uitvoerende macht***

Een tweede visie ziet het OM als behorend tot de uitvoerende macht die wel een zekere onafhankelijkheid beschikt die door de (grond)wet gewaarborgd wordt.

### **a) De argumenten van Grondwettelijke aard**

Drie argumenten ondersteunen de stelling dat het OM tot de uitvoerende macht behoort.

---

<sup>6</sup> D. VAN DAELE, *Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid*, Groningen, Intersentia, 2002, p 88 ; TAELEMAN, P., “Externe controle op de werking van de rechterlijke orde” in J. LAENENS en M. STORME (ed.), *In de ban van Octopus*, Antwerpen, Kluwer, 2000, (95) 96.

<sup>7</sup> J. VANDE LANOTTE, “Bedenkingen bij de “onafhankelijkheid” van het Openbaar Ministerie”, *R.W.* 1990-91, 1008.

<sup>8</sup> D. VAN DAELE, *Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, p 89.

<sup>9</sup> D. VAN DAELE, *Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, p 90.

Ten eerste kan verwezen worden naar artikel 153 G.G.W. krachtens hetwelk de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken benoemt en ontslaat. Het is niet waarschijnlijk dat de grondwetgever de Koning, die het hoofd is van de uitvoerende macht, de bevoegdheid verleend heeft om een lid van de rechterlijke macht te ontslaan. Vermits de Koning dit wel kan doen met ambtenaren van het OM, kan worden besloten dat deze laatste niet tot de rechterlijke macht behoort.<sup>10</sup>

Bovendien is het zo dat de waarborgen die in artikel 152 G.G.W. geformuleerd zijn met het oog op de vrijwaring van de onafhankelijkheid van de rechters (benoeming voor het leven, onafzetbaarheid en onverplaatsbaarheid) niet gelden voor ambtenaren van het openbaar ministerie.

Er kan ook worden verwezen naar artikel 40 G.G.W. op grond waarvan de rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken en dus niet door het openbaar ministerie.<sup>11</sup>

Tenslotte dient artikel 151 G.G.W. te worden vermeld. Dit artikel met betrekking tot de onafhankelijkheid maakt een duidelijk onderscheid tussen de rechters enerzijds en het openbaar ministerie anderzijds.<sup>12</sup> Ten aanzien van rechters wordt gesteld dat deze onafhankelijk zijn in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden. Het openbaar ministerie daarentegen is weliswaar onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging, maar is verplicht om te vervolgen na bevel van de bevoegde minister en om de bijkomende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief deze van het opsporings- en vervolgingsbeleid te volgen.

#### **b) De argumenten van wettelijke aard**

Een aantal artikelen in het Gerechtelijk Wetboek ondersteunen de visie dat het OM deel uitmaakt van de uitvoerende macht. Zo bepaalt artikel 143 Ger. W. dat de procureurs-generaal bij de hoven van beroep hun functies uitoefenen onder het gezag van de minister van Justitie. Of nog, artikel 400 Ger. W. voorziet in het tuchtrechtelijk toezicht van de minister van Justitie over alle ambtenaren van het openbaar ministerie.<sup>13</sup>

Dit gezag en toezicht van de minister van Justitie maakt duidelijk dat de parketmagistraten niet gelijk te stellen zijn met rechters. Of ze om die reden bij de uitvoerende macht kunnen gerekend worden, blijft zeer de vraag.<sup>14</sup>

#### **c) De argumenten van historische aard**

In een decreet van 16-24 augustus 1790 bepaalde artikel 8: “*Les officiers du ministère public sont les agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux*”. Hieruit valt duidelijk af te leiden dat er gekozen werd om het openbaar ministerie als deel van de uitvoerende macht te zien.

---

<sup>10</sup> J. VANDE LANOTTE, “Bedenkingen bij de “onafhankelijkheid” van het Openbaar Ministerie”, *R.W.* 1990-91, 1001.

<sup>11</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, 219.

<sup>12</sup> I. DUPRE en R. VAN NUFFELEN, “De Hoge Raad voor de justitie: het nieuwe huis van vertrouwen?”, *Panopticon* 1999, 24-25.

<sup>13</sup> J. VERVAELE, “Het Openbaar Ministerie in de strafrechtspleging- vergt strafrechtsbeleid een nieuwe trias politica?”, *R.W.* 1990-91, 1018; B. DE SMET, *De hervorming van het gerechtelijk vooronderzoek in België. Moet het gerechtelijk vooronderzoek in zijn huidige vorm behouden blijven?*, Antwerpen, Intersentia, 1996, nr. 481.

<sup>14</sup> D. VAN DAELE, *Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, p. 94.

Als echter later de tekst van het decreet als voorbeeld zou dienen voor de wet van 18 juli 1869<sup>15</sup>, wordt deze tekst verworpen door een commissie en vervangen door een vage zin die bepaalde dat het OM zijn ambtsverplichtingen vervult bij de hoven en rechtbanken in het rechtsgebied hem toegewezen door de wet (artikel 150 van de wet van 18 juli 1869).<sup>16</sup>

De tekst maakt duidelijk dat het openbaar ministerie deel uitmaakt van de rechterlijke macht wanneer zij deelneemt aan de interpretatie en toepassing van de wetgeving en wanneer zij op bevel van de overheid de strafvordering uitoefent.<sup>17</sup>

Zij is echter deel van de uitvoerende macht wanneer zij de toepassing van de wet bewaakt en bevordert.<sup>18</sup>

### ***1.3. Het openbaar ministerie als instelling met een bijzondere constitutionele positie***

Een aantal auteurs<sup>19</sup> menen dat het openbaar ministerie moet beschouwd worden als deel van zowel de uitvoerende als de rechterlijke macht.

Hayoit de Termicourt, procureur-generaal spreekt zich in zijn openingsrede van 1935 uit over zaken die in de wet niet worden behandeld of onduidelijk worden weergegeven.<sup>20</sup> Het was de eerste die de opvatting over de dubbele functionele hoedanigheid van het openbaar ministerie grondig uitwerkte.

De Termicourt kenmerkt het parket als zijnde een eenheid, die ondeelbaar is en onafhankelijk. De eenheid verwijst volgens de auteur naar de leiding van alle parketmagistraten die in handen is van de procureur-generaal.

De ondeelbaarheid betekent dat er geen enkel verschil bestaat tussen de parketmagistraten wanneer zij de functie uitoefenen die ze hebben verkregen door de wet.<sup>21</sup>

De onafhankelijkheid bestaat enerzijds uit de onafhankelijkheid ten opzichte van de hoven en rechtbanken en anderzijds uit de onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht.

Bij de onafhankelijkheid moet men een onderscheid maken tussen de uitvoerende en gerechtelijke taken van het openbaar ministerie. De Termicourt schrijft daarover het volgende: *“En tant qu’il met l’action publique en mouvement et la dirige par la procédure écrite jusqu’à son terme, c’est-à-dire jusqu’à ce qu’elle soit épuisée par une décision définitive, le ministère public exerce son fonction du pouvoir exécutif; en tant qu’il assiste le juge et l’éclaire sur l’interprétation de la loi dont l’exécution est poursuivie et sur son application à la contestation déférée par l’action au juge, il exerce une fonction judiciaire.”*<sup>22</sup>

Samengevat betekent dit dat de fase van de opsporing en de vervolging tot en met de schriftelijke vordering taken zijn die het OM uitvoert als deel van de uitvoerende macht. De vordering of het advies ter zitting zijn daden van gerechtelijke aard.<sup>23</sup> Dit laatste impliceert

---

<sup>15</sup> *Parl. St. Kamer*, 1864-65, nr. 20, 30-31. De wet van 10 oktober 1967, houdende het Gerechtelijk Wetboek, schafte door artikel 2 van haar bijvoegsel, lid 45, de wet van 18 juni 1869 volledig af.

<sup>16</sup> J. VANDE LANOTTE, “Bedenkingen bij de “onafhankelijkheid” van het Openbaar Ministerie”, *R.W.* 1990-91, 1003.

<sup>17</sup> E. VAN DRIESSCHE, E., “De onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie t.o.v. de regering in de uitoefening van de rechtsprekende functie”, *T.B.P.* 1967, 283.

<sup>18</sup> D. VAN DAELE, *Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid*, Groningen, Intersentia, 2002, p 95.

<sup>19</sup> E. VAN DRIESSCHE, E., “De onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie t.o.v. de regering in de uitoefening van de rechtsprekende functie”, *T.B.P.* 1967, 282-284.

<sup>20</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, “Propos sur le Ministère Public”, *Rev. Dr. Pen. Crim.*, 1936, 961-1011.

<sup>21</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, “Propos sur le Ministère Public”, *Rev. Dr. Pen. Crim.*, 1936, 975.

<sup>22</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, “Propos sur le Ministère Public », *Rev. Dr. Pen. Crim.*, 1936, 984.

<sup>23</sup> J. DU JARDIN, “Le ministère public dans ses fonctions non pénales”, *J.T.* 2004, 725-743.



dat voor deze taak de parketmagistraat volledig onafhankelijk is van de minister van Justitie alsook van de hiërarchisch overste en de schriftelijke vordering van de magistraat zelf of zijn collega.<sup>24</sup> Met andere woorden, eens de zaak aanhangig is gemaakt bij de rechter, kan de minister van Justitie op geen enkele wijze invloed uitoefenen op de taken die door het openbaar ministerie worden uitgeoefend.<sup>25</sup>

De grenzen waarbinnen de minister van Justitie instructies kan geven, moet volgens de Termicourt gevonden worden in artikel 78 GW. Dit artikel bepaalt dat de Koning geen andere bevoegdheid heeft dan die door of krachtens de wet toegekend. In de verhouding tussen het parket en de minister van Justitie is het bijgevolg de wet die de mate van delegatie bepaalt.

Volgens dezelfde auteur heeft de procureur-generaal door de wet (hij gebruikt het woord “natie”) een persoonlijke delegatie ontvangen die enkel beperkt wordt door het positief injunctierecht dat opgenomen is in de wet.

Een negatief injunctierecht wordt door hem ontkend aangezien nergens in de wet staat dat het recht van de procureur-generaal om een vordering in te stellen kan beperkt worden door de minister van Justitie. Er is enkel sprake van toezicht en dus niet van een algemene leiding van de minister over alle parketmagistraten (artikel 400 Ger. W.).<sup>26</sup>

De visie van de Termicourt kan als volgt worden samengevat: hij ziet het openbaar ministerie als in ruime mate behorend tot de uitvoerende macht en dus wordt de autonomie van de leden aanzienlijk beperkt, maar tegelijkertijd benadrukt hij de leiding van de procureur-generaal die ten opzichte van de minister van Justitie nagenoeg onafhankelijk is, omdat de procureur-generaal zijn bevoegdheid rechtstreeks krijgt toegewezen door de Natie.<sup>27</sup>

De discussie werd opnieuw gevoerd toen koninklijk commissaris Van Reepinghen voorstelde om de positie van het openbaar ministerie te verduidelijken en dus het reeds vermelde artikel 150 van de wet van 18 juni 1869 te wijzigen<sup>28</sup>.

Zijn voorstel werd echter niet aanvaard als gevolg van een negatief advies van de Raad van State. Het vroegere artikel 150 van de wet van 1869 werd overgenomen toen de wet in 1967 werd vervangen door de wet houdende het Gerechtelijk Wetboek en werd artikel 37 Ger W.<sup>29</sup>

De Raad van State heeft zich niet alleen uitgesproken over het statuut van het openbaar ministerie naar aanleiding van een advies op het voorstel van Van Reepinghen, maar deed dit ook nog in een drietal arresten. In twee arresten van 24 oktober 1980 werd uitvoerig ingegaan op de problematiek.<sup>30</sup>

Het Hof argumenteert: *“Overwegende dat het openbaar ministerie nu eens als gerechtelijk orgaan, dan weer als uitvoerend orgaan optreedt; dat aanvankelijk de nadruk viel op de hoedanigheid van orgaan van de uitvoerende macht die de leden van het openbaar ministerie hebben; dat het decreet van 16-24 augustus 1790 op de rechterlijke organisatie onder titel*

<sup>24</sup> J. VANDE LANOTTE, “Bedenkingen bij de “onafhankelijkheid” van het Openbaar Ministerie”, *R.W.* 1990-91, 1004.

<sup>25</sup> F. SCHUERMANS, «De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat : een daadwerkelijk instrument van criminele politiek ? », *Panopticon* 1997, 324.

<sup>26</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, “Propos sur le Ministère Public », *Rev. Dr. Pen. Crim.*, 1936, 991.

<sup>27</sup> J. VANDE LANOTTE, “Bedenkingen bij de “onafhankelijkheid” van het Openbaar Ministerie”, *R.W.* 1990-91, 1004.

<sup>28</sup> Hij stelde voor om het Gerechtelijk wetboek te wijzigen als volgt: “Het Openbaar Ministerie vertegenwoordigt de uitvoerende macht bij de rechterlijke macht”.

<sup>29</sup> Wet houdende het Gerechtelijk Wetboek, *B.S.* 31 oktober 1967; artikel 37 Ger. W. luidt als volgt: “*Het openbaar ministerie vervult zijn ambtsplichten in het rechtsgebied van het hof of van de rechtbank waarbij het aangesteld is, behoudens de gevallen waarin de wet anders bepaalt.*” Zie J. VERVAELE, “Het Openbaar Ministerie in de strafrechtspleging- vergt strafrechtsbeleid een nieuwe trias politica?”, *R.W.* 1990-91, 1021.

<sup>30</sup> R. v. St. 24 oktober 1980, *APM* 1980, 49.



VIII, artikel 1 immers bepaalde: *‘Les Officiers du ministère public sont agent de pouvoir exécutif auprès des tribunaux’*; dat de opvatting over de rol en de aard van het openbaar ministerie naderhand geëvolueerd is; dat die evolutie onder meer in de parlementaire voorbereiding van het *Gerechtelijk Wetboek* wordt beschreven; dat de *Koninklijke Commissaris* in zijn verslag verklaart: *‘Artikel 102 van de grondwet rekent het openbaar ministerie tot de rechterlijke orde; Het kent dus aan de leden ervan de fundamentele hoedanigheid van magistraat toe’*; dat de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet de volgende zienswijze weergeeft ter zake van het openbaar ministerie.”

De Raad van State wijst erop, voor wat artikel 142 Ger.W. betreft, dat de ambtenaren van het openbaar ministerie slechts optreden onder het gezag van de minister van Justitie wanneer zij vertegenwoordigers zijn van de uitvoerende macht in de schoot van de rechterlijke macht, maar niet wanneer zij optreden als magistraten.

Vande Lanotte merkt op dat de Raad van State hier een vergissing begaat. De leden van het openbaar ministerie treden immers altijd op als magistraten. De leden van het openbaar ministerie verliezen de hoedanigheid van magistraat niet omdat ze als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht optreden.<sup>31</sup>

De Raad van State oordeelt verder in de twee arresten van 1980 dat hij onbevoegd is om te oordelen over handelingen waarbij het openbaar ministerie deelneemt aan de rechtsbedeling en als zodanig bestempelt hij deze handelingen als niet administratief. De Raad concludeert tevens tot zijn eigen onbevoegdheid omdat het *Gerechtelijk Wetboek* de legaliteitscontrole uitdrukkelijk aan het Hof van Cassatie heeft overgelaten.<sup>32</sup>

Het Arbitragehof bevestigt in zijn arresten dat het openbaar ministerie niet hetzelfde grondwettelijk statuut heeft als de leden van de rechterlijke macht: *“In tegenstelling tot de magistraten van de zetel, hebben die van het openbaar ministerie geen rechtsprekende bevoegdheid: zij vervullen de plichten van hun ambt bij de hoven en rechtbanken om een juiste toepassing van de wet te vorderen, alsook om de vereisten van de openbare orde en het belang van een goede rechtsbedeling te verdedigen. Door bij artikel 40 te bepalen dat de rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken, en bij artikel 153 dat de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie benoemt en ontslaat, heeft de Grondwet zelf de basis gelegd voor een statuut en een organisatie van het openbaar ministerie die verschillen van die van de zittende magistraten. Dat statuut en die organisatie worden met name gekenmerkt door de relaties van hiërarchische aard tussen de parketmagistraten”*.<sup>33</sup>

De discussie over het exacte statuut van het openbaar ministerie wordt tot op vandaag nog levendig gevoerd in de doctrine.

De Nauw<sup>34</sup> volgde het idee van de Raad van State, dat zich zoals vermeld een paar keren heeft moeten uitspreken over de ontvankelijkheid van een rechtsmiddel tegen handelingen van parketmagistraten.

De Raad van State stelde hier expliciet dat het openbaar ministerie bij zijn sepotbeslissingen en beslissingen tot vervolging deel uitmaakt van de rechterlijke macht aangezien de

---

<sup>31</sup> J. VANDE LANOTTE, “Bedenkingen bij de “onafhankelijkheid” van het Openbaar Ministerie”, *R.W.* 1990-91, 1005.

<sup>32</sup> R.v. St. Mille, nr. 20.671, 24 oktober 1980 en R.v. St. Croquet, nr. 20.672, 24 oktober 1980.

<sup>33</sup> Arbitragehof nr. 79/92, 18 november 1992; nr. 192/2004, 24 november 2004, overw. B.7.

<sup>34</sup> A. DE NAUW, “Controle over vervolging en seponering”, *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 92.

parketmagistraten op dat moment deelnemen aan de rechtsbedeling. Volgens De Nauw betekende dit concreet dat zelfs de richtlijnen uitgevaardigd door het OM op die manier deel uitmaakten van het gerechtelijk ambt.<sup>35</sup>

De Wilde daarentegen stelde: *“Het principe is dat van de scheiding der machten. Ten aanzien van het parket is dit principe minder duidelijk dan ten aanzien van rechters. De magistraten van het parket zijn immers zowel organen van de uitvoerende macht als van de rechterlijke macht. Als orgaan van de uitvoerende macht stellen zij onderzoeken en vervolgingen in, klasseren zij zonder gevolg. Als orgaan van de rechterlijke macht volgen zij de ingestelde zaken, brengen zij advies uit, rekwireren zij (...) Als orgaan van de uitvoerende macht staan alle magistraten van het openbaar ministerie onder het gezag van de minister van Justitie (...) Als orgaan van de rechterlijke macht geldt het adagium: “La plume est serve, la parole est libre”.*”<sup>36</sup>

De Wilde zag bijvoorbeeld de beslissing om te seponeren door het OM als een administratieve handeling en niet als een jurisdictionele beslissing waardoor hij het OM voor die beslissing rekende bij de uitvoerende macht. Dit had volgens hem als gevolg dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur<sup>37</sup> die van toepassing waren op alle administratieve beslissingen, als beginselen van behoorlijk vervolgingsbeleid van toepassing waren op de seponeringsbeslissing.

Dit onderwerp wordt verder besproken bij de gevolgen van het statuut van het openbaar ministerie.

Vande Lanotte en Goedertier stellen vast dat uit het samenlezen van de grondwetsartikelen 151, 153, 40 en 154 G.W. niet kan afgeleid worden dat het openbaar ministerie tot de rechterlijke macht *sensu stricto* behoort, wat betekent dat de grondwettelijke bepalingen aangaande de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet op het openbaar ministerie van toepassing zijn. De onafhankelijkheid die het openbaar ministerie krachtens de grondwet heeft gekregen, wordt beperkt door een aantal uitdrukkelijk omschreven bevoegdheden van de minister van Justitie en door de mogelijkheid van de uitvoerende macht om de leden van het openbaar ministerie te ontslaan. De Grondwet bepaalt echter ook dat de leden van het openbaar ministerie behoren tot de rechterlijke orde, waardoor zij niet zomaar gelijk te schakelen zijn met “ambtenaren”. Dit laatste volgt ook uit het feit dat de Grondwet een aantal aspecten van het statuut van het openbaar ministerie regelt waarin de onafhankelijkheid van de leden van het openbaar ministerie wordt benadrukt.<sup>38</sup>

De auteurs merken verder dat om de draagwijdte van artikel 151 G.W. en de daarin verankerde onafhankelijkheid goed te kunnen begrijpen een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de uitvoerende en de gerechtelijke taken van het openbaar ministerie. De opsporing en vervolging van strafbare feiten tot en met de schriftelijke vordering kunnen omschreven worden als ‘uitvoerende taken’, terwijl de vordering of het advies ter terechtzitting gerechtelijke taken zijn van het openbaar ministerie.<sup>39</sup> Deze visie is gelijklopend met degene die De Termicourt destijds voorhield.

