

## **Strafvorderingsrichtlijnen voor het openbaar ministerie: een (nieuwe) schakel in de veiligheidsketen?**

Prof. Dr. Tom Vander Beken  
Annelies Balcaen

*IRCP*

Cahiers politiestudies 2009/3

## **Strafvorderingsrichtlijnen voor het openbaar ministerie: een (nieuwe) schakel in de veiligheidsketen?**

Het openbaar ministerie vormt een centrale actor in de strafrechtelijke keten. Immers, in regel<sup>1</sup> heeft het parket het monopolie over de vervolging van misdrijven en beslist het op basis van het opportuniteitsbeginsel autonoom of een bepaald feit zal worden vervolgd. Het is dus het openbaar ministerie dat uit het geheel van processen verbaal komend van de politie selecteert welke feiten voor de strafrechter zullen worden gebracht. Bijgevolg vormt de instantie een heel determinerende filter tussen opsporing en vervolging.

Bij de beslissing om al dan niet te vervolgen heeft het openbaar ministerie steeds een grote discretionaire bevoegdheid gehad. Deze discretionaire bevoegdheid wordt echter steeds meer onder vuur genomen gezien de dispariteit van de beslissingen tussen de verschillende parketten en zelfs binnen eenzelfde parket. De vraag rijst dan ook of er geen nood is aan een duidelijk beleid op niveau van het openbaar ministerie. Een doorzichtiger beleid zou immers betekenen dat opsporingsambtenaren meer kennis kunnen hebben van de prioriteit op te sporen misdrijven; de strafrechter heeft meer informatie omtrent de wijze waarop de beslissing tot al dan niet vervolgen tot stand is gekomen en kan deze informatie gebruiken bij een potentiële controle op de vervolgingsbeslissing. De burger tenslotte kan als gevolg van een transparant beleid genieten van meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

In die zin is er reeds een evolutie aan de gang in België. Zo is bijvoorbeeld de minister van Justitie verantwoordelijk voor het uitstippelen van een strafrechtelijk beleid aan de hand van richtlijnen en worden op allerhande niveaus veiligheids- en beleidsplannen ontwikkeld (Reynders, Raes & Van Wynsberge, 2008). De vraag is echter welke vorm een dergelijk beleid op parketniveau kan en moet aannemen. Immers, het uitstippelen van een transparant beleid op niveau van het openbaar ministerie betekent wel een beperking van de discretionaire ruimte van dit orgaan.

Om een antwoord te vinden op deze vraag bekijken we eerst wat de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie precies inhoudt en wat hiervoor de grondslagen zijn. Bovendien belichten we de maatregelen die reeds werden genomen ter beperking ervan. We bekijken de Nederlandse situatie om na te gaan of de beperkingen die België tot nog toe doorvoerde in de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie het eindpunt hoeven te zijn dan wel of verdere evoluties hierin wenselijk zijn. In Nederland is het beleid dat wordt gevoerd betreffende de strafvordering immers veel verregaander en heeft men een systeem van strafvorderingsrichtlijnen uitgewerkt die tot doel hebben een uniform en transparant vervolgingsbeleid te bekomen. Tot slot analyseren we welke mogelijkheden strafvorderingsrichtlijnen kunnen bieden bij het uitbouwen van een beleid op niveau van het openbaar ministerie in België en hoe zich dit verhoudt tot de bestaande beleidsontwikkelingen.

---

<sup>1</sup> De minister van Justitie beschikt op grond van artikel 143<sup>ter</sup> Ger. W. over een positief injunctierecht. Op basis hiervan kan hij het bevel geven een vervolging in te stellen. Er is geen eensgezindheid of er ook een negatief injunctierecht (het recht om vervolging te verbieden) bestaat in hoofde van de minister van Justitie. Voorts wordt in uitzonderlijke gevallen de strafvordering door de administratie uitgevoerd. Zo wordt inzake douane en accijnzen het initiatief tot strafvervolging genomen door het ministerie van Financiën en niet door het parket. Artikel 281 Algemene Wet Douane en Accijnzen bepaalt ter zake: “De strafvordering wordt door de administratie alleen uitgeoefend voor wat betreft de douanemisdrijven die enkel met geldboeten, verbeurdverklaringen of sluiting van fabrieken en werkplaatsen worden bestraft. Voor misdrijven die bestraft worden met een hoofdgevangenisstraf, wordt zij gelijktijdig door het openbaar ministerie en de administratie uitgeoefend.” Tenslotte zijn er een aantal gevallen waarbij het instellen van de strafvordering afhankelijk is van een machtiging, een aangifte of een klacht van het slachtoffer (met stelling van burgerlijke partij bij de onderzoeksrechter) (Van Den Wyngaert, 2006).