---

<sup>35</sup> A. DE NAUW, “Controle over vervolging en seponering”, *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 93.

<sup>36</sup> L. DE WILDE, “Het sepotbeleid”, *Panopticon* 1982, 506.

<sup>37</sup> Deze beginselen zijn in België ongeschreven algemene rechtsbeginselen welke de overheid bij elk optreden in acht moet nemen: fair play, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, zuiverheid van oogmerk of verbod van machtsafwijking, verbod van willekeur, het gelijkheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, ...

<sup>38</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, 220.

<sup>39</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, 221; zie ook *Parl. St. Kamer* 1997-1998, nr.1675/1, p 4: “het Openbaar Ministerie onafhankelijk is wanneer het de

Het Arbitragehof overweegt dat “krachtens artikel 151 G.W. het openbaar ministerie, op het gebied van de individuele vervolging, een onafhankelijkheid geniet die geen enkele vergelijkbare bepaling aan de ambtenaren van de administratie waarborgt”.<sup>40</sup> Er is met andere woorden een duidelijk verschil tussen de twee soorten “ambtenaren”.

## **1.4. Besluit**

De discussie met als voorwerp het statuut van het openbaar ministerie als vertegenwoordiger van de uitvoerende, rechterlijke of beide machten is een uitvoerig en niet echt beslissend debat. Toch kan men stellen dat de visie waarin het openbaar ministerie als een instelling met een bijzondere constitutionele positie wordt beschouwd de meest dominante is.

In deze visie ziet men het openbaar ministerie als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht bij de taken van opsporing en vervolging van strafbare feiten en dit tot en met de schriftelijke vordering. Het OM wordt in deze visie gezien als deel van de rechterlijke macht wanneer er gevorderd wordt of een advies ter terechtzitting wordt gegeven.

Desondanks dit theoretisch duidelijk ogend onderscheid betekent de hybride positie van het OM in het Belgisch constitutioneel bestel, waarbij het OM als het ware “zweeft” tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht, dat er nog heel wat discussie mogelijk is binnen dit onderwerp over het feit of een bepaalde taak van het OM kan gezien worden als deel uitmakend van de uitvoerende of de gerechtelijke taken van het OM.

Nochtans is het essentieel voor de onafhankelijkheid van het OM om te weten wanneer dit orgaan optreedt als vertegenwoordiger van de uitvoerende of de rechterlijke macht daar de mate van beslissingsvrijheid mede wordt bepaald door het behoren van het OM tot één van die twee machten. De implicaties op de beslissingsvrijheid als gevolg van het bepalen van het statuut van het OM maken deel uit van onderstaande paragrafen.

## **2. Gevolgen van het gekozen statuut van het openbaar ministerie**

Men kan zich de vraag stellen wat het hybride statuut van het openbaar ministerie voor gevolgen heeft voor de werking van het instituut.

Ons inziens moet men ter beantwoording van die vraag vertrekken van de opdeling van de taken van het OM in de twee soorten die overeenkomen met de positie die het OM inneemt, met name als vertegenwoordiger van de rechterlijke macht of als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht.

### **2.1. Het OM als vertegenwoordiger van de rechterlijke macht**

De vordering of het advies ter terechtzitting, wanneer het OM optreedt als vertegenwoordiger van de rechterlijke macht, wordt gekenmerkt door een volledige onafhankelijkheid van de parketmagistraat. Dit houdt in dat de parketmagistraat niet gebonden is door hetgeen hij schriftelijk heeft gevorderd. Dit wordt spreekwoordelijk uitgedrukt met het alombekende adagium: “*la plume est serve, la parole libre*”. Dit betekent bijvoorbeeld dat de magistraat op

---

*strafvordering instelt en dus bij het vervolgen van misdrijven, weze het dat het Openbaar Ministerie hier (...) geen rechterlijk ambt uitoefent maar veeleer een ambt van de uitvoerende macht en aldus onderworpen is aan het gezag en het toezicht van de minister van Justitie. Vandaar dat paragraaf één verwijst naar de mogelijkheid van de minister van Justitie om de strafvervolging te bevelen (artikel 274 en volgende : het positief injunctierecht), evenals naar de bevoegdheid van de minister van Justitie om de richtlijnen van het strafrechterlijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te stellen.”*

<sup>40</sup> Arbitragehof nr. 95/2000, 13 juli 2000, p 11.

de zitting totaal iets anders kan vorderen dan hetgeen hij of een collega schriftelijk had gevorderd. Zijn visie kan bijvoorbeeld veranderd zijn als gevolg van de pleidooien die gehouden zijn op de zitting. Hij is voor deze mondelinge vorderingen ook geen verantwoording verschuldigd aan zijn hiërarchisch overste.<sup>41</sup>

## 2.2. Het OM als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht

### a) Hiërarchisch toezicht van de minister van Justitie

Wanneer het OM optreedt als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht is het onderworpen aan het hiërarchisch toezicht van de minister van Justitie.<sup>42</sup> Hieruit volgt dat er grenzen zijn aan de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie. Dit betekent echter niet dat de minister zelf de bevoegdheden van het OM kan uitoefenen, aangezien hij geen deel uitmaakt van het parket. Hij mag dus niet zelf een sepotbeslissing nemen of een vervolging instellen.

Om de grenzen van de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie bij het opsporen en vervolgen van misdrijven aan te duiden, kan verwezen worden naar artikel 151 § 1 G.W. gewijzigd in 1998<sup>43</sup> dat luidt als volgt: “*Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid vast te stellen*”.

Op basis van dit artikel heeft de minister de bevoegdheid om bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid<sup>44</sup> vast te stellen.<sup>45</sup>

Artikel 143ter Ger.W.<sup>46</sup>, ingevoerd door de wet van 4 maart 1997, bepaalt dat de minister voor deze richtlijnen het advies van het college van procureurs-generaal nodig heeft.<sup>47</sup> Dit advies is echter niet bindend. Het college staat onder het gezag van de minister van Justitie (artikel 143bis Ger.W.)<sup>48</sup>. Het college is onder meer verantwoordelijk voor de coherente

---

<sup>41</sup> J. MATTHIJS, Openbaar Ministerie, A.P.R., Gent, Story-Scientia, 1983, nr. 159.

<sup>42</sup> M. STYNEN, *De grondwet in 80 topics*, Gent, Academia Press, 2003, 64.

<sup>43</sup> Wet van 20 november 1998 tot wijziging van de Grondwet, B.S. 24 november 1998.

<sup>44</sup> Onder strafrechtelijk beleid kan men verstaan “*het geheel van maatregelen, al dan niet van strafrechtelijke aard, die strekken tot het beschermen van de maatschappij tegen criminaliteit, tot het bepalen van het lot van delinquenten en tot het garanderen van de rechten van slachtoffers*”. Zie Raad van Europa, Verslag met betrekking tot aanbeveling nr. R(83) over de deelname van het publiek aan het strafrechtelijk beleid, 23 juni 1983.

<sup>45</sup> D. REYNDERS, “Het strafrechtelijk beleidsdoel heiligt de middelen: de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid”, *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 64.

<sup>46</sup> **Artikel 143ter Ger. W.** luidt als volgt: “*De minister van Justitie legt de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen.*

*Deze richtlijnen zijn bindend voor alle leden van het Openbaar Ministerie.*

*De procureurs-generaal bij de hoven van beroep staan in voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen binnen hun rechtsgebied.*”

<sup>47</sup> Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, B.S. 30 april 1997.

<sup>48</sup> **Artikel 143bis Ger W.** luidt als volgt: “§1. *De procureurs-generaal bij de hoven van beroep vormen samen een college, college van de procureurs-generaal genaamd, dat onder het gezag van de minister van Justitie staat. De bevoegdheid van het college strekt zich uit over het gehele grondgebied van het Rijk en zijn beslissingen hebben bindende kracht voor de procureurs-generaal bij de hoven van beroep, de federale procureur en alle leden van het Openbaar Ministerie die onder hun gezag of hun toezicht en leiding staan.* §2. *Het college van procureurs-generaal beslist bij consensus over alle maatregelen die nodig zijn voor:*

---

*1° de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid vastgelegd door de in artikel 143ter beoogde richtlijnen, en met inachtneming van de finaliteit ervan;*

*2° de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie.*

*Indien het college geen consensus bereikt en indien de uitvoering van de ministeriële richtlijnen van het strafrechtelijk beleid daardoor in het gedrang komt, neemt de minister van Justitie de noodzakelijke maatregelen om de toepassing ervan te waarborgen.*

*§3. Het college van procureurs-generaal heeft daarenboven tot taak de minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op diens verzoek, over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie.*

*Bij gebreke van consensus worden de verschillende standpunten in het advies vermeld.*

*Het college van procureurs-generaal evalueert, op basis van onder meer de rapporten van de federale procureur en na deze laatste te hebben gehoord, de wijze waarop de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid door de federale procureur worden uitgevoerd, de wijze waarop de federale procureur zijn bevoegdheden uitoefent en de werking van het federaal parket.*

*Deze evaluatie wordt opgenomen in het verslag bedoeld in §7.*

*Het college van procureurs-generaal kan in de aangelegenheden die het bepaalt expertisenetwerken instellen, waarvan magistraten van het federaal parket, de parketten-generaal, de parketten van de procureur des Konings, de arbeidsauditoraten generaal en de arbeidsauditoraten en, desgevallend, andere deskundigen deel uitmaken.*

*Het college van procureurs-generaal legt de nadere regels voor de organisatie en de werking van de expertisenetwerken vast in overleg met de raad van procureurs des Konings of de raad van arbeidsauditeurs.*

*De aanwijzing van een magistraat van het Openbaar Ministerie voor een expertisenetwerk is onderworpen aan de toestemming van de korpschef van het korps waartoe de betrokken magistraat behoort.*

*Deze netwerken zorgen ervoor, onder het gezag van het college van procureurs-generaal en onder de leiding en het toezicht van de voor de betreffende aangelegenheden speciaal aangewezen procureur-generaal, dat de informatie en documentatiedoorstroming tussen de leden van het Openbaar Ministerie wordt bevorderd.*

*Bovendien kunnen zij door het college worden belast met elke ondersteuningsopdracht met het oog op de uitoefening van zijn bevoegdheden.*

*§4. Voor het uitvoeren van zijn opdrachten wordt het college op permanente wijze bijgestaan door bijstandsmagistraten, wier aantal wordt bepaald door de wet.*

*Voor de uitvoering van zijn opdrachten kan het college, na advies van de betrokken korpschef, tijdelijk een beroep doen op leden van het Openbaar Ministerie, met uitzondering van degenen die de opdrachten van het Openbaar Ministerie bij het Hof van Cassatie uitoefenen.*

*§5. Het college van procureurs-generaal vergadert minstens eenmaal per maand, op eigen initiatief of op verzoek van de minister van Justitie.*

*De minister van Justitie of, in geval van verhindering zijn gemachtigde, neemt deel aan de vergaderingen van het college indien bevoegdheden, bedoeld in artikel 143ter, worden besproken en wanneer het college op zijn verzoek samenkomt in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in §2.*

*De minister zit de vergaderingen van het college voor waarop hij aanwezig is.*

*Met het oog op de uitoefening van de bevoegdheden van het college kan de Koning, na overleg met dat college, specifieke taken opdragen aan elk lid van het college.*

*De federale procureur kan deelnemen aan de vergaderingen van het college, behalve wanneer het college vergadert in het kader van §3, derde lid.*

*§6. De Koning regelt de wijze van samenwerking tussen het college en de diensten die onder het gezag van de minister van Justitie staan.*

*§7. Het college brengt jaarlijks verslag uit aan de minister van Justitie. Dit verslag bevat een toelichting over zijn activiteiten, een analyse en een beoordeling van het opsporings- en vervolgingsbeleid in het voorbije jaar, alsook de prioritaire doelstellingen voor het komende jaar.*

*Het verslag wordt door de minister van Justitie aan de Kamers medegedeeld en openbaar gemaakt.*

*§8. Het voorzitterschap wordt voor de duur van een gerechtelijk jaar bij toerbeurt achtereenvolgens waargenomen door de procureurs-generaal bij respectievelijk het hof van beroep te Antwerpen, te Bergen, te Brussel, te Gent en te Luik. Er kan met instemming van alle leden van het college worden afgeweken van deze beurtwisseling tussen procureurs-generaal van een zelfde taalstelsel.*

*De procureur-generaal die het voorzitterschap bekleedt, bepaalt de agenda en de organisatie van de vergaderingen. Het secretariaat wordt onder zijn gezag geleid door een directeur die deelneemt aan alle vergaderingen van het college. Deze deelt de agenda en de verslagen van de vergaderingen van het college van procureurs-generaal mee aan de minister van Justitie, aan de leden van het college, aan de procureurs des Konings, aan de arbeidsauditeurs, aan de federale procureur, aan de adviseur-generaal voor het strafrechtelijk beleid en aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie.*



uitwerking van het strafrechtelijk beleid, meer bepaald de concretisering van de richtlijnen die door de minister worden vastgelegd. Indien het college geen consensus bereikt en indien de uitvoering van de ministeriële richtlijnen daardoor in het gedrang komt, zal de minister van Justitie de noodzakelijke maatregelen nemen om de toepassing ervan te waarborgen (artikel 143bis Ger. W.).<sup>49</sup>

De minister van Justitie is met andere woorden verantwoordelijk voor het uitzetten van de krijtlijnen betreffende het te voeren strafbeleid. Als uitgangspunt geldt dat de richtlijnen van de minister bindend zijn voor alle leden van het openbaar ministerie. Afwijkingen zonder grond zouden bij herhaling kunnen leiden tot disciplinaire sancties voor de betrokken parketmagistraat.<sup>50</sup>

Dit betekent echter niet dat de richtlijnen geen ruimte zouden laten voor individuele aspecten eigen aan misdrijven. Zo kan op grond van de concrete omstandigheden van de zaak enerzijds en van de eventuele antecedenten van de betrokkene anderzijds, toch worden afgeweken van de richtlijnen<sup>51</sup>.

Veel richtlijnen van de minister van Justitie m.b.t. het strafrechtelijk beleid zijn er nog niet, hoewel het aantal de laatste jaren wel toegenomen is<sup>52</sup>. Inzake het strafrechtelijk beleid m.b.t. de handhaving van milieurecht werd in 2000 een prioriteitennota vervolgingsbeleid<sup>53</sup> opgesteld door de Commissie Vervolgingsbeleid<sup>54</sup> bestaande uit vertegenwoordigers van de administraties en de parketten-generaal. Deze prioriteitennota wordt verder in de tekst besproken.

---

*§9. Ingeval een lid van het college van procureurs-generaal afwezig of verhinderd is, wordt het lid vervangen door de overeenkomstig artikel 319 aangewezen vervanger.*

*Onverminderd het bepaalde in het vorige lid wordt het voorzitterschap, bij verhindering of afwezigheid van de voorzitter, bekleed door de oudste procureur-generaal in rang van hetzelfde taalstelsel."*

<sup>49</sup> A. DE NAUW, "De wet tot instelling van een college van procureurs-Generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen", in DE NAUW A. en TRAEST PH. (red.), *Wie is er bang van het strafrecht?*, XXIVe Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998, Gent, Mys & Breesch, 1998, 3.

<sup>50</sup> A. DE NAUW, "De wet tot instelling van een college van procureurs-generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen", in DE NAUW A. en TRAEST PH. (red.), *Wie is er bang van het strafrecht?*, XXIVe Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998, Gent, Mys & Breesch, 1998, 33.

<sup>51</sup> D. VAN DAELE, "Het openbaar ministerie en het strafrechtelijk beleid", *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 54.

<sup>52</sup> Een richtlijn werd bijvoorbeeld ingevoerd met betrekking tot een eenvormig strafrechtelijk beleid inzake de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs (Richtlijn col 5/2004 van 26 februari 2004 van het college van procureurs-generaal, URL: [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)); Andere voorbeelden zijn: de richtlijn betreffende een eenvormig vervolgingsbeleid inzake het sturen onder invloed, in staat van dronkenschap of in een soortgelijke staat (Richtlijn col 16/98, URL: [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)), de richtlijn inzake het bezit van en de handel in verdovende middelen (gemeenschappelijke richtlijn van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal col 2/2005 van 25 januari 2005 omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis, B.S. 31 januari 2005), het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel (Omzendbrief col 10/2004 van 20 april 2004, URL: [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)), een eenvormig vaststellings-, opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende het sturen onder invloed van alcohol, in staat van dronkenschap of in een soortgelijke staat onder meer ten gevolge van het gebruik van drugs of van geneesmiddelen, alsook betreffende de aanwezigheid in het organisme van andere stoffen dan alcohol die de rijvaardigheid beïnvloeden (omzendbrief nr. col 8/2006 van 31 maart 2006, URL: [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)) en de vervolging van snelheidsovertredingen in het wegverkeer (Omzendbrief nr. COL 11/2006 van 28 mei 2008, URL: [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)).

<sup>53</sup> Prioriteitennota Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest: 30 mei 2000:

<http://www.vvsg.be/cmsmedia/AVd713.doc?uri=ff808081fd7656c600fd76982c9b0279&action=viewAttachement>.

<sup>54</sup> A. GEPTS, "De Commissie Vervolgingsbeleid: sleutel tot een betere handhaving van de leefmilieuregelgeving?", in J. VAN DEN BERGHE, *De handhaving van milieurecht. Verslagboek van de studiedag gehouden te Brussel op 22 februari 2002*, Mechelen, Kluwer, 2002, p 60.

Naast de bevoegdheid tot het vastleggen van een strafrechtelijk beleid door middel van richtlijnen beschikt de minister van Justitie ook over een positief injunctierecht op grond waarvan hij het recht heeft vervolgingen te bevelen (artikel 143 Ger. W. en 274 Sv.). In 1998 is dit recht zelfs opgenomen in de Grondwet in artikel 151.

Wanneer het college bij de concretisering van de ministeriële richtlijnen niet tot een consensus kan komen en de uitvoering van die richtlijnen daardoor in het gedrang komt, kan de minister zelf de nodige maatregelen nemen om de vereiste toepassing ervan te waarborgen door de vervolging te bevelen of een bevel tot strafvervolging te geven. Het OM is verplicht hieraan gevolg te geven, maar finaal zijn het natuurlijk de hoven en rechtbanken die de eindbeslissing nemen over het gevolg dat aan de vervolging moet worden gegeven.<sup>55</sup>

Het is ook mogelijk dat het openbaar ministerie het bevel tot vervolgen weliswaar opvolgt, maar ter terechtzitting toch de vrijspraak vordert.<sup>56</sup>

Van de mogelijkheid de vervolging te bevelen wordt volgens Van Den Wyngaert slechts zelden gebruik gemaakt. Het gebeurt volgens haar vooral in dossiers waarvoor een grote publieke belangstelling bestaat.<sup>57</sup>

Een negatief injunctierecht, op grond waarvan de minister van Justitie zou kunnen tussenkomen in concrete dossiers door het bevel te geven om niet tot vervolging over te gaan in dat dossier wordt radicaal afgewezen in België<sup>58</sup>, net zoals een algemeen negatief injunctierecht in principe niet toebehoort aan de minister.<sup>59</sup> Echter, uit de tekst van het artikel 143bis § 2 Ger. W. zou men, zoals tijdens de parlementaire voorbereiding van het artikel ook aan bod kwam, kunnen afleiden dat onder het nemen van “noodzakelijke maatregelen” een algemeen injunctierecht valt.