## **1. Het openbaar ministerie: tussen rechter en ambtenaar?**

De discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie is voor een groot stuk afhankelijk van de positie die men dit orgaan geeft binnen het staatsbestel (Parmentier, Fijnaut & Van Daele, 2000). Van oudsher is er namelijk discussie of het openbaar ministerie een orgaan is dat deel uitmaakt van de rechterlijke macht, de uitvoerende macht of van beide machten. De keuze voor het een of het ander heeft echter wel belangrijke gevolgen voor de mate van beslissingsvrijheid van het orgaan.

De 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**

Verschillende procureurs-generaal hebben op basis van grondwettelijke redenen het openbaar ministerie tot de rechterlijke macht gerekend en zij oordeelden dan ook dat het openbaar ministerie moest kunnen beschikken over een volledige onafhankelijkheid (Loyens, 2004).

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 (Matthijs, 1983, nr. 121).

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 (Perin, 1983).

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 (Van Daele, 2002b; Taelman, 2000). 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 (Vande Lanotte, 1990-91).

Een wettelijke reden om het openbaar ministerie 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 openbaar ministerie. 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’ (Van Daele, 2002b).

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 openbaar ministerie deel uitmaakt van de rechterlijke macht. Tenslotte kunnen er argumenten van historische aard aangehaald worden om het openbaar ministerie 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 (Van Daele, 2002b).

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

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

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

Drie grondwettelijke argumenten ondersteunen de stelling dat het openbaar ministerie tot de uitvoerende macht behoort.

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 echter 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 openbaar ministerie, kan worden besloten dat deze laatste niet tot de rechterlijke macht behoort (Vande Lanotte, 1990-91).

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 (Vande Lanotte & Goedertier, 2007).

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 (Dupre & Van Nuffelen, 1999). 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.

Een aantal artikelen in het Gerechtelijk Wetboek ondersteunen de visie dat het openbaar ministerie 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 (Vervaele, 1990-91; De Smet, 1996).

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 (Van Daele, 2002b).

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.

Als echter later de tekst van het decreet als voorbeeld zou dienen voor de wet van 18 juli 1869<sup>2</sup>, wordt deze tekst verworpen door een commissie en vervangen door een vage zin die bepaalde dat het openbaar ministerie 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) (Vande Lanotte, 1990-91).

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 (Van Driessche, 1967).

Zij is echter deel van de uitvoerende macht wanneer zij de toepassing van de wet bewaakt en bevordert (Van Daele, 2002b).

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

Een aantal auteurs (Van Driessche, 1967) menen dat het openbaar ministerie moet beschouwd worden als deel van zowel de uitvoerende als de rechterlijke macht.

Hayoit de Termicourt (1936), procureur-generaal, spreekt zich in zijn openingsrede van 1935 uit over zaken die in de wet niet worden behandeld of onduidelijk worden weergegeven. Hij 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 (De Termicourt, 1936).

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 (1936, 984) 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”.

Samengevat betekent dit dat de fase van de opsporing en de vervolging tot en met de schriftelijke vordering taken zijn die het openbaar ministerie uitvoert als deel van de uitvoerende macht. De vordering of het advies ter zitting zijn daden van gerechtelijke aard

---

<sup>2</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.

(Du Jardin, 2004). Dit laatste impliceert 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 (Du Jardin, 2004). 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 (Schuermans, 1997).

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.) (De Termicourt, 1936).

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 (Vande Lanotte, 1990-91).

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>3</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>4</sup> (Vervaele, 1990-91).

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 (Raad van State, 1980a).

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 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

---

<sup>3</sup> Hij stelde voor om het Gerechtelijk wetboek te wijzigen als volgt: "Het Openbaar Ministerie vertegenwoordigt de uitvoerende macht bij de rechterlijke macht".

<sup>4</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."

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 (1990-91) 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.

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 (Raad van State, 1980a & Raad van State, 1980b).

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” (Arbitragehof, 1992; Arbitragehof, 2004).

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

De Nauw (1977) volgde de idee van de Raad van State, dat zich zoals vermeld meerdere 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 parketmagistraten op dat moment deelnemen aan de rechtsbedeling. Volgens De Nauw (1977) betekende dit concreet dat zelfs de richtlijnen uitgevaardigd door het openbaar ministerie op die manier deel uitmaakten van het gerechtelijk ambt.

De Wilde (1982, 506) 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”.

De Wilde zag bijvoorbeeld de beslissing om te seponeren door het openbaar ministerie als een administratieve handeling en niet als een jurisdictionele beslissing waardoor hij het openbaar ministerie voor die beslissing rekende bij de uitvoerende macht.<sup>5</sup>

Vande Lanotte en Goedertier (2007) stellen vast dat uit het samen lezen 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.

De auteurs bemerken 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 (Vande Lanotte & Goedertier, 2007).<sup>6</sup> Deze visie is gelijklopend met degene die De Termicourt destijds voorhield.

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 en tevens de visie is die in dit artikel verder zal worden gevolgd.

## **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 vanuit de tweeledige opdeling van de taken van het openbaar ministerie die samengaan met de positie die het

---

<sup>5</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>6</sup> *Parl. St. Kamer 1997-1998, nr.1675/1, p 4: “het Openbaar Ministerie onafhankelijk is wanneer het de 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 strafvervolgning 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.”*



openbaar ministerie inneemt, met name enerzijds als vertegenwoordiger van de rechterlijke macht en anderzijds als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht.

## **2.1. Het openbaar ministerie als vertegenwoordiger van de rechterlijke macht**

De vordering of het advies ter terechtzitting, wanneer het openbaar ministerie 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 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 (Matthijs, 1980).

## **2.2. Het openbaar ministerie als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht**

Wanneer het openbaar ministerie optreedt als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht is het onderworpen aan het hiërarchisch toezicht van de minister van Justitie (Stynen, 2003). 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 openbaar ministerie 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 (Wet 20 november 1998, 1998) 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>7</sup> vast te stellen (Reynders, 2002).

Artikel 143<sup>ter</sup> Ger.W.,<sup>8</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 (wet 4 maart 1997). Dit advies is echter niet bindend. Het college staat onder het gezag van de minister van Justitie (artikel 143<sup>bis</sup> Ger.W.). Het college is onder meer verantwoordelijk voor de coherente 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 143<sup>bis</sup> Ger. W.) (De Nauw, 1998).

---

<sup>7</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>8</sup> Artikel 143<sup>ter</sup> 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.”

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 (De Nauw, 1998).

Dit betekent echter niet dat de richtlijnen geen ruimte zouden laten voor individuele aspecten eigen aan misdrijven en de plegers ervan. 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 (Van Daele, 2002a). 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>9</sup>. Bepaalde richtlijnen van het strafrechtelijk beleid zijn terug te vinden op de website van de federale overheidsdienst Justitie<sup>10</sup>. Echter, een principiële openbaarheid van de richtlijnen bestaat niet.

Bovendien bestaat er onduidelijkheid met betrekking tot de juridische aard van de richtlijnen van de minister van Justitie inzake het strafrechtelijk beleid.

De Raad van State stelde in de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 4 maart 1997 dat de richtlijnen niet kunnen gepercipieerd worden als rechtsregels. Immers, indien dit zo zou zijn, zou de minister aangelegenheden regelen die alleen bij wet kunnen worden geregeld en zou hij het beginsel dat het openbaar ministerie onafhankelijk is, schenden. (R. v. State 1996-97).