Het advies van de Raad van State bij het tot stand komen van artikel 143 Ger. W. luidt als volgt: *“Gewoontegetrouw wordt aangenomen dat zulk een formulering de minister van Justitie de bevoegdheid verleent om vervolgingen te bevelen, maar het hem niet mogelijk maakt het openbaar ministerie een injunctie te geven om de vervolging stop te zetten, noch om zich in de plaats te stellen van het openbaar ministerie wanneer het zijn bevoegdheden uitoefent.*

*De injunctie die de minister van Justitie zou geven om in een bepaalde zaak geen vervolging in te stellen of om een einde te maken aan een reeds begonnen vervolging, zou immers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, die de gelijkheid van de burgers waarborgen.*

*De minister van Justitie kan evenmin een algemene negatieve injunctie geven waarbij hij het openbaar ministerie zou verhinderen te vervolgen in alle gevallen waarin deze of gene strafwettekst van toepassing is. Dit verbod berust op het idee dat het openbaar ministerie de*

---

<sup>55</sup> M. STYNEN, *De grondwet in 80 topics*, Gent, Academia Press, 2003, 65.

<sup>56</sup> A. DE NAUW, “Controle over vervolging en seponering”, *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 81.

<sup>57</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 609.

<sup>58</sup> A. DE NAUW, “Controle over vervolging en seponering”, *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 80; J. VERVAELE, “Het Openbaar Ministerie in de strafrechtspleging- vergt strafrechtsbeleid een nieuwe trias politica?”, R.W. 1990-91, 1018 en F. SCHUERMANS, «De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat : een daadwerkelijk instrument van criminele politiek ? », *Panopticon* 1997, 325; C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 694.

Ervaringen in het buitenland, onder meer in Frankrijk, tonen aan dat een dergelijk recht misbruiken in de hand werkt: ministers kunnen zich hierdoor inmengen in politiek gevoelige dossiers. Dit is onder meer gebeurd in corruptiezaken waarin vooraanstaande politici en bedrijfsmensen verwikkeld waren.

<sup>59</sup> F. SCHUERMANS, “De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat : een daadwerkelijk instrument van criminele politiek?”, *Panopticon* 1997, 326.



*vordering instelt die de Natie hem heeft opgedragen, zonder dat de uitvoerende macht zich daarin mag mengen.”*

Als antwoord op de vraag aan de toenmalige minister van Justitie of door artikel 143bis Ger. W. een algemeen injunctierecht tot stand komt, antwoordt deze: *“dat het ontwerp zich situeert in het verlengde van de traditie. Niet alleen werden de facto in het verleden reeds richtlijnen van het strafrechtelijk beleid uitgevaardigd, ook de traditionele opvatting over de gezagsverhouding van het openbaar ministerie tot de minister van justitie wordt niet verlaten. (...) Wat met de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid wordt beoogd is het aanreiken van criteria en modaliteiten die een gedifferentieerde toepassing van de wet mogelijk maken. Van een gedoogbeleid kan in dat kader evenwel geen sprake zijn. Als voorbeelden van wat een richtlijn wel zou kunnen inhouden vermeldt de minister het bepalen van criteria die aangeven onder welke omstandigheden tegen een sekte moet worden opgetreden, vanaf welke snelheid een rijbewijs moet worden ingetrokken, (...) De parketmagistraat mag echter steeds gebruik maken van de mogelijkheden die de wet hem toelaat. Zo zou hij bijvoorbeeld het rijbewijs kunnen intrekken van een persoon van wie wordt vastgesteld dat hij rijdt tegen 140 km per uur, terwijl een richtlijn pas in de intrekking voorziet vanaf 170 km per uur.”*

Het antwoord van de minister getuigt niet van een grote duidelijkheid en daardoor kan je het eigenlijk interpreteren op twee manieren. Je zou kunnen zeggen dat de minister het hier heeft over het positief injunctierecht, met name dat er zeker moet vervolgd worden wanneer men een zekere snelheid heeft. Men zou dezelfde zin echter ook kunnen interpreteren als een bevestiging van het bestaan van een negatief injunctierecht op basis waarvan de minister bepaalt dat er niet vervolgd wordt onder een bepaalde snelheid.

De meningen over het al dan niet bestaan van een algemeen negatief injunctierecht lopen nogal uiteen in de rechtsleer.

Volgens Van den Wyngaert betekent de omzendbrief met betrekking tot het strafrechtelijk beleid inzake de opsporing van snelheidsovertredingen en de richting te geven aan de vervolging ervan<sup>60</sup> het bestaan van een *de facto* algemeen negatief injunctierecht.<sup>61</sup>

Tijdens de parlementaire voorbereiding<sup>62</sup> van artikel 143 Ger. W. werd geargumenteed dat een algemeen negatief injunctierecht volgt uit de mogelijkheid om algemene positieve injuncties te geven. Anderen vinden dan weer dat met een algemeen negatief injunctierecht de minister van Justitie te verregaande bevoegdheden zou krijgen en dat het openbaar ministerie op die manier louter een instrument wordt van de minister of zoals De Nauw het formuleert: *“de procureurs-generaal worden koningen zonder leger”*.<sup>63</sup>

Volgens Van Daele echter was het debat reeds afgelopen toen er in het kader van de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 maart 1997 zeer uitdrukkelijk gesteld werd dat de minister van Justitie niet over de bevoegdheid beschikt om negatieve injuncties van een algemene aard te geven. Het openbaar ministerie kan volgens hem niet verhinderd worden om tot vervolging over te gaan in de gevallen waarin een bepaalde strafwet van toepassing is. Verder argumenteert hij dat duidelijk blijkt uit artikel 151 § 1 G.G.W., zoals gewijzigd op 20 november 1998, dat de minister van Justitie slechts over een positief en niet over een negatief injunctierecht beschikt.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Omzendbrief nr. Col 1/2003 van 3 februari 2003.

<sup>61</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 609; zie ook F. SCHUERMANS, «De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat : een daadwerkelijk instrument van criminele politiek ? », *Panopticon* 1997, 326.

<sup>62</sup> *Parl. St. Kamer*, 867/6, p 7.

<sup>63</sup> *Parl. St. Kamer*, 867/6, 11; A. DE NAUW, “Het Octopusakkoord en de hervorming van het Openbaar Ministerie”, *Orde van de Dag*, afl 7, 1999, p 10.

<sup>64</sup> D. VAN DAELE, *Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid*, Groningen, Intersentia, 2002, p 140.

De meerderheid is er het er wel over eens dat een tussenkomst van de minister in concrete dossiers niet mogelijk is<sup>65</sup>.

De wijzigingen die door de wet van 1997 zijn ingevoerd werden door sommigen als te weinig verstrekkend aanzien. Zij hadden liever gezien dat de uitoefening van de strafvordering niet langer zou toekomen aan de individuele parketmagistraten, maar aan de instelling, zodanig dat een werkelijke eenheid van het openbaar ministerie kon bekomen worden.<sup>66</sup> Anderen hadden dan weer bedenkingen over de juiste inhoud van het begrip richtlijnen en de juridische kracht ervan.<sup>67</sup> Tenslotte meenden sommigen dat bindende richtlijnen een onteigening betekenden van de zo noodzakelijke onafhankelijkheid van de magistraten van het openbaar ministerie.<sup>68</sup>

### e) Toepassing van strafvorderingsrichtlijnen?

De beslissingen die door het openbaar ministerie worden genomen, kunnen nogal verschillen van parket tot parket en kunnen niet altijd uitgelegd worden op basis van objectieve parameters.<sup>69</sup> Ook binnen eenzelfde parket kan het gebeuren dat er verschillende afhandelingpatronen bestaan. Het is vooral de persoonlijke visie van de parketmagistraten die hierbij een rol speelt. Deze verscheidenheid wordt door de burger niet altijd begrepen en kan bij hen de indruk van willekeur wekken. Zij zien de controle op de seponering en de vervolging dan ook meestal als even gerechtvaardigd als de mogelijkheid om rechtsmiddelen in te stellen tegen rechterlijke uitspraken.<sup>70</sup>

De richtlijnen die de minister van Justitie kan opmaken in het kader van het strafrechtelijk beleid kunnen hier reeds iets aan doen (artikel 143<sup>ter</sup> Ger. W.). Immers, op die manier kan ervoor gezorgd worden dat het vervolgingsbeleid uniformer wordt en dat de afhandeling van zaken op de verschillende parketten niet meer zo verscheiden is.

In het verlengde hiervan, zou men kunnen denken om een gamma aan richtlijnen in te voeren zoals dat in Nederland het geval is. Deze richtlijnen zouden immers een kwaliteitsverbetering kunnen teweeg brengen in de zin dat ze een zekere professionalisering en vooral een rechtseenheid en meer rechtsgelijkheid zouden teweeg brengen. Het vervolgingsbeleid kan op die manier nog meer worden geuniformiseerd daar er door de richtlijnen geobjectiverde beoordelingscriteria worden vastgelegd.

---

<sup>65</sup> J. VERVAELE, "Het Openbaar Ministerie in de strafrechtspleging- vergt strafrechtsbeleid een nieuwe trias politica?", *R.W.* 1990-91, 1018 en F. SCHUERMANS, «De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat : een daadwerkelijk instrument van criminele politiek? », *Panopticon* 1997, 325.

<sup>66</sup> L. NOUWYNCK, "Politique criminelle et institutionalisation du collège des procureurs généraux", *Rev. Dr. Pén.* 1997, 832-847, inzonderheid 3.2.

<sup>67</sup> A. DE NAUW, "De wet tot instelling van een college van procureurs-generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen", in DE NAUW A. en TRAEST PH. (red.), *Wie is er bang van het strafrecht?*, XXIVe *Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998*, Gent, Mys & Breesch, 1998, p 25 e.v.

<sup>68</sup> A. MASSET en C. DERENNE-JACOBS, "La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux: une tradition consacré ou bouleversée?", *Rev. Dr. Pén.* 1997, 866-867; A. MASSET, "La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national: Que reste-t-il de l'indépendance du ministère public?", *J.T.* 1997, 649-651.

<sup>69</sup> C. JANSSEN en J. VERVAELE, *Le ministère public et la poursuite de classement sans suite*, Brussel, Bruylant, 1990, p 387.

<sup>70</sup> A. DE NAUW, "Controle over vervolging en seponering", *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 77.

Het gebruik van strafvorderingsrichtlijnen is iets dat in Nederland al vrij ingeburgerd is<sup>71</sup>. De zogenaamde Polaris-richtlijnen (operationeel geworden in 1999) houden rekening met de ernst van het delict en de omstandigheden van de verdachte. De hoogte van de sanctie die zal gevorderd worden, dient dan proportioneel te zijn met de ernst van het delict. Eerst wordt vastgesteld op basis van de objectieve beoordelingsfactoren die volgens de richtlijnen dienen te wegen welke sanctie geschikt is. Vervolgens is het mogelijk dat de richtlijnen in een specifieke casus te kort schieten omdat bepaalde beoordelingscriteria niet zijn opgenomen in de richtlijn. Het is trouwens zo dat de richtlijnen veelal bewust ruimte laten met het oog op de bijzondere omstandigheden van concrete gevallen.<sup>72</sup> In die gevallen kan er vanzelfsprekend worden afgeweken van hetgeen bepaald is in de richtlijn, maar deze afwijking dient dan te worden gemotiveerd.

Door te expliciteren welke criteria aan de basis liggen van de op te leggen sanctie en door bij afwijking, te motiveren waarom er wordt afgeweken van deze criteria wordt het vervolgingsbeleid van het parket veel doorzichtiger.<sup>73</sup> Bovendien zorgt men er door middel van die richtlijnen ook voor dat de bepaling van het gevolg dat moet worden gegeven aan een overtreding van een strafrechtelijke norm onafhankelijk wordt van de persoon en de visie van de parketmagistraat wat dan weer een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid creëert. De burger zal door dit systeem een groter inzicht krijgen in de beoordeling in een individuele zaak en dus beter begrijpen waarom er op de een of andere manier wordt afgeweken van de richtlijn.

De richtlijnen worden systematisch onderhouden door de afwijkingsgronden op een geautomatiseerde wijze te verzamelen.<sup>74</sup> Verder is er een systeem ontwikkeld (het zogenaamde BOS-systeem: beslissings ondersteunend systeem) dat de parketmagistraat leidt door de verzameling van richtlijnen. De beoordelaar dient antwoord te geven op een aantal vragen op basis waarvan hij een uitgangspunt van denken bekomt dat gangbaar is volgens de richtlijnen. De gebruiker neemt iedere stap door een expliciete keuze te maken en zal dus ook iedere stap moeten verantwoorden. Door dit geautomatiseerd systeem is het geheel van richtlijnen gemakkelijk consulteerbaar en ook gemakkelijk te gebruiken daar de antwoorden op de vragen de parketmagistraat loodst door de verschillende beoordelingscriteria die van toepassing zijn en bepaalt welke gevolgen er moeten gegeven worden aan de criteria die van toepassing zijn op een bepaalde zaak. Op die manier wordt de kans op fouten door interpretatieverschillen van de complexe richtlijnen kleiner. In geval de parketmagistraat uiteindelijk wenst af te wijken van het advies dat gegeven wordt door het systeem, zal dit ook enkel gemotiveerd kunnen gebeuren.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> H.G. VAN DE BUNT, J.F.L. ROORDING en M.J.M. VERPALEN, *Richtlijnen van het Openbaar Ministerie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1993, 128 p.; J.P.S. FISELIER en J.A.W. LENSING, "Afstemming van de straftoemeting", *Trema* 1995, p. 105-117; E. MYER, "OM-beslissingen per computer: in het BOS gestuurd", *Nieuwsbrief Strafrecht* 1999, p. 42-43; D.W. STEENHUIS, "Voorwoord: betere richtlijnen voor strafvordering", in: Project Ontwikkeling Landelijke Richtlijnen Strafvoeding, Brochure Voorlichtingsdienst OM, Den Haag, SDU, 1998;

<sup>72</sup> M.J. BORGERS, "Het wettelijk sanctiestelsel en de straftoemingsvrijheid van de rechter", *T. Strafr.* 2005, 116.

<sup>73</sup> G. SCHURER en R.P.L. VAN LOON, "Strafvorderingsrichtlijnen in Nederland. Verleden, heden en toekomst", *Trema* 2000, *Straftoemingsbulletin* 1, 10.

<sup>74</sup> Voor een exacte werking van de Polaris-richtlijnen zie G. SCHURER en R.P.L. VAN LOON, "Strafvorderingsrichtlijnen in Nederland. Verleden, heden en toekomst", *Trema* 2000, *Straftoemingsbulletin* 1, 11-13.

<sup>75</sup> G. SCHURER en R.P.L. VAN LOON, "Strafvorderingsrichtlijnen in Nederland. Verleden, heden en toekomst", *Trema* 2000, *Straftoemingsbulletin* 1, 9-14.

De richtlijnen worden in Nederland gepercipieerd als rechtsregels en bijgevolg kan de rechtsonderhorige zich erop beroepen bij de rechter en kan ondermeer de cassatierechter het optreden van het openbaar ministerie toetsen aan die beleidsregels.<sup>76</sup> In principe kan dus de niet-naleving ervan leiden tot de niet ontvankelijkheid van de strafvordering.<sup>77</sup>

In België is er rond deze strafvorderingsrichtlijnen ook wel enige beweging te zien. Zo vermeldt de beleidsverklaring van de minister van Justitie van april 2008 dat “*het invoeren van strafvorderingsrichtlijnen voor het openbaar ministerie zal worden overwogen, na de evaluatie en wetenschappelijke omkadering van het proefproject dat al werd opgestart*”<sup>78</sup>.

Het gaat *in casu* over een proefproject aan het Antwerpse parket dat, naar Nederlands model, voor eigen gebruik rekwirerichtlijnen heeft neergelegd in een onderrichting “stelsel van richtlijnen voor strafvordering”.<sup>79</sup>

Het invoeren van strafvorderingsrichtlijnen op niveau van het openbaar ministerie kan niet alleen zorgen voor een grotere transparantie van het vervolgingsbeleid, maar kan tevens zorgen dat dit vervolgingsbeleid consistent is met de afdoeningmogelijkheden buiten proces. Het systeem zelf valt trouwens ook perfect in te passen in het huidig wettelijk kader waarbij de minister van Justitie richtlijnen van strafrechtelijk beleid vastlegt (artikel 143*ter* Ger. W.) die dan vervolgens worden geconcretiseerd door het college van procureurs-generaal (artikel 143*bis* Ger. W.).<sup>80</sup>

### c) Toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

Wanneer het openbaar ministerie optreedt als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht, is de vraag aan de orde of het openbaar ministerie dan ook gebonden is door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals een andere administratie.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (verder ABBB) zijn algemene rechtsbeginselen die aanwijzingen geven over de wijze waarop bestuursbeslissingen moeten genomen en ter kennis worden gebracht.<sup>81</sup> Ze zijn door de jaren uitgegroeid tot beginselen die niet alleen gelden voor het bestuur, maar een veel ruimere betekenis hebben. Het toepassingsgebied van deze beginselen bepalen is niet zo evident aangezien er geen wettelijk toepassingsgebied is en de beginselen tegelijkertijd niet zonder meer op iedere bestuurshandeling van toepassing kunnen worden verklaard.

---

<sup>76</sup> M.J. BORGERS, “Het wettelijk sanctiestelsel en de straftoemingsvrijheid van de rechter”, *T. Strafr.* 2005, 117.

<sup>77</sup> P. VAN CAENEGEM, “De rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. Verslag van de vergadering van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland van 21 en 22 november 1997”, *N.J.B.* 1998, 1308.

<sup>78</sup> Beleidsverklaring van de minister van Justitie Jo Vandeurzen, april 2008, URL: <http://www.just.fgov.be/persberichten/2008/04/doc/verklaring.doc>.

<sup>79</sup> L. HUYBRECHTS en M. TRAEST, “Het strafrechtelijk sanctiestelsel en de straftoemeting door de rechter in België”, *tijdschrift voor strafrecht* 2004, nr. 6, p 62.

<sup>80</sup> J. ROZIE, “Op zoek naar meer eenvormigheid in de straftoemeting: van maatpak naar confectiepak”, *R.W.* 2005-06, 1487.

<sup>81</sup> I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 3.

Volgens Vandendriessche gaat men het beste uit van de doelstellingen van de ABBB om het toepassingsgebied te bepalen.<sup>82</sup> De beginselen beogen onder andere een beperking te stellen aan de discretionaire bevoegdheden waarover bepaalde personen beschikken om welbepaalde doelstellingen van algemeen belang te behartigen. Maar de doelstellingen gaan verder dan enkel grenzen stellen aan discretionaire bevoegdheden; de ABBB beogen immers ook goede ethische gedragsregels op te leggen voor iedere handeling die met een overheidsoptreden kan worden verbonden en meer algemeen burgers een aantal fundamentele garanties te bieden telkens zij in aanraking komen met een overheidsoptreden.

De boven beschreven doelstellingen indachtig, lijkt het volgens Vandendriessche<sup>83</sup> de beste optie om voor de toepasselijkheid van de ABBB een onderscheid te maken tussen personen die als “organieke overheid” kunnen worden gekwalificeerd en personen die niet als organieke overheid kunnen worden aanzien. Bij de eerste zijn de ABBB in beginsel van toepassing op hun handelingen en beslissingen; de tweede zullen slechts uitzonderlijk onderworpen worden aan de ABBB.

Omdat de grens moeilijk te trekken is tussen een persoon met een voldoende overheidsgehalte om als organieke overheid te worden aanzien en personen bij wie dit niet het geval is, heeft de rechtsleer besloten dat het niet mogelijk is om een algemeen geldende definitie te geven.<sup>84</sup> Als alternatief is er dan een reeks van indicatoren ontwikkeld op basis waarvan men kan besluiten of een persoon een organieke overheid is of niet. Het betreft:

- de oprichting of de erkenning door de overheid;
- de wil van de wetgever/oprichter
- de bevoegdheid om gezagshandelingen te stellen of het beschikken over andere bijzondere prerogatieven;
- het belast zijn met een taak van algemeen belang of een openbare dienst;
- de controle of het toezicht van de overheid;
- de publiekrechtelijke- of privaatrechtelijke rechtsvorm<sup>85</sup>

Er bestaat geen eensgezindheid of die criteria cumulatief moeten aanwezig zijn<sup>86</sup>. Volgens Vandendriessche is de niet-cumulatieve benadering de juiste omdat die als enige verenigbaar is met de doelstellingen van de ABBB; namelijk het bieden van waarborgen en standaarden voor iedere vorm van overheidsoptreden. Nog volgens dezelfde auteur zou aan die doelstellingen ernstige afbreuk worden gedaan indien een persoon aan alle bovengenoemde criteria zou moeten voldoen alvorens hem als een overheid te beschouwen die onderworpen is aan de ABBB. Volgens hem moet slechts in voldoende mate aan de verschillende criteria worden voldaan om de ABBB van toepassing te verklaren.

De vraag is nu in welke mate het openbaar ministerie, wanneer het optreedt als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht, beschouwd kan worden als een organieke overheid wiens beslissingen onderworpen zijn aan de ABBB zodat bv. beslissingen om te seponeren of te vervolgen in overeenstemming zouden moeten zijn met de ABBB.

---

<sup>82</sup> F. VANDENDRIESSCHE, “Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, p 44 e.v.

<sup>83</sup> F. VANDENDRIESSCHE, “Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, p 45-46.

<sup>84</sup> Zie bijvoorbeeld: L. DE GEYTER, “Arbitrage met publiekrechtelijke rechtspersonen”, *T.B.P.* 2001, 314.

<sup>85</sup> Voor een gedetailleerde bespreking van deze indicatoren zie F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, p 139-152.

<sup>86</sup> De Raad van State paste in een zaak m.b.t. de NV Aquafin de niet-cumulatieve benadering toe, terwijl het Hof van Cassatie in een aantal arresten (Cass. 14 februari 1997, R.W. 1996-97, 1433 en Cass. 10 september 1999, A.J.T. 1999-2000, 504-506) eerder een cumulatieve benadering van het organieke overheidsbegrip voorschreef.



Aan de eerste indicator is voldaan aangezien artikel 153 G.G.W. vermeldt dat de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie benoemt en ontslaat. De tweede indicator, die bepaalt dat het de duidelijke wil van de wetgever moet zijn om een bepaald orgaan tot een publiekrechtelijke rechtspersoon te maken is niet aanwezig. Volgens Vandendriessche moet dit criterium echter gerelativeerd worden en is het niet zo dat het als eenduidig en niet te interpreteren kan worden beschouwd.<sup>87</sup> Aangezien het openbaar ministerie de beslissing om te vervolgen of te seponeren zelfstandig kan nemen en dit een eenzijdige bindende beslissing is, betekent dit dat ook het derde criterium aanwezig is. Het openbaar ministerie is verder belast met een taak van algemeen belang in de zin dat het de beslissing tot al dan niet vervolgen moet afwegen in functie van het algemeen belang. Verder oefent de minister van Justitie een hiërarchisch toezicht uit op het openbaar ministerie zodat ook de vijfde voorwaarde is ingevuld. Het openbaar ministerie is tenslotte een orgaan met een bijzondere constitutionele positie (*sui generis*), waardoor aan het laatste criterium niet wordt voldaan.

Het openbaar ministerie voldoet bijna aan alle indicatoren en kan dus, in navolging van Vandendriessches idee over de niet-cumulatieve benadering, als een organieke overheid worden beschouwd voor wat betreft de taken die het vervult als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht. Als orgaan dat op bepaalde terreinen een bestuurlijke functie uitoefent en in staat is om eenzijdige beslissingen te nemen, kan het openbaar ministerie beschouwd worden als een orgaan wiens handelingen tijdens de opsporing en de vervolging van misdrijven tot en met de schriftelijke vordering rekening moeten houden met ABBB.

Als sanctie voor het niet naleven van de algemene beginselen van behoorlijk vervolgingsbeleid zou de niet-ontvankelijkheid van de vordering kunnen worden gebruikt, hoewel dit toch een zeer verregaande sanctie is. Meer genuanceerder zou men ook een bewijs kunnen uitsluiten of een vraag tot aanvullende motivering stellen.<sup>88</sup>

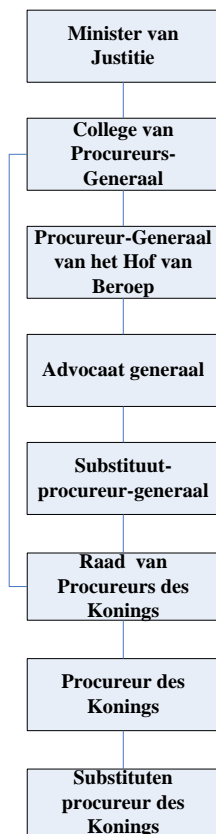
## **b) Structuur van het openbaar ministerie**

De structuur van het openbaar ministerie heeft ook een invloed op de beslissingsvrijheid. Het openbaar ministerie is opgebouwd volgens een theoretisch hiërarchische structuur die er als volgt uitziet:

---

<sup>87</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, p 141.

<sup>88</sup> P. VAN CAENEGEM, "De rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. Verslag van de vergadering van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland van 21 en 22 november 1997", *N.J.B.* 1998, 1308.



Parketmagistraten zijn verplicht de bevelen van hun hiërarchisch overste te volgen en ze zijn ook verantwoording verschuldigd aan hun overste (artikel 27 en 274 Sv.<sup>89</sup>). Deze hiërarchische verantwoordingsplicht is echter wel enkel beperkt tot het geschrevene en deze zal dus voornamelijk spelen in het vooronderzoek dat immers schriftelijk dient te verlopen.

De procureurs-generaal zijn verantwoordelijk voor de coherente uitvoering en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid (artikel 146 Ger. W.<sup>90</sup>). Daartoe kunnen de procureurs-generaal onderrichtingen geven aan de leden van het openbaar ministerie die evenwel in overeenstemming moeten zijn met richtlijnen die zijn opgesteld door de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal. Dit college zal de richtlijnen van de minister concretiseren en alle nodige maatregelen treffen met het oog op de goede organisatie van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken.<sup>91</sup> Bovendien zal het college de minister van

<sup>89</sup> **Artikel 27 Sv.:** “De procureurs des Konings zijn verplicht, zodra de misdrijven hun ter kennis komen, de procureur-generaal bij het hof van beroep daarvan bericht te geven en zijn bevelen omtrent alle daden van gerechtelijke politie uit te voeren.”

**Artikel 274 Sv.:** “De procureur-generaal geeft aan de procureur des Konings ambtshalve of op bevel van de minister van Justitie opdracht om de misdrijven waarvan hij kennis draagt te vervolgen.”

<sup>90</sup> **Artikel 146bis Ger. W.:** “De procureurs-generaal bij de hoven van beroep zorgen in hun rechtsgebied voor de coherente uitvoering en de coördinatie, onder hun leiding, van het strafrechtelijk beleid.

Zij geven met het oog hierop algemene onderrichtingen die dwingend zijn voor alle leden van het Openbaar Ministerie van hun rechtsgebied.

Zij kunnen eveneens met dezelfde doeleinden onderrichtingen geven met het oog op de uitoefening van de strafvoering in bepaalde zaken. Deze onderrichtingen dienen in overeenstemming te zijn met de richtlijnen die door het college van procureurs-generaal zijn uitgevaardigd met toepassing van artikel 143bis, § 2, eerste lid, en met de in artikel 143ter bedoelde richtlijnen van de minister van Justitie.”

<sup>91</sup> A. DE NAUW, “De wet tot instelling van een college van procureurs-generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen”, in DE NAUW A. en TRAEST PH. (red.), *Wie is er bang van het strafrecht?*, XXIVe Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998, Gent, Mys & Breesch, 1998, 4.



Justitie inlichten en adviseren over elke zaak die verband houdt met opdrachten van het openbaar ministerie.

De procureurs-generaal en de PK zijn in hun rechtsgebied verantwoordelijk voor de kwaliteit van de organisatie en de werking van de parketten van eerste aanleg (artikel 146<sup>ter</sup> Ger. W.<sup>92</sup>).

Als de procureur des Konings de beslissing neemt om te vervolgen, is hij gebonden door de richtlijnen van de minister van Justitie wat betreft het vervolgingsbeleid (artikel 143<sup>ter</sup> Ger. W.). De procureur des Konings samen vormen de Raad van Procureurs des Konings. Deze raad rapporteert rechtstreeks aan de minister van Justitie en is opgericht vanuit de visie dat het strafrechtelijk beleid niet aan de procureurs-generaal alleen kan overgelaten worden omdat zij minder voeling hebben met de dagdagelijkse praktijk.<sup>93</sup>

#### **d) Toezicht door de Raad van State**

Als men dan toch het OM voor de taken van opsporing en vervolging tot en met de schriftelijke vordering kwalificeert als optredend als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht, kan men zich ook de vraag stellen in hoeverre zijn beslissingen kunnen worden gecontroleerd door de Raad van State.

Voor wat betreft de opportuniteit van de vervolgingen heeft de Raad van State zich meermaals onbevoegd verklaard om hier een oordeel over te vellen omdat op dit moment het OM volgens de Raad van State optreedt als beoefenaar van het gerechtelijk ambt en niet als administratieve overheid wiens beslissingen aan een controle door de Raad van State kunnen onderworpen worden.<sup>94</sup>

Het rechtsmiddel zou eveneens onontvankelijk zijn indien het gericht is tegen het bevel van de minister van Justitie om misdrijven te vervolgen.<sup>95</sup> De Minister zou in dit geval immers niet optreden als administratieve overheid, maar als uitvoerder van zijn bevoegdheden in verband met de goede rechtsbedeling.

### **2.3. Besluit**

De bevoegdheid en vooral de beslissingsvrijheid van het openbaar ministerie is de laatste decennia enkel maar toegenomen. Vervolging blijkt al lang niet meer de norm, nu ook zoveel zaken worden geseponneerd en het OM ook de mogelijkheid heeft om zaken buitengerechtelijk af te handelen door een minnelijke schikking aan te gaan of een bemiddeling in strafzaken te regelen.

Als gevolg van deze groter wordende discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie is er sinds enige tijd een vraag (en niet in het minst ook van de rechtsonderhorigen) om deze beslissingsvrijheid te controleren en te beperken en de invloed van de uitvoerende macht op deze instelling te vergroten. Deze evolutie, die al sinds begin van de jaren '90 sluimerend

---

<sup>92</sup> **Artikel 146<sup>ter</sup> Ger. W.:** “De procureurs-generaal, de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs van hun rechtsgebied zorgen, in onderling overleg, voor de kwaliteit van de organisatie en de werking van de parketten van eerste aanleg en de arbeidsauditoraten.”

<sup>93</sup> F. SCHUERMANS, “De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat : een daadwerkelijk instrument van criminele politiek?”, *Panopticon* 1997, 330.

<sup>94</sup> Zie discussie boven: De Nauw.

<sup>95</sup> A. DE NAUW, “Controle over vervolging en seponering”, *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 92.

aanwezig was (naar aanleiding van de parlementaire onderzoekscommissie naar de bende van Nijvel), kwam tot zijn volle uiting ten gevolge van de zaak Dutroux en heeft bijvoorbeeld het tot stand komen van de wet van 4 maart 1997 tot gevolg gehad. Deze kern van de hervorming heeft het college van procureurs-generaal geïnstitutionaliseerd waardoor het strafrechtelijk beleid bepaald wordt door de minister van Justitie in richtlijnen die bindend zijn voor alle leden van het openbaar ministerie.

In Nederland is dergelijke evolutie zelfs nog verder doorgetrokken en kent men daar de zogenaamde Polaris-richtlijnen. Vanuit de visie dat zulke strafvorderingsrichtlijnen een verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging tot gevolg kunnen hebben, in de zin dat ze een zekere professionalisering en vooral een rechtseenheid en een rechtsgelijkheid kunnen teweeg brengen, kan dit, om het vertrouwen van de burger in justitie te herstellen, alleen maar toegejuicht worden.

Indien men het OM ziet als een orgaan met een bijzondere positie, zijnde deel uitmakend van zowel de uitvoerende als de rechterlijke macht, dan kan men, ons inziens terecht, argumenteren dat voor de uitvoerende taken, het OM rekening moet houden met ABBB of toegepast op het OM, algemene beginselen van behoorlijk vervolgingsbeleid.

## **II. Belangen en het openbaar ministerie**

### **1. Het algemeen belang**

Iedere strafzaak die binnenkomt wordt door de parketmagistraat getoetst op haar haalbaarheid, d.w.z. dat men nagaat of het technisch mogelijk is om een vervolging in te stellen in de desbetreffende zaak. Met andere woorden men vraagt zich af of het feit een strafbaar feit inhoudt, of men de dader(s) kan identificeren, of men voldoende bewijsmiddelen van het strafbare feit kan vinden. Eens men op die vragen positief kan antwoorden, zal men nagaan of het opportuun is om de zaak te vervolgen. De beslissing hiertoe moet genomen worden met het algemeen belang in het achterhoofd.

Het Arbitragehof oordeelt in een arrest van 1994<sup>96</sup> dat er *“tussen het openbaar ministerie en de verdachte een fundamenteel verschil bestaat dat op een objectief criterium steunt: het openbaar ministerie vervult, in het belang van de gemeenschap, de opdrachten van openbare dienst met betrekking tot de opsporing en de vervolging van de misdrijven en vordert de toepassing van de strafwet; de verdachte verdedigt zijn persoonlijk belang. Dat verschil biedt een redelijke verantwoording voor het feit dat het openbaar ministerie tijdens de volledige duur van het onderzoek prerogatieven geniet waarvan de grondwettigheid niet kan worden beoordeeld door zijn situatie te vergelijken met die van de verdachte (overweging B.4.).”*

Het Arbitragehof stelt met andere woorden dat het openbaar ministerie het algemeen belang moet nastreven en dat het daarom kan genieten van bijzondere prerogatieven die de verdachte niet heeft. Bovendien blijkt uit dit arrest dat het Arbitragehof de belangen van de verdachte als ondergeschikt ziet aan het algemeen belang dat het OM vertegenwoordigt.

Het Arbitragehof gebruikt deze motivatie ook nog in latere arresten<sup>97</sup> en onderstreept in zijn rechtspraak dat er dus een evenwicht moet zijn tussen de individuele belangen van procespartijen (bv. de rechten van verdediging en het recht op een eerlijk proces) en de

---

<sup>96</sup> Arbitragehof 1 december 1994, R.W. 1994-1995, nr. 36, 1224-1227.

<sup>97</sup> Zie bijvoorbeeld Arbitragehof 14 december 2005, overweging B.3., URL: [www.arbitrage.be](http://www.arbitrage.be).

fundamentele rechten van andere personen of het algemeen belang (bv. de nationale veiligheid, de noodzaak om onderzoeksmethoden geheim te houden).

Het gebeurt dikwijls in een vonnis of arrest dat er verwezen wordt naar het algemeen belang als belangrijkste drijfveer bij de taken die het openbaar ministerie dient te vervullen.<sup>98</sup> Maar meer dan enkel naar dit begrip verwijzen, komt niet voor. Het is dan ook niet evident om precies te zeggen wat dat algemeen belang precies inhoudt en wat zijn reikwijdte is.

Op basis van rechtsleer krijgt men ook niet meer dan een verwijzing naar het feit dat het openbaar ministerie zijn taken moet uitvoeren met het oog op het algemeen belang.<sup>99</sup>

## 2. Belang van het slachtoffer en de verdachte

De laatste jaren werden heel wat maatregelen genomen om, zowel op het niveau van de slachtofferbejegening als op het niveau van de daadwerkelijke opsporing, een grotere rol voor het slachtoffer te voorzien.

Met betrekking tot de fase van de opsporing en vervolging heeft het slachtoffer in België reeds geruime tijd een belangrijke plaats verworven.<sup>100</sup>

Het slachtoffer kan een invloed uitoefenen op de vervolgingsbeslissing en dit kan zowel op informele wijze als op basis van bepaalde wetsartikelen. Het slachtoffer kan vooreerst zelf of bij middel van zijn advocaat de parketmagistraat verzoeken vervolging in te stellen, bijvoorbeeld in het geval dat de schade die hij heeft geleden als gevolg van een ongeval nog steeds niet vergoed is. Logischerwijze zullen zulke verzoeken de parketmagistraat geenszins kunnen verplichten om vervolging in te stellen. Vervolgens kan het slachtoffer de verdachte rechtstreeks dagvaarden voor de correctionele rechtbank (wanbedrijven) of de politierechtbank (overtredingen).

Het slachtoffer kan zich verder ook burgerlijke partij stellen voor de onderzoeksrechter (artikel 63 Sv.). In tegenstelling tot de rechtstreekse dagvaarding betekent de burgerlijke partijstelling nog niet dat de zaak zal worden behandeld door het vonnisgerecht. Het onderzoeksgerecht kan immers een buitenvervolginstelling uitspreken, waartegen de verdachte hoger beroep kan instellen. Wanneer dit hoger beroep echter niet ontvankelijk is of ongegrond wordt verklaard, moet de kamer van inbeschuldigingstelling de burgerlijke partij, zelfs van ambtswege, tot schadevergoeding veroordelen.

De bevoegdheid van het slachtoffer om de strafvordering door middel van een rechtstreekse dagvaarding of een burgerlijke partijstelling aan de gang te brengen, hangt af van de omstandigheid dat hij schade heeft geleden door het misdrijf. Voldoende is het te rechtvaardigen dat men het slachtoffer van een misdrijf had kunnen zijn, zonder dat men het bewijs van de schade hoeft aan te tonen.

De omschreven mogelijkheid voor de burgerlijke partij om de strafvordering aan de gang te brengen, is een controlemiddel op de vervolgingsbeslissing, daar op deze wijze strafvervolgingen worden uitgelokt.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Bergen 26 maart 1992, *Pas.* 1992, II, 41; Antwerpen, 27 september 2000, *R.W.* 2001-2002, 789; Brussel 11 februari 2002, *Journ. Proc. Afl.* 431, 29.

<sup>99</sup> L. HUYBRECHTS, Art. 137-156 Ger. W., in X, *Gerechtigd recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Kluwer, Mechelen, 2000, losbl.

<sup>100</sup> T. VANDER BEKEN en A. BALCAEN, "Het slachtoffer en de strafrechtsbedeling: berekende flirt of ware liefde?", *Update in de Criminologie*, Mechelen, Kluwer, 2006, 81-95.

Door de wet Franchimont van 1998 zijn in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek nog een aantal bijkomende rechten geïntroduceerd.

Zo zijn er naast het statuut van burgerlijke partij, twee nieuwe statuten voor slachtoffers in het leven geroepen, namelijk dat van slachtoffer in het algemeen en benadeelde.

Met betrekking tot slachtoffers in het algemeen werd een nieuw artikel *3bis* toegevoegd aan de Voorafgaande Titel van het wetboek van Strafvordering. Dit artikel luidt als volgt: *“Slachtoffers van misdrijven en hun verwanten dienen zorgvuldig en correct te worden bejegend, in het bijzonder door terbeschikkingstelling van de nodige informatie en, in voorkomend geval, het bewerkstelligen van contact met de gespecialiseerde diensten en met name de justitieassistenten.”*

Daarnaast kan iemand ook het statuut van benadeelde verwerven mits hij verklaart schade te hebben geleden. Door het afleggen van die verklaring krijgt de benadeelde een aantal rechten die worden omschreven in artikel *5bis* V.T.Sv. In tegenstelling tot de burgerlijke partij is de benadeelde geen partij in het proces. Zijn rechten bestaan vooral uit het verkrijgen en geven van informatie die voor hem nuttig is. Zo heeft hij het recht om ieder document dat hij nuttig acht toe te voegen aan het dossier; wordt hij op de hoogte gehouden van de seponering en de reden daarvan, het instellen van het gerechtelijk onderzoek en de bepaling van een rechtsdag voor het onderzoeks- en vonnisgerecht.