Echter, het amendement om het artikel 143<sup>ter</sup> Ger. W. in die zin te wijzigen werd niet aangenomen waardoor het tweede lid van dit artikel stelt dat de richtlijnen bindend zijn voor de leden van het openbaar ministerie (De Nauw, 1998).

Van Daele (2002b, p. 154-160) onderzocht in zijn proefschrift of de ministeriële richtlijnen te kwalificeren zijn als richtlijnen in de zin van het Europees strafrecht, interpretatieve omzendbrieven, verordenende omzendbrieven, omzendbrieven die beleidslijnen vastleggen, wetten in de materiële zin, dan wel louter als interne dienstvoorschriften. In de toenmalige stand van zaken kwam hij tot de conclusie dat de richtlijnen van de minister van Justitie te beschouwen zijn als louter interne dienstvoorschriften, die niet vatbaar zijn voor annulatieberoep bij de Raad van State en waarvan de schending evenmin door de rechtsonderhorige kan worden ingeroepen.

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

---

<sup>9</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 (Omsendbrief 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 (omsendbrief 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 (Omsendbrief nr. COL 11/2006 van 28 mei 2008, URL: [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)).

<sup>10</sup> [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be) (rechtsbronnen: omsendbrieven).

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 openbaar ministerie 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 (Stynen, 2003).

Het is ook mogelijk dat het openbaar ministerie het bevel tot vervolgen weliswaar opvolgt, maar ter terechtzitting toch de vrijspraak vordert (De Nauw, 1977).

Van de mogelijkheid de vervolging te bevelen wordt volgens Van den Wyngaert (2006) slechts zelden gebruik gemaakt. Het gebeurt volgens haar vooral in dossiers waarvoor een grote publieke belangstelling bestaat.

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 (De Nauw, 1977; Vervaele, 1990-91; Schuermans, 1997; Van den Wyngaert, 2006), net zoals een algemeen negatief injunctierecht in principe niet toebehoort aan de minister (Schuermans, 1997). 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 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 (2006) betekent de omzendbrief met betrekking tot het strafrechtelijk beleid inzake de opsporing van snelheidsovertredingen en de richting te geven aan de vervolging ervan<sup>11</sup> het bestaan van een *de facto* algemeen negatief injunctierecht.

Tijdens de parlementaire voorbereiding<sup>12</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 (1999, p. 10) het formuleert: “de procureurs-generaal worden koningen zonder leger”.<sup>13</sup>

Volgens Van Daele (2002b) 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.

De meerderheid is er het er wel over eens dat een tussenkomst van de minister in concrete dossiers niet mogelijk is (Vervaele, 1990-91; Schuermans, 1997).

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 (Nouwynck, 1997). Anderen hadden dan weer bedenkingen over de juiste inhoud van het begrip richtlijnen en de juridische kracht ervan (De Nauw, 1998). Tenslotte meenden sommigen dat bindende richtlijnen een onteigening betekenden van de zo noodzakelijke onafhankelijkheid van de magistraten van het openbaar ministerie Masset & Derenne-Jacobs, 1997; Masset, 1997).

### 2.3. Besluit

Het openbaar ministerie is een instelling met een hybride statuut. Als deel van de rechterlijke macht beschikt het over een zeer grote discretionaire bevoegdheid. Als deel van de uitvoerende macht is er ten gevolge van een nood naar meer beperking van de discretionaire bevoegdheid - om enerzijds meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te creëren en anderzijds een transparanter vervolgingsbeleid te bekomen dat past in een integraal veiligheidsbeleid - een evolutie merkbaar. Zo staat het openbaar ministerie onder het hiërarchisch toezicht van de

<sup>11</sup> Omzendbrief nr. Col 1/2003 van 3 februari 2003.

<sup>12</sup> *Parl. St. Kamer*, 867/6, p 7.

<sup>13</sup> *Parl. St. Kamer*, 867/6, 11.

minister van Justitie en heeft deze laatste de bevoegdheid om bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid op te stellen. Verder beschikt de minister over een positief injunctierecht op basis waarvan hij het recht heeft om vervolgingen te bevelen.