Sinds de wet Franchimont van 1998<sup>102</sup> hebben burgerlijke partij en verdachte ook een aantal rechten verworven tijdens de procedure. Het gaat o.m. over het recht inzage te vragen in het strafdossier (artikel 61ter Sv), het strafrechtelijk kortgeding (artikel 61quater Sv), het recht bijkomende onderzoeksmaatregelen te vragen (artikel 61quinquies Sv) en het recht zich tot de kamer van inbeschuldigingstelling te wenden om een controle uit te oefenen op langdurige onderzoeken (artikel 136 Sv). Indien de onderzoeksrechter weigert op de verzoekschriften van burgerlijke partij of de inverdenkinggestelde in te gaan, is hij verplicht redenen op te geven. De onderzoeksrechter kan het verzoek afwijzen indien hij die maatregel niet noodzakelijk acht om de waarheid te vinden of indien hij deze maatregel op dat ogenblik nadelig acht voor het onderzoek. Een beslissing tot weigering kan worden aangevochten voor de kamer van inbeschuldigingstelling. Tijdens het opsporingsonderzoek moeten de procureur des Konings en elke politiedienst die een persoon ondervragen, deze persoon meedelen dat hij kosteloos een kopie van het proces-verbaal van zijn verhoor kan krijgen (artikel 28quinquies §2 Sv). Dezelfde verplichting rust op de onderzoeksrechter en elke politiedienst tijdens het gerechtelijk onderzoek (artikel 57 §2 Sv).

Ten gevolge van de wet Franchimont ('kleine Franchimont') hebben de slachtoffers meer concrete rechten gekregen waarmee ze daadwerkelijk in het onderzoek kunnen tussenkomen en dit zelfs kunnen sturen. Volgens sommigen is deze evolutie niet altijd positief te noemen<sup>103</sup>. Schuermans<sup>104</sup> stelt zelfs dat door deze veranderingen een vlotte strafrechtsbedeling wordt bemoeilijkt. Zo stelt hij zich de vraag of het feit dat vele strafprocedures van enige omvang een stille dood sterven wegens overschrijding van de

---

<sup>101</sup> A. DE NAUW, "Controle over vervolging en seponering", *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 87.

<sup>102</sup> Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, *B.S.* 2 april 1998.

<sup>103</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers, "Tussentijds verslag namens de commissie voor Justitie", J. DELMULLE tijdens de hoorzitting, p 31, *Parl. St. Kamer* 2006/2007, doc 51, 2138/004, 27 april 2007, URL: <http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/51/2138/51K2138004.pdf>.

<sup>104</sup> F. SCHUERMANS, "Donkere onweerswolken boven het Belgisch strafvorderlijk landschap", *Panopticon* 2005, jaargang 26, 5, 41.

redelijke termijn niet in verband kan gebracht worden met het toenemend aantal rechten voor procespartijen. Als voorbeeld van dergelijke procedures noemt hij omvangrijke drugszaken, eco-fin zaken en milieu en/of stedenbouwwzaken.

In het wetsontwerp voor het wetboek van Strafrecht gaan men nog verder in het toebedelen van rechten aan de procespartijen.<sup>105</sup> De rechten die deze door de ‘kleine Franchimont’ hebben gekregen in het kader van het gerechtelijk onderzoek worden nu uitgebreid naar het opsporingsonderzoek. Zo zou de benadeelde het recht krijgen om tijdens het opsporingsonderzoek het dossier in te kijken en bijkomende onderzoekshandelingen te verzoeken.<sup>106</sup>

De uitbreiding van de rechten van zowel de benadeelde als de verdachte<sup>107</sup> betekent een inperking van de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie tijdens het opsporingsonderzoek. Dienaangaande worden een aantal bedenkingen geuit. Zo vreest men dat door de bijkomende rechten een vlot en efficiënt verloop van de strafprocedure in het gedrang zal komen.<sup>108</sup>

### **III. De grenswachters bij de beslissing tot sepot, minnelijke schikking en strafvervolgning**

#### **1. Gemeenschappelijke grenswachters**

##### ***1.1. Bronnen van prioriteitstelling***

In wat volgt, wordt kort weergegeven welke prioriteiten er op beleidsvlak worden uiteengezet inzake de handhaving van milieuhygiënerecht. Vervolgens worden de eventuele gevolgen toegelicht die het bestaan van die prioriteiten kunnen hebben op de discretionaire bevoegdheid.

##### **a) De Commissie Vervolgingsbeleid inzake leefmilieu**

De verantwoordelijkheid voor milieu behoort zowel tot de bevoegdheden van de federale als van de gewestelijke overheden. Justitie en de organisatie van de politiediensten zijn federale bevoegdheden, terwijl het merendeel van de inspectietaken inzake leefmilieu vanwege de administratie uitgeoefend worden door diensten die afhangen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Door deze dualiteit drong een betere coördinatie tussen al de betrokken instanties en een coherent beleid inzake de handhaving van het leefmilieurecht zich op.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Zie hierover: P. TRAEST en I. DE TANDT, “Het voorontwerp van wetboek van strafprocesrecht: een kennismaking”, *Panopticon* 2004, aflevering 4, 6-24; “Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid, De positie van het slachtoffer in de ‘Grote Franchimont’”, *Panopticon* 2006, aflevering 6, 45-50.

<sup>106</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers, “Tussentijds verslag namens de commissie voor Justitie”, *Parl. St. Kamer* 2006/2007, doc 51, 2138/004, 27 april 2007, URL: <http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/51/2138/51K2138004.pdf>.

<sup>107</sup> Wat men aan de benadeelde toekent aan rechten, moet men immers evenredig ook aan de verdachte verlenen.

<sup>108</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers, “Tussentijds verslag namens de commissie voor Justitie”, *Parl. St. Kamer* 2006/2007, doc 51, 2138/004, 27 april 2007, p 7, 13, URL: <http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/51/2138/51K2138004.pdf>.

<sup>109</sup> A. GEPTS, “De Commissie Vervolgingsbeleid: sleutel tot een betere handhaving van de leefmilieuregelgeving?”, in J. VAN DEN BERGHE, *De handhaving van milieurecht. Verslagboek van de studiedag gehouden te Brussel op 22 februari 2002*, Mechelen, Kluwer, 2002, p 60.

Een eerste vergadering van de Commissie vond plaats in 1993 en stelde als doelstelling van de commissie: *“bedoeling is een werkplatform te organiseren op gewestelijk vlak waar prioriteiten worden vastgelegd en werkafspraken worden gemaakt tussen ambtenaren en parketten”*.<sup>110</sup>

### **b) Prioriteitennota Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest 2000<sup>111</sup>**

In de schoot van de Commissie Vervolgingsbeleid werd op 30 mei 2000 de prioriteitennota Vervolgingsbeleid goedgekeurd. De nota kwam tot stand na overleg tussen de procureurs-generaal en vertegenwoordigers van de bevoegde administraties van het Vlaamse Gewest. De nota is om die reden ook enkel geldig in het Vlaams Gewest.

De nota duidt aan welke misdrijven in onder andere het milieuhygiënerecht prioritair dienen te worden behandeld.

De aanduiding van een bepaald misdrijf als prioriteit heeft voor gevolg dat het dossier op de meest doeltreffende manier zal worden behandeld, rekening houdend met de beschikbare handhavingsinstrumenten en dit zowel op strafrechtelijk als op administratiefrechtelijk niveau.

De bedoeling is in eerste instantie de toestand te herstellen in de situatie van voor het misdrijf.

In de luiken III en IV zijn specifieke misdrijven opgesomd die prioritair moeten behandeld worden. Verder moet het prioritair karakter beoordeeld worden in het licht van een aantal algemene criteria voor de bepaling van de ernst van het misdrijf.

Als algemene criteria worden aanzien:

- de ernstige gevolgen van het misdrijf;
- het georganiseerd karakter van de misdrijven, met betrokkenheid van meerdere inrichtingen en/of personen. Hierbij moet rekening gehouden worden met de interregionale en/of internationale schaal waarop de misdrijven zich afspelen;
- het feit dat de misdrijven een belangrijk vermogensvoordeel met zich meebrengen voor de overtreder/exploitant
- het feit dat misdrijven gebeuren in een professioneel kader;
- het ontbreken van een voorafgaande overheidsmachtiging (bijvoorbeeld het exploiteren zonder basisexploitatievergunning).

De goedkeuring van de nota door het college van procureurs-generaal betekent dat de richtlijnen vervat in de nota bindend zijn voor alle leden van het openbaar ministerie.

### **c) Het federaal veiligheids- en detentieplan van 1999<sup>112</sup>**

---

<sup>110</sup> A. GEPTS, “De Commissie Vervolgingsbeleid: sleutel tot een betere handhaving van de leefmilieuregelgeving?”, in J. VAN DEN BERGHE, *De handhaving van milieurecht. Verslagboek van de studiedag gehouden te Brussel op 22 februari 2002*, Mechelen, Kluwer, 2002, p 61.

<sup>111</sup> Prioriteitennota Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest: 30 mei 2000:

<http://www.vvsg.be/cmsmedia/AVd713.doc?uri=ff808081fd7656c600fd76982c9b0279&action=viewAttachement>.

<sup>112</sup> Het federaal veiligheids- en detentieplan van 1999, URL:

<http://www.senate.be/www/?MIval=/Registers/ViewReg&COLL=S&POS=1&PUID=33575343&TID=33608195&LANG=nl>.



Het federaal veiligheids- en detentieplan, dat de nadruk legt op de veiligheid, bepaalt dat de zware milieucriminaliteit een prioriteit moet zijn in het Belgische veiligheidsbeleid. Milieucriminaliteit wordt gezien als een vorm van witteboordencriminaliteit, maar tegelijkertijd wordt de nadruk ook gelegd op het verband ervan met de georganiseerde criminaliteit.

In het kader van een snelle en humane rechtsbedeling pleit men ervoor gespecialiseerde parketmagistraten aan te duiden in overleg met het college van procureurs-generaal en dit zowel binnen de parketten van eerste aanleg als binnen de parketten-generaal. Deze moeten dan ondergebracht worden in een milieucel. De omvang van deze cellen dient naargelang het gerechtelijk arrondissement te worden aangepast aan de (te verwachten) case-load met betrekking tot milieudelicten.

Daarenboven zal er een bijstandsmagistraat worden aangeduid die het College van procureurs-generaal zal bijstaan inzake de problematiek van de milieucriminaliteit.

Op basis van de (te verwachten) case-load inzake milieudelicten bij hoven en rechtbanken, zal besloten worden of er binnen deze rechtscolleges op wettelijke basis speciale kamers worden opgericht, dan wel of het kan volstaan dat, zoals op bepaalde plaatsen reeds het geval is, middels interne werkverdeling deze milieuzaken worden toegewezen aan één welbepaalde kamer.

In het kader van de repressie ten opzichte van milieudelicten wordt vooreerst vermeld dat de opstelling van eenduidige normen inzake milieuhandhaving primordiaal is.

Daarnaast werd er aanbevolen dat er een studie kwam naar de strafmaten omdat men vaststelde dat de strafmaten ten aanzien van gelijkaardige vormen van milieucriminaliteit vaak verschilden.

Tenslotte wordt er vermeld dat een overleg tussen het federale en gewestelijke niveau noodzakelijk is.

#### **d) Het Federaal Regeerakkoord van juli 2003: Een creatief en solidair België<sup>113</sup>**

Het akkoord vermeldt in hoofdstuk VII dat de regering zich wil concentreren op welbepaalde criminaliteitsfenomenen. Eén van die fenomenen is de afvalfraude.

#### **e) De Kadernota Integrale Veiligheid van 30-31 maart 2004<sup>114</sup>**

De Kadernota Integrale Veiligheid, uitgewerkt door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken werd door de Ministerraad goedgekeurd op 30 maart 2004. De ambitie van de kadernota bestaat uit het verder uitbouwen van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid. De kadernota is dus de basis voor een overkoepelend, federaal veiligheidsbeleid.

De doelstelling van de kadernota is om de in het regeerakkoord gestelde veiligheidsprioriteiten op een coherente en gestructureerde wijze naar voren te brengen als raamkader voor een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid van de Ministers van Justitie

---

<sup>113</sup> <http://www.mobielvlaanderen.be/pdf/beleidsnota-brieven/federaalregeerakkoord2003.pdf>.

<sup>114</sup> [http://staatsblad.be/nl\\_hm/parket/kadernota.pdf](http://staatsblad.be/nl_hm/parket/kadernota.pdf).



en Binnenlandse Zaken. De wil is dan ook om de coherentie van de gerechtelijke en politionele benaderingen van de criminele fenomenen te bevorderen. Het Nationaal Veiligheidsplan zal in die optiek het verlengstuk van deze nota vormen.

De kadernota bepaalt een aantal prioritaire criminele fenomenen en aandachtspunten die hun vertaling vinden in het Nationaal Veiligheidsplan voor wat de politiediensten betreft.

Eén van die prioriteiten is de witteboordencriminaliteit waaronder met betrekking tot milieuhygiënerecht de zwendel in afvalstoffen wordt vermeld. Dit criminaliteitsfenomeen beantwoordt aan de criteria van zware milieucriminaliteit, met name repetitief en georganiseerd, frauduleus, gericht op het maken van aanzienlijke winsten en schadelijk voor het milieu en de volksgezondheid.

De federale politie vindt dat deze criminaliteitsvorm een prioriteit moet zijn voor alle actoren omdat ten eerste het de lokale politiediensten zijn die de klachten en aangiften ontvangen of zelf ambtshalve het misdrijf vaststellen. Voor deze lokale politie is de opleiding vaak ontoereikend in dit complexe en technische domein. Bovendien zijn er veel agenten die aan dit thema geen aandacht schenken bij gebrek aan ondersteuning, middelen en motivatie.

De bestraffing van dit misdrijf moet gericht zijn op de drijfveer van het misdrijf, met andere woorden op de gelden en op de illegale vermogensvoordelen die uit het misdrijf voortvloeien.

De toename van de wetgeving ter zake weegt enorm op het openbaar ministerie, op zijn beslissingen en de interne organisatie van de parketten. Daarom is er een duidelijk opsporings- en vervolgingsbeleid nodig, naast een specialisering van magistraten.

#### **f) Het Nationaal Veiligheidsplan van 30 maart 2004<sup>115</sup>**

Sinds de Wet op de Geïntegreerde Politie<sup>116</sup> zijn de beleidsverantwoordelijken op de verschillende niveaus verplicht om hun politiebeleid vast te leggen in nationale en zonale veiligheidsplannen

Zoals hierboven vermeld, vindt het nationaal veiligheidsplan zijn basis in de Kadernota. Het werd goedgekeurd door de Ministerraad van 30 maart 2004 en beoogt het algemeen politiebeleid inhoud te geven en te coördineren.

Dit plan moet worden beschouwd als een politieplan. Dit betekent dat de lokale politiediensten en de verschillende diensten van de federale politie er bij het opstellen van hun plannen en bij de uitvoering ervan rekening mee houden.

In navolging van de kadernota zijn een aantal prioritaire strategische thema's bepaald en de concrete bijdrage van de politie hierbij toegelicht.

Eén van de thema's is criminaliteit waaronder ook de afvalfraude is vermeld. Concreet vermeldt het plan dat *“wegens het belang voor de volksgezondheid en het leefmilieu in het algemeen, in het bijzonder zal worden opgetreden tegen de zwendel in afvalstoffen en tegen de achterliggende criminele dadergroepen”*.

#### **g) Het Nationaal Veiligheidsplan van 1 februari 2008<sup>117</sup>**

---

<sup>115</sup> [http://www.just.fgov.be/nl\\_htm/parket/nationaal\\_veiligheidsplan.pdf](http://www.just.fgov.be/nl_htm/parket/nationaal_veiligheidsplan.pdf).

<sup>116</sup> Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op 2 niveaus, *B.S.* 5 januari 1999.

Het Nationaal Veiligheidsplan, goedgekeurd door de Ministerraad op 1 februari 2008, maakt opnieuw een verwijzing naar zware milieucriminaliteit (met focus op georganiseerde afvalzwendel) als een aan te pakken prioriteit.

#### **h) Het Federaal Regeerakkoord van 18 maart 2008<sup>118</sup>**

Het regeerakkoord van de regering Letermé van 18 maart 2008 heeft aangekondigd dat de Kadernota van 2004 geactualiseerd zal worden. Voornamelijk blijft het afwachten in welke mate en onder welke vorm de nieuwe regering deze kadernota zal bijsturen. Het regeerakkoord spreekt alleszins van een nieuwe kadernota integrale veiligheid, waarbij de regering naast de prioriteiten van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011, aandacht zal hebben voor kleine criminaliteit en overlast.

Voor justitie worden grondige hervormingen vooropgesteld. Zo wordt aangekondigd dat een reflectie zal worden gemaakt over de omvang van de gerechtelijke arrondissementen, de structuur van de eerstelijnsrechtbanken, de geïntegreerde eerstelijnsprocuraties en het aantal rechtbanken. Deze reflectie zou kunnen leiden tot het oprichten van een grote eerstelijnsrechtbank die, met uitzondering van de vrederechters en de politierechtbanken, de gespecialiseerde rechtbanken groepeerd met respect voor hun eigenheden (milieurecht, sociaal recht, handelsrecht, burgerlijk recht, strafrecht, ... ), inclusief een nog op te richten familierechtbank en eventueel een administratieve rechtbank.

#### **h) Beleidsverklaring van de minister van Justitie Jo Vandeurzen van april 2008 en 2009<sup>119</sup>**

Alles wijst erop dat de nieuwe minister van Justitie De Clercq de plannen van de vorige minister van Justitie zal overnemen.

In de beleidsverklaring van 2008 wordt verwezen naar het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 en naar de prioriteiten die daarin zijn uiteen gezet. Er wordt geopperd dat het belangrijk is dat dit veiligheidsplan nu ook wordt geïmplementeerd door de verschillende betrokken actoren.

De beleidsverklaring van 2009 verwijst niet expliciet naar het aanpakken van milieumisdrijven.

### ***1.2. Rechtsbeginselen***

Algemene rechtsbeginselen kunnen worden omschreven als normen die door de rechter direct of indirect worden afgeleid uit principes die aan de gehele rechtsorde ten grondslag liggen en die om die reden als fundamenteel zijn bestempeld.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Het Nationaal Veiligheidsplan van 1 februari 2008, URL: <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2008-2011.pdf>.

<sup>118</sup> Regeerakkoord gesloten door de onderhandelaars van CD&V, MR, PS, Open VLD en cdH van 18 maart 2008, URL: <http://www.premier.be/files/NVERKLARINGtien-zondervoetekst.pdf>.

<sup>119</sup> Beleidsverklaring van de minister van Justitie Jo Vandeurzen, april 2008, URL: <http://www.just.fgov.be/persberichten/2008/04/doc/verklaring.doc>.

<sup>120</sup> A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2002, 46.

Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde en de algemene rechtsbeginselen van wettelijke waarde of van behoorlijk bestuur.

Het Arbitragehof heeft onder andere de volgende algemene rechtsbeginselen erkend: het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod om inbreuk te maken op in kracht van gewijsde gegane beslissingen, het grondbeginsel volgens hetwelk de rechterlijke beslissingen slechts door het aanwenden van rechtsmiddelen kunnen worden bestreden, het recht van verdediging, het recht op een daadwerkelijk juridictioneel beroep, het beginsel volgens hetwelk de strengheid van de wet ingeval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd, de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van de wapengelijkheid, het beginsel van de gelijke toegang tot de openbare dienst en het beginsel volgens hetwelk de benoemingen gebeuren op basis van rechtsregels die vooraf op algemene en objectieve wijze zijn bepaald, het beginsel dat een rechter moet kunnen nagaan of iemand schuld treft en het fundamenteel beginsel van het persoonlijk karakter van de straffen.<sup>121</sup>

De Raad van State heeft de meeste algemene rechtsbeginselen met wettelijke waarde ontwikkeld. Het gaat ondermeer over volgende beginselen: het zorgvuldigheidsbeginsel, de onpartijdigheid, het beginsel van de fair play, de hoorplicht, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, de redelijke termijn, de zuinigheid,...

In België wordt het al dan niet vervolgen afgewogen op basis van het opportuniteitsbeginsel. De regel is dat het openbaar ministerie vrij beslist om te vervolgen of niet, afhankelijk van het feit of ze het opportuun vindt om te vervolgen.<sup>122</sup>

Het gelijkheidsbeginsel, krachtens hetwelk vergelijkbare gevallen op vergelijkbare manier dienen te worden behandeld en ongelijke gevallen verschillend al naargelang hun ongelijkheid, speelt een rol bij de beslissing om al dan niet te vervolgen.

Voor het vervolgingsbeleid inzake milieu bestaat enkel de prioriteitennota van 2000 die van kracht is op het gebied van het Vlaams Gewest en tot stand kwam in de schoot van de Commissie Vervolgingsbeleid bestaande uit vertegenwoordigers van de administraties en de parketten-generaal. Van een beleid op nationaal niveau is geen sprake. Noch de minister, noch het college van procureurs-generaal hebben verdere richtlijnen uitgewerkt. Dit betekent dat de parketmagistraat met uitzondering van de prioriteitennota volledig vrij is om zijn eigen beleid uit te stippelen. Als gevolg hiervan komt het voor dat het beleid in het ene arrondissement volledig anders zal zijn dan in het andere arrondissement en dat bijvoorbeeld in het ene arrondissement vrij veel minnelijke schikkingen worden voorgesteld en in het andere bijna geen. De vraag kan gesteld worden of dit verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel.

De prioriteitennota in het Vlaams Gewest heeft een verdienstelijke poging ondernomen om een uniform beleid te bekomen, maar er zijn toch wel wat punten van kritiek bij deze nota. Zo zijn de bewoordingen dermate vaag dat men er verschillende interpretaties kan aan geven en dat men de mogelijkheid heeft om ofwel zeer ruim te gaan in het bestempelen als prioriteit

---

<sup>121</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, 171-172.

<sup>122</sup> C. JANSSEN en J. VERVAELE, *Le ministère public et la poursuite de classement sans suite*, Brussel, Bruylant, 1990, 11-13; R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvordering*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 65.; R. DECLERCQ, *Beginselen van strafrechtspiegeling*, Mechelen, Kluwer rechtswetenschappen, 2003, p 31.

ofwel juist zeer eng zal interpreteren waardoor een zaak moeilijk als prioriteit zal worden aanzien. Voorbeelden van zulke vage bewoordingen zijn: “ernstige milieuhinder”, “betekenisvolle (duidelijke) schade aan de volksgezondheid”, “belangrijk vermogensvoordeel”, “verbranden in betekenisvolle hoeveelheden”,...

Al kan men de motivatie bij het gebruiken van zulke bewoordingen ergens wel begrijpen – men wil niet te veel raken aan de beoordelingsvrijheid van de magistraten bij het bepalen van hun vervolgingsbeleid- toch kan men zich de vraag stellen of het niet beter iets concreter had geweest en dit om de gelijkheid naar de burger toe te garanderen. Immers, nu kan het voorkomen dat een zaak in het ene arrondissement als prioritair zal worden aanzien wanneer er 7 vuilniszaken werden achtergelaten, terwijl dezelfde zaak in een ander arrondissement wordt geseponeerd. Het werd ook al duidelijk uit de praktijk dat nog heel wat PV’s die door de administratie als prioritair worden afgedaan op de parketten worden geseponeerd.

Samenvattend kan men stellen dat het gelijkheidsbeginsel, op basis waarvan iedere Belg op onverschillig welk gedeelte van het grondgebied verzekerd moet zijn van een gelijksoortig optreden van het openbaar ministerie, vraagt dat de minister algemene richtlijnen uiteenzet teneinde te komen tot een strafvervolgingsbeleid dat dit beginsel in acht neemt. Dit neemt echter wel niet weg dat er specifieke nuances per rechtsgebied kunnen worden aangebracht. Het gecoördineerd vervolgingsbeleid kan vervolgens verder worden uitgewerkt door het college van procureurs-generaal.<sup>123</sup>

### **1.3. Besluit**

De grenswachters die gemeenschappelijk zijn aan de beslissing om te seponeren of te vervolgen en aan de figuur van de minnelijke schikking bestaan enerzijds uit bronnen van prioriteitstelling en anderzijds uit rechtsbeginselen.

De bronnen van prioriteitstelling betreffen enerzijds de federale beleidsdocumenten waarin verwezen wordt naar prioriteiten inzake milieu en anderzijds Vlaamse beleidsdocumenten met dezelfde inhoud. De federale beleidsdocumenten van de vroegere regeringen hebben het vooral over de afvalfraude als deel van de financiële en economische criminaliteit dat absolute prioriteit verdient. Echter, over andere thema’s die deel uitmaken van het milieuhygiënerecht wordt er niet gesproken. Zelfs als men het over de afvalfraude heeft, beklemtoont men dat men de groepen achter de afvalfraude moet aanpakken en wordt er niet gesproken over de uiterst nadelige gevolgen van de afvalfraude op zich voor het milieu in het algemeen en voor de bevolking. Dit is in schril contrast met bijvoorbeeld het federaal veiligheids- en detentieplan van 2000 waarin er wel concrete plannen stonden om de milieucriminaliteit aan te pakken, maar waarvan men nu moet vaststellen dat heel wat van die prioriteiten nog steeds niet zijn verwezenlijkt. Recentere federale beleidsdocumenten verwijzen opnieuw vooral naar afvalfraude als een vorm van georganiseerde zware criminaliteit.

De Vlaamse beleidsdocumenten bepalen een aantal concrete prioriteiten inzake milieuhygiënerecht. Het enige minpunt aan de bepaling van die prioriteiten is dat ze redelijk vaag zijn omschreven zodat er uiteenlopende interpretaties aan kunnen gegeven worden waardoor in het ene parket sommige misdrijven zullen gezien worden als prioriteit terwijl diezelfde misdrijven in een ander parket dan weer niet als prioriteit zullen worden beschouwd.

Wat de rechtsbeginselen betreft, wordt het gelijkheidsbeginsel vaak vermeld in relatie tot het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Door de grote discretionaire bevoegdheid die

---

<sup>123</sup> J. VANDE LANOTTE, “Bedenkingen bij de “onafhankelijkheid” van het Openbaar Ministerie”, *R.W.* 1990-91, 1011.

het openbaar ministerie heeft, zal in het ene parket veel worden geseponereerd terwijl in een ander parket dezelfde feiten zullen leiden tot vervolging.

## 2. Grenswachters eigen aan de beslissingsmogelijkheden

### 2.1. *Sepot*

De bevoegdheid van het openbaar ministerie om strafbare feiten te seponeren vloeit voort uit het opportuniteitsbeginsel, op basis waarvan het OM beslist of het wenselijk is om een vervolging in te stellen.<sup>124</sup>

Bij het technisch sepot heeft de PK geen beslissingsvrijheid aangezien het gaat over zaken waarin vervolging onmogelijk is omdat er onvoldoende bewijsmiddelen over de daad en de dader bestaan.

Bij het beleidssepot echter beschikt de PK over een ruime beslissingsvrijheid. Ondanks het feit dat vervolgen technisch perfect mogelijk is, beslist de PK in eer en geweten om de zaak niet te vervolgen. Aan de basis van een beslissing tot een beleidssepot liggen expliciete overwegingen over de opportuniteit van de vervolging aan de basis. In dergelijke gevallen is de keuze tussen vervolgen of seponeren in sterke mate afhankelijk van het persoonlijk oordeel van de parketmagistraat.<sup>125</sup>

Het criterium bij het beoordelen van de opportuniteit is in principe steeds het openbaar belang en niet het belang van de verdachte of het slachtoffer. In sommige gevallen kan er echter wel met het belang van deze twee rekening worden gehouden.<sup>126</sup>

Vroeger bestond er geen enkele wettelijk basis voor het sepot en besliste de individuele magistraat volledig vrij of hij al dan niet tot een vervolging zou overgaan in een concrete zaak. Nu vormt artikel 28<sup>quater</sup> SV. de basis voor het sepot en dit artikel bepaalt dat het seponeringsbeleid aansluiting moet vinden op het strafrechtelijk beleid en dat de PK wettelijk verplicht is om zijn beslissing tot seponeren te motiveren. Deze verplichting moet gezien worden in het licht van de noodzaak om te kunnen nagaan of de beslissing zorgvuldig werd genomen en of zij in overeenstemming is met de richtlijnen van het college van procureurs generaal en in hogere orde de minister.<sup>127</sup>

Een nationaal gecoördineerde beleidslijn inzake de sepots is uitgetekend in bijlage 1 van de omzendbrief COL 12/98 van het College van procureurs-generaal betreffende de toepassing van de wet van 12 maart 1998. De parketten beschikken hiermee over een verfijnde lijst van motieven tot zonder gevolgstelling die uniform is voor het hele land en geformaliseerd is als gevolg van de Franchimont-hervorming.

In tegenstelling tot de minnelijke schikking en de strafbemiddeling, is het sepotbeleid niet onderworpen aan wettelijke voorwaarden, er zijn enkel ministeriële richtlijnen. Dit betekent

---

<sup>124</sup> P. ARNOU, "Seponering", in X. (ed.), *Strafrecht en strafvordering. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen België, losbl, 4 dln., p 2.

<sup>125</sup> K. VAN ALBERT, E. ENHUS en P. PONSAAERS, *Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de strafrechtelijke keten*, Dienst voor Strafrechtelijk Beleid, Brussel, Politeia, 2003, 83 en P. PONSAAERS en A. VERHAGE, "Empirische studies naar de verzadiging van het Openbaar Ministerie", in X, *Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Update in de Criminologie, 2004, 35.

<sup>126</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 699.

<sup>127</sup> R. VERSTRAETEN, *Handboek Strafvervolgung*, Antwerpen-Apeldoorn, 2007, p. 67

dat er geen rekening moet worden gehouden met het gerechtelijk verleden van de verdachte of met de ernst van het feit.<sup>128</sup> Alle misdrijven, misdaden, wanbedrijven en overtredingen komen ervoor in aanmerking. Deze afwezigheid van voorwaarden impliceert dat het al dan niet seponeren van een zaak in grote mate afhankelijk is van het persoonlijk oordeel van de PK. Niettemin heeft de verplichting tot het motiveren van de seponeringsbeslissing ertoe geleid dat er toch enige uniformiteit tussen de parketten is ontstaan en dit in de vorm van lijsten met uniforme codes ter motivering van de seponering.

Er is ter zake geen uitvoerige motivering vereist; een formele motivering volstaat, waarbij de PK aangeeft dat een zaak werd geseponerd om technische dan wel om opportuniteitsredenen.

De draagwijdte van de motiveringsverplichting werd in de praktijk via bovenvermelde richtlijn gereduceerd tot een aantal categorieën waarnaar ook via codes kan worden verwezen.<sup>129</sup>

Er zijn een aantal gevallen waarin een seponering door het OM niet mogelijk is. Zo is het niet mogelijk te seponeren bij een misdrijf, waarvoor het OM niet bevoegd is om de strafvervolgning op gang te brengen. Seponeren is tevens niet meer mogelijk wanneer de strafvordering reeds op gang is gebracht. De bevoegdheid om te seponeren laat dus niet toe dat het openbaar ministerie zou beschikken over of afstand doet van een strafvordering die reeds is ingesteld. Het uitsluiten van seponering van zodra de strafvordering is ingesteld, speelt ongeacht wie de strafvordering heeft op gang gebracht.<sup>130</sup> Het is tevens onaanvaardbaar dat het openbaar ministerie zelfs na de verwijzing van een strafbaar feit door het onderzoeksgerecht naar het vonnisgerecht, nog het recht zou hebben om de zaak te laten liggen, niet te dagvaarden tot dagstelling en zo de zaak te laten verjaren.<sup>131</sup> Tenslotte zal de parketmagistraat niet zonder gevolg kunnen klasseren in de gevallen waarin de minister van Justitie gebruik heeft gemaakt van zijn positief injunctierecht op basis waarvan hij vervolgingen kan bevelen.

De beslissing tot seponeren is aan geen enkele bijzondere vormvereiste onderworpen. De beslissing wordt door de parketmagistraat kenbaar gemaakt door de code die verwijst naar de reden van seponering te vermelden op de kapt van het dossier.

Er bestaat geen verplichting om de beslissing mee te delen aan alle geïnteresseerde personen of bijvoorbeeld aan alle mogelijke slachtoffers.<sup>132</sup> Zoals reeds vermeld werd door de wet van 12 maart 1998 via artikel 5bis V.T.Sv. de verplichting in het leven geroepen om de seponeringsbeslissing mee te delen aan degene die een ‘verklaring van benadeelde persoon’ deed.<sup>133</sup> Uit de niet-naleving van de verwittigingsplicht kan men niet besluiten dat de strafprocedure ongeldig is. Wel kan de disciplinaire aansprakelijkheid van de concrete parket magistraat in het gedrang komen.<sup>134</sup> De seponering op zich impliceert niet dat de benadeelde automatisch inzicht krijgt in het strafdossier. Hiertoe moet hij nog steeds de toelating vragen

---

<sup>128</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 698.

<sup>129</sup> R. VERSTRAETEN, *Handboek Strafvervolgning*, Antwerpen-Apeldoorn, 2007, p. 67 en B.

ALDERWEIRELDT, “Statuut van het Openbaar Ministerie”, *Vl. Jurist* (Vlaams jurist vandaag)1997, afl. ½, 21.

<sup>130</sup> P. ARNOU, “Seponering”, in X. (ed.), *Strafrecht en strafvervolgning. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen België, losbl, 4 dln., p 4.

<sup>131</sup> P. ARNOU, “Seponering”, in X. (ed.), *Strafrecht en strafvervolgning. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen België, losbl, 4 dln., p 6.

<sup>132</sup> Brussel, 4 november 1986, *J.L.M.B.* 1978, 114.

<sup>133</sup> R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvervolgning*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 66.

<sup>134</sup> D. VAN DAELE, *Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, 37.



aan de procureur-generaal overeenkomstig art. 96 van het KB van 27 april 2007<sup>135</sup> houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.<sup>136</sup>

Een seponering is een louter feitelijke parketbeslissing, die geen rechtsmacht heeft. Bijgevolg staat er ook geen enkel rechtsmiddel tegenover. De sepotbeslissing is slechts een voorlopige beslissing die in principe steeds kan worden herroepen (tenminste binnen de termijn van verjaring) om de vervolging alsnog in te stellen.<sup>137</sup>

Wel zou de betrokkene in geval van seponering zijn beklag kunnen doen bij de hiërarchisch overste van de desbetreffende parketmagistraat en hem verzoeken om een beslissing in wijzigende zin te nemen. De overste zou dan een bevel kunnen geven om te vervolgen of zou eventueel ook zelf kunnen vervolgen (artikel 274 Sv.).<sup>138</sup> In geval van niet-seponering kan de betrokkene dit echter niet vermits seponeren niet meer mogelijk is wanneer de strafvordering reeds op gang is gebracht.

Het slachtoffer wiens klacht werd geseponeerd zou een burgerlijke vordering kunnen instellen bij de burgerlijke rechtbank op basis van artikel 1382 B.W.. Daarnaast zou het slachtoffer ook zelf de strafvordering kunnen op gang brengen bij de strafgerichten door een klacht met burgerlijke partijstelling voor de onderzoeksrechter (artikel 63 Sv.) of door een rechtstreekse dagvaarding voor het vonnisgerecht (artikel 64, laatste al. Sv.).<sup>139</sup>

De bepaling van de feiten die in aanmerking komen voor een dergelijke beslissing gebeurt op het niveau van het gerechtelijk arrondissement of het niveau Hof van Beroep.<sup>140</sup> Meestal betreft het feiten die in hoge aantallen binnenstromen en waarvan men op voorhand de vervolging niet mogelijk acht.

Specifiek inzake milieumisdrijven vermeldt de Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest van 30 mei 2000 dat “*in het raam van de omzendbrief nr. COL. 12/98 van het college van de procureurs-generaal i.v.m. de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging zal de administratie steeds op de hoogte gesteld worden van de redenen van het sepot. De motivering van het sepot moet de administratie toelaten om haar werking verder te optimaliseren en/of een goed onderbouwd verzoek tot heroverweging aan het parket over te maken. In geval van seponering wegens opportuniteitsredenen van misdrijven die door de ambtenaar in het proces-verbaal als prioritair werden beschouwd, kan de administratie een met redenen omkleed verzoek tot heroverweging richten aan het parket.*”

## ***2.2. Minnelijke schikking of verval van de strafvordering door betaling van een geldsom***

### **a) Materiële bevoegdheidsvoorwaarden**

---

<sup>135</sup> B.S. 25 mei 2007.

<sup>136</sup> C. FIJNAUT, D. VANDAELE en S. PARMENTIER, *Een Openbaar Ministerie voor de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Leuven, Universitaire pers, 2000, 33.

<sup>137</sup> R. VERSTRAETEN, *Handboek Strafvordering*, Antwerpen-Apeldoorn, 2007, p. 66.

<sup>138</sup> DE NAUW, A., “Controle over vervolging en seponering”, *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 77-79.

<sup>139</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 700.

<sup>140</sup> K. VAN ALTERT, E. ENHUS en P. PONSAERS, *Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de strafrechtelijke keten*, Dienst voor Strafrechtelijk Beleid, Brussel, Politeia, 2003, 194.



Een eerste vanzelfsprekende materiële bevoegdheidsvoorwaarde bij de minnelijke schikking is dat enkel de parketmagistraat die bevoegd is *ratione loci, materiae et personae* het initiatiefrecht inzake de minnelijke schikking.<sup>141</sup>

De verdachte kan geen minnelijke schikking eisen en het OM is, wanneer aan de wettelijke voorwaarden voldaan is, volledig vrij deze al dan niet voor te stellen.<sup>142</sup>

Vervolgens zijn er vier wettelijke voorwaarden (Artikel 216bis Sv.) die moeten voldaan zijn om een minnelijke schikking te kunnen voorstellen.

Ten eerste moet er een volledige vergoeding van de eventueel aan de ander toegebrachte schade plaatsgevonden hebben. Enkel de benadeelde kan oordelen of de volledige materiële en morele schade die hij geleden heeft ten gevolge van het betrokken feit voldaan is. De schade kan worden vergoed door de verdachte of iemand die voor zijn rekening optreedt (bijvoorbeeld de verzekeraar).

Indien er een discussie is over de aangebrachte schade is het mogelijk dat de dader in een geschrift zijn verantwoordelijkheid voor het schadeverwekkend feit erkent en hij het bewijs levert van de vergoeding van het niet-betwiste gedeelte van de schade en de regeling ervan (Artikel 216bis § 4 Sv.<sup>143</sup>). In ieder geval kan het slachtoffer dan ook zijn rechten laten gelden voor een burgerlijke rechtbank en daarbij zal het aanvaarden van de minnelijke schikking fungeren als een onweerlegbaar vermoeden van fout.<sup>144</sup>

Ten tweede is het vereist dat het misdrijf waarvoor een minnelijke schikking kan worden voorgesteld strafbaar is met hetzij een geldboete, hetzij een gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar, hetzij met die beide straffen.

De straf die men in rekening moet brengen is de straf *in abstracto*, namelijk de straf die door de wet is gesteld op het feit waarvan de betrokkene wordt verdacht.<sup>145</sup>

Bij het bekijken van de maximumstraf moet de parketmagistraat rekening houden met de gevallen van herhaling, ook al is de herhaling op zich geen beletsel om een minnelijke schikking voor te stellen. Een minnelijke schikking zal echter niet meer mogelijk zijn wanneer ten gevolge van herhaling de maximumstraf boven de vijf jaar is.

Vervolgens mag de zaak nog niet aanhangig zijn gemaakt bij de rechtbank of mag nog geen onderzoek zijn gevorderd van de onderzoeksrechter. Hierbij is het zo dat de vrijwillige verschijning van de verdachte de zaak aanhangig maakt bij de strafrechter en dus zal er geen minnelijke schikking meer kunnen plaatsvinden. Een oproeping waarbij de verdachte uitgenodigd wordt om vrijwillig te verschijnen (artikel 147 Sv.), maakt de zaak niet aanhangig bij de rechtbank en dus is een minnelijke schikking wel nog mogelijk.<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> P. ARNOU, "Minnelijke schikking", in *Comm. Straf.* Mechelen, Kluwer, losbl., p 8.

<sup>142</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 703 en B. DE RUYVER en K. VAN IMPE, "De minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken", *R.W.* 2000-2001, nr. 11, 10 november 2000, p 460.

<sup>143</sup> Dit artikel is ingevoegd door de wijziging van de oorspronkelijke wet op de minnelijke schikking van 1984 door de wet van 10 februari 1994. Zie R. DECLERCQ, *Beginselen van strafrechtspleging*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 2003, p 72.

<sup>144</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 705.

<sup>145</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 703.

<sup>146</sup> P. ARNOU, "Minnelijke schikking", in *Comm. Straf.* Mechelen, Kluwer, losbl., p 12.

Tenslotte moet het openbaar ministerie ervan overtuigd zijn dat er in de concrete zaak enkel een geldboete of een geldboete met verbeurdverklaring moet gevorderd worden (straf *in concreto*).<sup>147</sup>

Deze voorwaarde houdt vooreerst in dat de parketmagistraat moet overtuigd zijn dat de betrokkene de feiten heeft gepleegd. Bij de minste twijfel kan hij geen minnelijke schikking voorstellen.

Het is tevens niet mogelijk om zulk voorstel te doen als de feiten die de verdachte heeft gepleegd toch zouden verjaard zijn, niet strafbaar zijn door de aanwezigheid van een strafuitsluitende verschoningsgrond of dat de strafvordering reeds vervallen is door een eerdere veroordeling.

Wanneer de magistraat meent dat een gevangenisstraf de gepaste straf is, zelfs als die voorwaardelijk zou worden opgelegd, dan kan hij geen voorstel tot minnelijke schikking doen.

In geval dat er voor een bepaald misdrijf enkel een gevangenisstraf is bepaald, dan kan de minnelijke schikking toch nog worden voorgesteld indien de gevangenisstraf het maximum van vijf jaar niet overschrijdt en indien er verzachtende omstandigheden aanwezig zijn. Immers, de minnelijke schikking kan dan enkel worden voorgesteld als het OM van oordeel is dat er verzachtende omstandigheden aanwezig zijn van die aard dat niet meer dan een geldboete zou moeten gevorderd worden.<sup>148</sup>

De minnelijke schikking wordt in principe voorgesteld aan diegenen die strafrechtelijk verantwoordelijk zijn voor het misdrijf. Ten gevolge van de wet op de verantwoordelijkheid van rechtspersonen van 1999, kan een minnelijke schikking ook voorgesteld worden aan rechtspersonen. Het toepassingsgebied van de minnelijke schikking is ten aanzien van rechtspersonen trouwens groter aangezien een rechtspersoon enkel, eventueel na omzetting van de door de wet bepaalde gevangenisstraf via artikel 461*bis* Sw., met een geldboete kan worden bestraft.<sup>149</sup>

Indien er meerdere daders betrokken zijn bij eenzelfde feit of feiten, is het mogelijk dat aan sommigen onder hen een minnelijke schikking wordt voorgesteld en aan anderen niet.

Aan minderjarigen van minder dan 16 jaar kan geen minnelijke schikking worden voorgesteld, evenmin als aan minderjarigen van meer dan 16 jaar wegens feiten die normaal voor de jeugdrechtbank worden gebracht.

Personen die genieten van een diplomatieke immuniteit kunnen ook niet genieten van een minnelijke schikking.<sup>150</sup> Daarentegen kan wel een minnelijke schikking worden voorgesteld aan leden van de Wetgevende kamers, al schrijven de procureurs-Generaal de parketten voor om in dat geval de casus eerst aan hen voor te leggen.

Wanneer niet aan de wettelijke voorwaarden voldaan is, zal er geen verval van de strafvordering plaatsvinden, ook al heeft de verdachte het voorstel aanvaard en tijdig betaald. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het misdrijf waarvoor de minnelijke schikking werd voorgesteld strafbaar is met een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar of dat de zaak reeds aanhangig werd gemaakt voor de strafrechter.

---

<sup>147</sup> S. PARMENTEIR, C. FIJNAUT en D. VAN DAELE, « From Sisyphus to Octopus : towards a modern public prosecutor's office in Belgium », *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice* 2000, 174.

<sup>148</sup> P. ARNOU, "Minnelijke schikking", in *Comm. Straf.* Mechelen, Kluwer, losbl., p 12-13.

<sup>149</sup> B. DE RUYVER en K. VAN IMPE, "De minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken", *R.W.* 2000-2001, nr. 11, 10 november 2000, p 461.

<sup>150</sup> R. DECLERCQ, *Beginselen van strafrechtspiegeling*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 2003, p 73.

De vraag kan gesteld worden welke de mogelijkheden zijn voor de verdachte om zijn geldsom in die gevallen terug te krijgen. Probleem hierbij is dat de verdachte eerst door een rechterlijk instantie moet laten vaststellen dat de minnelijke schikking niet het verval van de strafvordering heeft teweeggebracht en dan moet hij de betaalde geldsom in rechte kunnen terugvorderen. In de gevallen waarin de strafvordering nog niet vervallen is, zou de verdachte de strafvordering in principe zelf op gang kunnen brengen door vrijwillig te verschijnen voor de strafrechter ten gronde en aan de strafrechter vonnis te vragen over de strafvordering wegens het feit waarvoor een onvolkomen minnelijke schikking werd afgesloten. De strafrechter kan dan eventueel een veroordeling kunnen uitspreken, maar hij is niet bevoegd om de terugbetaling van de geldsom te bevelen.<sup>151</sup> Hij kan dan wel de geldsom aanrekenen op de uitgesproken veroordeling en op die manier kan de verdachte toch de geldsom terug krijgen. In geval de strafvordering ondertussen wel al is vervallen- bijvoorbeeld wegens overlijden van de verdachte- bestaat er geen eensgezindheid of het mogelijk is om een burgerlijke procedure te starten waarbij en de vaststelling van het feit dat de minnelijke schikking de strafvordering niet heeft doen vervallen, en de terugbetaling van de geldsom die betaald werd ten gevolge van deze onvolkomen minnelijke schikking.

Een belangrijke aanvullende rechtsbron naast de wettelijke bepalingen zijn de circulaire van de parketten-generaal met betrekking tot de toepassing van de minnelijke schikking. Zij beperken het toepassingsgebied van de minnelijke schikking aanzienlijk door bijkomende voorwaarden toe te voegen aan de voorwaarden die in de wet zijn opgesomd. Zo bepaalt de circulaire van 22 januari 1985 dat een minnelijke schikking in principe slechts kan worden voorgesteld voor misdrijven, strafbaar met maximum 6 maanden.<sup>152</sup>

In de toekomst zal de inhoud van die circulaire moeten bepaald worden in een ministeriële richtlijn uitgevaardigd krachtens artikel 143<sup>ter</sup> Ger. W en uitgevoerd door het college van procureurs-generaal.

## **b) Procedurele aspecten**

Het voorstel tot minnelijke schikking wordt overgemaakt aan de verdachte door het openbaar ministerie. Het OM kan een bericht van het voornemen om een voorstel tot minnelijke schikking aan te gaan ter kennis geven van de verdachte vooraleer het zeker is dat alle schade is vergoed. Dit om de reden dat de verdachte op die manier een zekere termijn heeft om eventueel een regeling van de schadevergoeding te treffen en een bewijs daarvan aan het OM over te brengen.

Dit bericht is echter niet het eigenlijke voorstel tot minnelijke schikking en is dus ook niet bindend voor het OM.

Het bedrag dat moet worden betaald om op het voorstel in te gaan<sup>153</sup> wordt vastgesteld door het OM dat wel gebonden is door de wettelijke maxima en minima (artikel 216<sup>bis</sup> § 1, lid 3 Sv.).

De geldsom mag niet meer zijn dan het maximum van de geldboete die in de wet voor het betrokken misdrijf is bepaald, verhoogd met de wettelijke opdecimen, en mag niet minder dan 10 euro bedragen, eveneens verhoogd met de opdecimen.

Het bedrag moet worden betaald binnen een termijn die door het OM wordt bepaald (artikel 216<sup>bis</sup> § 1, lid 2 Sv.).<sup>154</sup> Opnieuw is het OM gebonden door een wettelijk minimum en

<sup>151</sup> Cass. 27 februari 1973, *Arr. Cass.* 1973, 639.

<sup>152</sup> P.L. BODSON, "Procédures extra-judiciaires", *Panopticon* 1987, 453.

<sup>153</sup> R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvordering*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 113.

maximum, respectievelijk acht dagen en drie maanden. In uitzonderlijke gevallen kan de procureur een betalingstermijn van 6 maanden toestaan.

Indien het OM geen dergelijke minimumtermijn bepaalt, staat er geen rechtsmiddel open voor de verdachte. Evenmin kan het OM verplicht worden een nieuwe of langere termijn te verlenen en ook de rechtbank is niet in de mogelijkheid om een nieuwe aanbiddingstermijn te geven.<sup>155</sup>

De betalingswijze wordt vastgelegd door het OM, al bepaalt de wet dat de betaling moet gebeuren aan de Administratie van de Belasting over de toegevoegde waarde en de Registratie en domeinen (artikel 216bis § 1, lid 1 *in fine*).

Tenslotte bepaalt het OM ook binnen welke termijn de verdachte afstand moet doen van de in beslag genomen voorwerpen of indien de voorwerpen nog niet in beslag zijn genomen, waar de verdachte deze kan afgeven (artikel 216bis § 1; lid 5 Sv.)<sup>156</sup>

Het voorstel gebeurt via een typeformulier en wordt gedaan bij een ter post aangetekende brief of door middel van een waarschuwing gegeven door een agent van de openbare macht (artikel 216bis § 1, laatste lid Sv.).

Het voorstel moet worden gedaan in een taal die is bepaald voor het gebruik in strafzaken in het gerechtelijk arrondissement van de PK die het voorstel doet (artikel 12 Wet talen in gerechtszaken).

In geval er onwettelijke modaliteiten worden vooropgesteld bij een voorstel tot minnelijke schikking (bijvoorbeeld een geldsom die het minimum of maximum van de wet niet respecteert), kan de verdachte nooit eenzijdig de door het OM opgestelde betalingsmodaliteiten van de minnelijke schikking wijzigen.<sup>157</sup>

### c) Besluit

Hoewel de minnelijke schikking aan zekere wettelijke voorwaarden moet voldoen, heeft het OM een heel grote discretionaire bevoegdheid bij het voorstellen van dit instrument dat tot verval van de strafvordering leidt. Vooral ook omdat in het geval de wettelijke voorwaarden en modaliteiten niet zijn voldaan, het heel moeilijk tot onmogelijk wordt voor de verdachte om daaraan iets te doen.

Men kan zich dan de vraag stellen in hoeverre de rechtspositie van de verdachte al dan niet wordt gerespecteerd. Immers, in welke mate kan er sprake zijn van een vrije instemming op

---

<sup>154</sup> Cass. 30 januari 2001, R.W. 2001-2002, nr. 25, 888: Die betaling geschiedt slechts door de overhandiging van de verschuldigde geldsom of door het crediteren van de bank- of postrekening bij betaling door middel van giraal geld; L. ARNOU, "Storten en betalen: een wereld van verschil", *Juristenkrant* 2001, nr. 27, 1.

<sup>155</sup> P. ARNOU, "Minnelijke schikking", in *Comm. Straf.* Mechelen, Kluwer, losbl., p 17.

<sup>156</sup> Deze bepaling dateert van voor de wet van 17 juli 1990 die de confiscatie van vermogensvoordelen heeft ingevoerd. Hoewel de bepaling is bedoeld voor de confiscatie van voorwerpen, moet er naar analogie van uitgegaan worden dat ze ook zal gelden voor confiscatie van vermogensvoordelen. Artikel 216bis §1, lid 1 Sv. bepaalt immers dat de procureur de dader verzoekt om een geldsom te betalen aan de administratie van de BTW en Registratie en Domeinen. Het probleem hierbij wel is dat het bedrag van de geldboete wettelijk geplafonneerd is terwijl het bedrag van het vermogensvoordeel zal moeten geraamd worden. Zie C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, p 704.

<sup>157</sup> P. ARNOU, "Minnelijke schikking", in *Comm. Straf.* Mechelen, Kluwer, losbl., p 31-32.

een (ongemotiveerd) transactievoorstel van het parket waarbij de betrokkene bij weigering principieel voor de rechter moet verschijnen?<sup>158</sup>

### 2.3. Vervolgingsbeslissing

Zoals hierboven vermeld, heeft de Raad van State beslist in zijn arresten dat het beroep tegen een beslissing tot al dan niet vervolging, onontvankelijk is omdat het openbaar ministerie op dat moment niet optreedt als een administratieve overheid maar die beslissing moet gezien worden als de uitoefening van het gerechtelijk ambt.<sup>159</sup>

De vraag kan worden gesteld of de burger zich kan beklagen over het niet seponeren van een zaak en dus of de rechter de bevoegdheid heeft om de beslissing tot seponeren of vervolgen te controleren.<sup>160</sup> Deze vraag was aan de orde in een cassatiearrest van 15 februari 2000.<sup>161</sup>

De vraag of de vervolging in strijd was met het gelijkheidsbeginsel<sup>162</sup> of met het recht op een eerlijk proces<sup>163</sup> werd vroeger ook reeds gesteld aan het Hof, maar werd telkens resoluut afgewezen met de motivatie dat het toekomt aan het openbaar ministerie om te oordelen of een vervolging opportuun is of niet. In een beslissing van 1996<sup>164</sup> voegt het Hof er nog aan toe dat *“de omstandigheid dat de procureur des Konings het...gelijkheidsbeginsel zou hebben miskend door een bepaald persoon te vervolgen en niet een ander waarvan wordt beweerd dat hij zich in dezelfde toestand zou bevinden...de strafbaarheid van het door de beklagde gepleegde misdrijf niet wegneemt, noch het verval van de strafvordering tot gevolg heeft.”*<sup>165</sup>

Het Hof voegde er ook nog aan toe dat het niet geoorloofd is dat de rechter de beslissing van de PK om wel of niet te vervolgen beoordeelt wegens de onafhankelijkheid van OM.

Hiermee leek de deur volledig dicht te gaan voor een rechterlijke controle op het openbaar ministerie om redenen zoals onoverkomelijke dwaling of enigerlei machtsafwendings.

Hoewel in het arrest van 2000 het middel niet ontvankelijk wordt verklaard, stelt het Hof in zijn overwegingen toch dat *“de rechter zich niet in de plaats kan stellen van de vervolgingsmagistraat...alleen zal nagaan of de vervolging van de te berechten beklagde al dan niet willekeurig is”*. Met deze uitspraak verklaart het Hof zich dus wel bevoegd om te oordelen of een vervolging al dan niet willekeurig is en komt de rechterlijke toetsing op het openbaar ministerie toch weer binnen handbereik. De beslissing om te vervolgen of niet zou dan kunnen getoetst worden aan de richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid die opgesteld worden door de minister van Justitie. Zoals hierboven reeds vermeld (p 12) is het twijfelachtig of die richtlijnen meer zijn dan louter interne dienstvoorschriften en of ze rechtsgevolgen creëren voor de rechtsonderhorigen. Om die reden lijkt op basis van het cassatiearrest niet

---

<sup>158</sup> B. DE RUYVER en K. VAN IMPE, “De minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken”, *R.W.* 2000-2001, nr. 11, 10 november 2000, p 4632.

<sup>159</sup> A. DE NAUW, “Controle over vervolging en seponering”, *liber amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 92.

<sup>160</sup> A. DE NAUW, “De wet tot instelling van een college van procureurs-generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen”, in DE NAUW A. en TRAEEST PH. (red.), *Wie is er bang van het strafrecht?*, XXIVe *Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998*, Gent, Mys & Breesch, 1998, 28.

<sup>161</sup> Hof Van Cassatie 15 februari 2000, 2000, 122.

<sup>162</sup> Zie bv Cass 10 maart 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, nr. 410; Cass. 13 december 1989, *Arr. Cass.* 1989-90, nr. 236.

<sup>163</sup> Cass. 15 maart 1985, *Arr. Cass.* 1984-85, nr. 332.

<sup>164</sup> Cass. 4 juni 1996, *R.W.* 1996-97, 676, noot A. VANDEPLAS, *J.T.* 1997, 131.

<sup>165</sup> Zie ter zake ook:



meer mogelijk dan met alle middelen van recht te bewijzen dat een vervolging *in casu* willekeurig of onredelijk is.<sup>166</sup>

Het Hof van Cassatie vervalt echter opnieuw in zijn oude rechtspraak. In een arrest van 24 januari 2001 stelt het Hof dat “*de strafrechter, wegens de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie, de beslissing van de procureur des Konings om al dan niet vervolgingen in te stellen, niet mag beoordelen of hem ter zake bevelen mag geven.*”<sup>167</sup>

In een arrest van 15 januari 2002 wordt de motivering van het cassatiearrest van 4 juni 1996 opnieuw gebruikt. Het Hof voegt er echter nog aan toe dat het naleven van het gelijkheidsbeginsel in de vervolging niet eens zou kunnen worden beoordeeld door de rechter vermits er geen gegevens zijn betreffende het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie.<sup>168</sup>

Deze evolutie is te betreuren en betekent een stap terug in de ontwikkeling naar een systeem dat gericht is op meer gelijkheid en rechtszekerheid. De evolutie die zou voortvloeien uit het arrest van 15 februari 2000, namelijk de mogelijkheid om de toepassing van het opportuniteitsbeginsel (*in casu* de seponeringsbevoegdheid) door het openbaar ministerie te onderwerpen aan een mogelijke rechterlijke toetsing. Deze evolutie werd immers in overeenstemming geacht met de invoering van artikel 28*quater* Sv.<sup>169</sup> Het argument dat er geen richtlijnen aanwezig zijn om de beslissing tot vervolging te controleren, toont nog maar eens aan dat er misschien moet gedacht worden om een veralgemeende toepassing van richtlijnen in te voeren.

Men zou echter wel zoals Traest<sup>170</sup> kunnen argumenteren dat de mogelijkheid voor de beklagde om de vervolgingsbeslissing in zijn concrete context in het rechterlijk debat te betrekken en deze aan een marginale toetsing te laten onderwerpen, kan worden beschouwd als een aspect van de concrete werking van het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid. Hierbij moet het wel worden benadrukt dat een marginale toetsing van de vervolgingsbeslissing aan de beginselen van een goede procesorde niet mag uitmonden in een teloorgang van het beginsel van de opportuniteit van de vervolgingen.<sup>171</sup>

## IV. Besluit

De roep om meer controle te hebben op het steeds beslissingsvrijere openbaar ministerie is vanuit de wens om meer rechtszekerheid en meer gelijkheid te creëren duidelijk voelbaar. Niet alleen is het door de hervormingen in de jaren 1997 en 1998 duidelijk geworden dat de minister van Justitie het strafrechtelijk beleid bepaalt door middel van richtlijnen die bindend zijn voor de parketmagistraten, maar kreeg het opportuniteitsbeginsel tezelfdertijd een wettelijke basis waardoor de parketmagistraat dit niet meer volledig autonoom kon invullen. Hij is nu verplicht om enerzijds bij zijn vervolgingsbeslissing rekening te houden met de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid en is op basis van artikel 28*quater* Sv ook verplicht

---

<sup>166</sup> T. VANDER BEKEN, “De positie van het Hof van Cassatie met betrekking tot de toetsing van het opportuniteitsbeginsel”, *T. Straf.* 2000, 124.

<sup>167</sup> Cass. 24 januari 2001, *Arr. Cass.* 2001, afl. 2, 160.

<sup>168</sup> Cass. 15 januari 2002, *Arr. Cass.* 2002, afl. 1, 145.

<sup>169</sup> J. NEVEN, Niet-vervolgd drugmisdrijf en het opportuniteitsbeginsel, *T. Straf.* 2006, afl. 6, 335.

<sup>170</sup> P. TRAEEST, “Rechts(on)zekerheid in materieel en formeel strafrecht en strafrechtelijk legaliteitsbeginsel”, *R.W.* 1993-94, 1200.

<sup>171</sup> D. VAN DAELE, Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, 37.



om zijn beslissing tot seponeren te motiveren. Ook al is het Hof van Cassatie later teruggekomen op die rechtspraak, in 2000 heeft het Hof in een arrest al eens de mogelijkheid geformuleerd om een rechterlijke toetsing op de vervolgingsbeslissing mogelijk te maken op basis van willekeur. Tenslotte gaan er ook steeds meer stemmen op om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als algemene beginselen van behoorlijk vervolgingsbeleid toepasselijk te maken op de uitvoerende taken van het openbaar ministerie.

Hoewel het in de praktijk en zeker wat milieuzaken betreft, zeker niet zo een vaart loopt, vooral omdat er nog geen nationale richtlijnen door de minister van Justitie aangaande milieuzaken bestaan en de motivering voor de sepotbeslissing niet echt noemenswaardig is en eerder stereotiep, blijkt dat de stelling dat een rechterlijke toetsing van de toepassing van het opportuniteitsbeginsel moet mogelijk zijn, niet meer compleet ondenkbaar is.

Zo zou de gemeenschappelijke richtlijn van 8 mei 1998 over het vervolgingsbeleid inzake bezit en detailhandel van illegale verdovende middelen van het College van Procureurs Generaal en de minister van Justitie kunnen dienen als model in de discussie over een willekeurige of onredelijke vervolging inzake drugs. Probleem bij deze richtlijn is echter dat ze niet is gepubliceerd en dus zal het moeilijk zijn voor de burger om er zich op te beroepen. Het is tevens twijfelachtig of deze richtlijn effectief rechtsgevolgen kan creëren voor de rechtsonderhorigen.<sup>172</sup>

In Nederland is men al van in de jaren '70 bezig met het opstellen van strafvorderingsrichtlijnen. De zogenaamde Polaris-richtlijnen<sup>173</sup> houden rekening met de ernst van het delict en de omstandigheden van de verdachte. De criteria op basis waarvan een sanctie wordt opgelegd worden opgesomd en indien er wordt afgeweken van de objectieve beoordelingscriteria van een richtlijn wordt dit ook expliciet gemotiveerd.

De richtlijnen zijn verzameld in een geautomatiseerd systeem die de parketmagistraat toelaat om op basis van een aantal vragen een antwoord te krijgen over wat de gangbare manier van afhandelen is in een concrete casus. Indien de parketmagistraat dan nog zou beslissen, op basis van individuele kenmerken van een zaak, om af te wijken van de richtlijn, dient dit te worden gemotiveerd. De burger kan het BOS-systeem ook raadplegen en dus zijn de werkzaamheden van het OM in Nederland volledig controleerbaar.

Dit systeem van strafvorderingsrichtlijnen kan leiden tot een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en kan voor de rechtsonderhorigen tevens een beter inzicht bieden in het beoordelingsmechanisme van de parketmagistraat. Tevens kan het ook leiden tot een algemene kwaliteitsverbetering bij het openbaar ministerie en een bijkomende professionalisering.

Op basis van die redenen zou het toch de moeite waard zijn om een stap verder te gaan in de evolutie van het beperken van de beslissingsvrijheid van het OM en valt de beslissing tot invoering van strafvorderingsrichtlijnen op grote schaal in België wellicht te overwegen. Dit alles zonder een complete teloorgang van het opportuniteitsbeginsel door de mogelijkheid te behouden om in concrete situaties af te wijken van de richtlijnen mits een omstandige motivering.

---

<sup>172</sup> A. DE NAUW, "De wet tot instelling van een college van procureurs-generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen", in DE NAUW A. en TRAEST PH. (red.), *Wie is er bang van het strafrecht?*, XXIVe Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998, Gent, Mys & Breesch, 1998, 28.

<sup>173</sup> Polaris staat voor Project Ontwikkeling Landelijke Richtlijnen voor Strafvordering.

## Bibliografie

### Boeken

- ARNOU, P., “Seponering”, in X. (ed.), *Strafrecht en strafvordering. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen België, 1999, losbl, 4 dln., 22p.
- DECLERCQ, R., *Beginselen van strafrechtspleging*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1994, 20. en 2003, 1440 p.
- DE NAUW, A., “Kontrolle over vervolging en seponering”, in X, *Liber Amicorum Hermann Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 75-95.
- DE NAUW, A., “De wet tot instelling van een college van procureurs-Generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen”, in DE NAUW A. en TRAEEST PH. (red.), *Wie is er bang van het strafrecht?, XXIVe Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998*, Gent, Mys & Breesch, 1998, 1-33.
- DE SMET, B., *De hervorming van het gerechtelijk vooronderzoek in België. Moet het gerechtelijk vooronderzoek in zijn huidige vorm behouden blijven?*, Antwerpen, Intersentia, 1996, 450 p.
- FIJNAUT, C., VAN DAELE, D. en PARMENTIER, S., *Een openbaar ministerie voor de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Leuven, Universitaire pers, 2000, 266 p.
- GEPTS, A., “De Commissie Vervolgingsbeleid: sleutel tot een betere handhaving van de leefmilieuregelgeving?”, in J. VAN DEN BERGHE, *De handhaving van milieurecht. Verslagboek van de studiedag gehouden te Brussel op 22 februari 2002*, Mechelen, Kluwer, 2002, p 59-72.
- JANSSEN C. en VERVAELE, J., *Le ministère public et la poursuite de classement sans suite*, Brussel, Bruylant, 1990, 11-13.
- MAES, B., « De motivering van straffen 10 jaar na de invoering van de wet van 27 april 1987”, in *Wie is er bang van het strafrecht?*, XXIV Postuniversitaire cyclus W. Delva, Gent, Mys & Breesch, 1998, 185-204.
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2002, 1130 p.
- MATTHIJS, J., *Openbaar Ministerie, A.P.R.*, Gent, Story-Scientia, 1983, 392 p.
- OPDEBEEK, I., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 491 p.
- PONSAERS, P. en VERHAGE, A., “Empirische studies naar de verzadiging van het Openbaar Ministerie”, in X, *Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Update in de Criminologie, 2004, 27-54.

- STEENHUIS, D.W., “Voorwoord: betere richtlijnen voor strafvordering”, in: Project Ontwikkeling Landelijke Richtlijnen Strafvordering, Brochure Voorlichtingsdienst OM, Den Haag, SDU, 1998.
- STYNEN, M., *De grondwet in 80 topics*, Gent, Academia Press, 2003, 396 p.
- TAELEMAN, P., “Externe controle op de werking van de rechterlijke orde” in J. LAENENS en M. STORME (ed.), *In de ban van Octopus*, Antwerpen, Kluwer, 2000, (95) 96.
- VAN ALBERT, K., ENHUS, E. en PONSAERS, P., *Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de strafrechtelijke keten*, Dienst voor Strafrechtelijk Beleid, Brussel, Politeia, 2003, 304 p.
- VAN DAELE, D., *Openbaar ministerie en strafrechtelijk beleid*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, 591 p.
- VAN DE BUNT, H.G., ROORDING, J.F.L. en VERPALEN, M.J.M., *Richtlijnen van het Openbaar Ministerie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1993, 128 p.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, 1576 p.
- VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, 531 p.
- VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, 874 p.
- VAN OEVELEN, A., *De overheidsaansprakelijkheid voor het optreden van de rechterlijke macht, I*, in *Aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Maklu, 1987, 495p.
- VERSTRAETEN, R., *De burgerlijke partij en het gerechtelijk onderzoek. Het slachtoffer in het strafproces*, Antwerpen, Maklu, 1990, 535 p.
- VERSTRAETEN, R., *Handboek strafvordering*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, 1193 p.

### **Artikels**

- ALDERWEIRELDT, B., “Statuut van het openbaar ministerie”, *Vl. Jurist* (Vlaams jurist vandaag)1997, afl. ½, 21.
- ARNOU, L., “Storten en betalen: een wereld van verschil”, *Juristenkrant* 2001, nr. 27, 1.
- ARNOU, P., “Minnelijke schikking”, in *Comm. Straf.* Mechelen, Kluwer, losbl., 41 p.
- BILLIET, M. Beslissingsvrijheid in het sanctioneringstraject, Identificatie van niches tot beleidsvoering, 2007, ongepubliceerd.
- BODSON, P.L., “Procédures extra-judiciaires”, *Panopticon* 1987, 453.

- BORGERS, M.J., “Het wettelijk sanctiestelsel en de straftoematingsvrijheid van de rechter”, *T. Strafr.* 2005, 74-148.
- CARMEN, I., « Over de noodzakelijkheid van een beleid op parketniveau », *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 25-35.
- DELVA, J., “De onafhankelijkheid van de Belgische rechter ten aanzien van de uitvoerende macht (II)”, *T.B.P.* 1988, 231.
- DE NAUW, A., “De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid in België”, *D.D.* 1978, 239.
- DE NAUW, A., “Het Octopusakkoord en de hervorming van het openbaar ministerie”, *Orde van de Dag*, afl 7, 1999, p 7-12.
- DE RUYVER, B. en VAN IMPE, K., “De minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken”, *R.W.* 2000-2001, nr. 11, 10 november 2000, 445-463.
- DE WILDE, L., “Het sepotbeleid”, *Panopticon* 1982, 501-517.
- DUMON, F., “De rechterlijke macht, onbekend en miskend (deel 1). Rede uitgesproken door de procureur-Generaal F. Dumon op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 1981”, *R.W.* 1981-1982, 513-548.
- DUMON, F., “De rechterlijke macht, onbekend en miskend (deel 2). Rede uitgesproken door de procureur-Generaal F. Dumon op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 1981”, *R.W.* 1981-1982, 577-602.
- DUMON, F., “De scheiding der staatsmachten. De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – de parlementaire onderzoekscommissies”, *R.W.* 1990, 169-176.
- DUPRE, I. en VAN NUFFELEN, R., “De Hoge Raad voor de justitie: het nieuwe huis van vertrouwen?”, *Panopticon* 1999, 20-55.
- FIJNAUT, C., “Naschrift”, *Panopticon* 1986, 383-385.
- FISELIER, J.P.S. en LENSING, J.A.W. “Afstemming van de straftoemeting”, *Trema* 1995, p. 105-117.
- HAYOIT DE TERMICOURT, R., “Propos sur le Ministère Public », *Rev. Dr. Pen. Crim.*, 1936, 961-1011.
- HUYBRECHTS, L., Art. 137-156 Ger. W., in X, *Gerechtigd recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Kluwer, Mechelen, 2000, losbl.
- HUYSE, L. en VERDOODT, A., “Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis”, *Panopticon* 1999, 3-19.
- JONCKHEERE, N., “De prioriteitsnota vervolgingsbeleid”, *Milieu en Bedrijf*, 2000, p 1-5.

- KRINGS, E., “Enkele beschouwingen betreffende rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht. Rede uitgesproken door de procureur-generaal E. Krings op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 1989”, *R.W.* 1989-90, (169) 173, 178-180 en 185.
- LAMON, H., “Het beleid van het parket: niet enkel een taak van parket”, *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 47-53.
- LENAERTS, L., “Sepotbeheersing en prioriteiten: twee polen van een zelfde geïntegreerd opsporings- en vervolgingsbeleid”, *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 17-25.
- LOYENS, J., “Het onbehagen van de magistratuur. Beschouwingen bij dertig jaar mercuriales”, *R.W.* 2003-2004, nr. 33, 1281-1293.
- MASSET, A. en DERENNE-JACOBS, C., “La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux : une tradition consacré ou bouleversée ? », *Rev. Dr. Pén.* 1997, 848-867.
- MASSET, A., « La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national : Que reste-t-il de l’indépendance du ministère public ? », *J.T.* 1997, 649-651.
- MYER, E., “OM-beslissingen per computer: in het BOS gestuurd”, *Nieuwsbrief Strafrecht* 1999, p. 42-43.
- MORRENS, P., “Enkele bedenkingen over het opsporings- en vervolgingsbeleid m.b.t. het leefmilieu”, *Panopticon* 1989, 141-151.
- MORRENS, P., “De rechter buitenspel? Over de toepassing van de minnelijke schikking in de praktijk”, *Panopticon* 1991, p. 168-173.
- NEVEN, J., “Niet-vervolgd drugmisdrijf en het opportuniteitsbeginsel”, *T. Straf.* 2006, afl. 6, 334-335.
- NOUWYNCK, L., « Politique criminelle et institutionalisation du collège des procureurs généraux », *Rev. Dr. Pén.* 1997, 832-847.
- PARMENTEIR, S., FIJNAUT, C. en VAN DAELE, D., ”From Sisyphus to Octopus : towards a modern public prosecutor’s office in Belgium”, *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice* 2000, issue 3, 154-186.
- PLEYSIER, S., VERVAEKE, G. en PARMENTIER, S., “Het “ vertrouwen in “de instelling: enkele beschouwingen”, *Panopticon* 2000, 63-79.
- REYNDERS, D., “Het strafrechtelijk beleidsdoel heiligt de middelen: de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid”, *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 61-68.
- ROZIE, J., “Actualia omtrent de bepaling en de motivering van de straf”, *Nullum Crimen* 2007, 177-188

- SCHUERMANS, F., «De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat : een daadwerkelijk instrument van criminele politiek ? », *Panopticon* 1997, 324.
- SCHUERMANS F., “Donkere onweerswolken boven het Belgisch strafvorderlijk landschap”, *Panopticon* 2005, jaargang 26, 5, 39-54.
- SCHURER, G. en VAN LOON, R.P.L., “Strafvorderingsrichtlijnen in Nederland. Verleden, heden en toekomst”, *Trema* 2000, *Straftoemetingbulletin* 1, 9-14.
- SORGDRAGER, W., “De identiteitscrisis van het openbaar ministerie”, *Trema* 1990, 15-18.
- STEENBRINK, J., “Het openbaar ministerie en beginselen van behoorlijke procesorde”, *A.A.* 1984, 593-601.
- TRAEST, P., “Rechts(on)zekerheid in materieel en formeel strafrecht en strafrechtelijk legaliteitsbeginsel”, *R.W.* 1993-94, 1190-1207.
- TROTTEYN, J., “Waarom zijn we begonnen? De aanvaarding van ‘beleid’: haast u langzaam”, *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 35-47.
- VAN CAENEGEM, P., “De rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. Verslag van de vergadering van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland van 21 en 22 november 1997”, *N.J.B.* 1998, 1306-1308.
- VAN DAELE, D., “Het openbaar ministerie en het strafrechtelijk beleid”, *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 53-60.
- VAN DAELE, D., ‘De hervormingen van het openbaar ministerie: een status questionis’, *tijdschrift voor strafrecht*, 2001, 41p.
- VANDE LANOTTE, J., “Bedenkingen bij de “onafhankelijkheid” van het openbaar ministerie”, *R.W.* 1990-91, (1001) 1007.
- VANDER BEKEN, T., “De positie van het Hof van Cassatie met betrekking tot de toetsing van het opportuniteitsbeginsel”, *T. Straf.* 2000, 122-125.
- VANDER BEKEN T. en BALCAEN A., “Het slachtoffer en de strafrechtsbedeling: berekende flirt of ware liefde?”, *Update in de Criminologie*, Mechelen, Kluwer, 2006, 81-95
- VAN DEN WYNGAERT, C., “Het gelijkheidsbeginsel in het straf(proces)recht: de schone slaapster in het bos?”, *R.W.* 1991-92, 1181-1193.
- VAN DRIESSCHE, E., “De onafhankelijkheid van het openbaar ministerie t.o.v. de regering in de uitoefening van de rechtsprekende functie”, *T.B.P.* 1967, 282-284.
- VAN KERCKVOORDE, J., “Beleid van parketmagistraten: een mozaïek van individuele afhandelingspatronen? Over conditionering van de beleidsruimte van parketmagistraten en over de harmonisering van haar aanwending”, *Panopticon* 1980, 107-118.



- VAN LIJSEBETH, B., ‘Naar een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid’, *Orde van de dag*, Kluwer, 2001, 21-29.
- VAN OEVELEN, A., Het opportuniteitsbeginsel inzake strafvervolgning en de toetsing van de beslissing al of niet te vervolgen aan de algemene zorgvuldigheidsnorm, *R.W.* 2003-04, afl. 41, 1698 en <http://www.rwe.be> (14 juni 2004).
- VERHAGE, A., “Over de (on)mogelijkheid om een beleid te voeren op parketniveau”, *Orde van De Dag* 2002, afl. 18, 7-17.
- VERVAELE, J., “Het openbaar ministerie in de strafrechtspleging- vergt strafrechtsbeleid een nieuwe trias politica?”, *R.W.* 1990-91, (1014) 1020.
- X, “De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht”, *R.W.* 1990-1991, 16-20.

### **Wetgeving en parlementaire stukken**

- *Parl. St. Kamer*, 1964-65, nr. 20, 30-31.
- Omzendbrief nr. Col 1/2003 van 3 februari 2003.
- Kamer van Volksvertegenwoordigers, “Tussentijds verslag namens de commissie voor Justitie”, *Parl. St. Kamer* 2006/2007, doc 51, 2138/004, 27 april 2007, URL: <http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/51/2138/51K2138004.pdf>.

### **Rechtspraak**

- Cass. 27 februari 1973, *Arr. Cass.* 1973, 639.
- R. v St. 24 oktober 1980, *APM* 1980, 49.
- R.v.St. Mille, nr. 20.671, 24 oktober 1980
- R.v.St. Croquet, nr. 20.672, 24 oktober 1980.
- Cass. 15 maart 1985, *Arr. Cass.* 1984-85, nr. 332.
- Brussel, 4 november 1986, *J.L.M.B.* 1978, 114.
- Cass 10 maart 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, nr. 410.
- Cass. 13 december 1989, *Arr. Cass.* 1989-90, nr, 20.
- Bergen 26 maart 1992, *Pas.* 1992, II, 41.
- Arbitragehof nr. 79/92, 18 november 1992; nr. 192/2004, 24 november 2004, overw. B.7.
- Arbitragehof nr. 82/94, 1 december 1994, noot R. DECLERCQ, “Het niet-ontvankelijk hoger beroep van de verdachte tegen zijn verwijzing naar de rechtbank”, *R.W.* 1994-1995, nr. 36, 1224-1227.

- Cass. 4 juni 1995, *R.W.* 1996-97, 676; Cass. 4 juni 1995, noot A. VANDEPLAS, *J.T.* 1997, 131.
- Cass. 14 februari 1997, *R.W.* 1996-97, 1433.
- Cass. 10 september 1999, *A.J.T.* 1999-2000, 504-506
- Hof Van Cassatie 15 februari 2000, 2000, *Arr. Cass.* 122.
- Antwerpen, 27 september 2000, *R.W.* 2001-2002, 789.
- Cass. 24 januari 2001, *Arr. Cass.* 2001, afl. 2, 160.
- Cass. 30 januari 2001, *R.W.* 2001-2002, nr. 25, 888.
- Cass. 15 januari 2002, *Arr. Cass.* 2002, afl. 1, 145.
- Brussel 11 februari 2002, *Journ. Proc.* Afl. 431, 29.
- Arbitragehof 14 december 2005, overweging B.3., URL: [www.arbitrage.be](http://www.arbitrage.be).

### **Beleidsdocumenten**

- Prioriteitennota Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest: 30 mei 2000, URL: <http://www.vvsg.be/cmsmedia/AVd713.doc?uri=ff808081fd7656c600fd76982c9b0279&action=viewAttachement>.
- Het federaal veiligheids- en detentieplan van 1999, URL: <http://www.senate.be/www/?MIval=/Registers/ViewReg&COLL=S&POS=1&PUID=33575343&TID=33608195&LANG=nl>.
- Regeerakkoord van de Vlaamse regering (2004-2009): vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen: URL: <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/regeerakkoord/vlaamsregeerakkoord2004.pdf>.
- Het Nationaal Veiligheidsplan van 30 maart 2004: URL: [http://www.just.fgov.be/nl\\_htm/parket/nationaal\\_veiligheidsplan.pdf](http://www.just.fgov.be/nl_htm/parket/nationaal_veiligheidsplan.pdf).
- De Kadernota Integrale Veiligheid van 30-31 maart 2004: [http://staatsblad.be/nl\\_htm/parket/kadernota.pdf](http://staatsblad.be/nl_htm/parket/kadernota.pdf).
- Regeerakkoord juli 2003: Een creatief en solidair België: URL: <http://www.mobielvlaanderen.be/pdf/beleidsnota-brieven/federaalregeerakkoord2003.pdf>.
- Beleidsverklaring van de minister van Justitie Jo Vandeurzen, april 2008, URL: <http://www.just.fgov.be/persberichten/2008/04/doc/verklaring.doc>.