De vraag dient te worden gesteld of de beperkingen op de discretionaire bevoegdheid die reeds zijn doorgevoerd het eindpunt hoeven te zijn, dan wel of er verdere evoluties dienaangaande wenselijk zijn.

### **3. Strafvorderingsrichtlijnen in Nederland: is het gras daar groener?**

In Nederland heeft men verdergaande initiatieven genomen op het vlak van de beperking van de discretionaire bevoegdheid en een systeem van strafforderingsrichtlijnen ingevoerd op niveau van het openbaar ministerie met als doel de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid te verhogen en een uniform vervolgingsbeleid te installeren.

#### **3.1. Achtergrond**

Het gebruik van richtlijnen is iets dat in Nederland al vrij ingeburgerd is (Van De Bunt, Roording & Verpalen, 1993; Fiselier & Lensing, 1995). De eerste richtlijnen dateren van het eind van de jaren zeventig ('t Hart, 1994). In de loop van de jaren negentig van de twintigste eeuw werd echter duidelijk dat de richtlijnen opgesteld door het openbaar ministerie om de rechtsgelijkheid te bevorderen, niet het verhoopte resultaat hadden. De landelijke richtlijnen waren onderling te weinig consistent; bovendien waren de eenduidig gedefinieerde begrippen voor uiteenlopende interpretaties vatbaar. Tenslotte werd er vaak nog een te grote beoordelingsmarge gelaten aan de parketmagistraat (Duker, 2003). Deze minpunten zorgden ervoor dat er nog steeds aanzienlijke verschillen bestonden tussen de verschillende arrondissementsparketten.

Om die reden werd in het kader van het Project Landelijke Richtlijnen Strafvordering in een nieuw systeem van landelijke strafforderingsrichtlijnen voorzien, de zogenaamde Polaris-richtlijnen (operationeel geworden in 1999). Het Polaris systeem bestaat enerzijds uit een Kader voor Strafvordering - waarvan de eerste versie dateert van 5 januari 1999<sup>14</sup> - door het college van procureurs-generaal en anderzijds uit een reeks strafforderingsrichtlijnen (thans meer dan 30) voor specifieke delicten (Van Daele, 2003, p. 347). De strafforderingsrichtlijnen worden opgemaakt door een werkgroep van deskundigen op het betreffende handhavingsterrein onder begeleiding van het openbaar ministerie. Vervolgens toetst een eenheid wet en regelgeving van het parket-Generaal de richtlijn op een juiste totstandkoming en helderheid en zorgt voor afstemming met het directoraat-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. De Commissie die alle beleidsregels op hun kwaliteit beoordeelt kijkt de richtlijn en stuurt die opnieuw naar het college van procureurs-Generaal waarna overleg met de minister volgt en de richtlijn wordt vastgesteld voor vier jaar (Duker, 2003).

#### **3.2. Basisprincipes**

Het Kader voor straffordering schetst de algemene uitgangspunten van de richtlijnen voor straffordering.

De richtlijnen hebben betrekking op een hoeveelheid veel voorkomende strafbare feiten waarbij het gebrek aan uniformiteit het meest voelbaar is. Het kader en de bijbehorende richtlijnen zijn van toepassing op meerderjarige natuurlijke personen die worden verdacht van

---

<sup>14</sup> Het Kader voor Strafvordering werd gewijzigd in 2003 en in 2008.

commune, economische of milieu- of verkeersdelicten, voorzover in de bundel Polaris-richtlijnen opgenomen (“Kader voor Strafvordering”, 2008)<sup>15</sup>.

Er wordt verwacht dat ongeveer tachtig procent van alle misdrijven waarmee het openbaar ministerie wordt geconfronteerd, zullen worden afgedaan met het systeem van de strafdorderingsrichtlijnen (Cleiren & Nijboer, 2008, p. 2485; Redactie, 1999).

De richtlijnen beogen een indicatie van de strafmodaliteit (bv. minnelijke schikking of vervolging), strafsoort (geldboete, gevangenisstraf of werkstraf) en strafmaat te geven bij de beoordeling van strafbare feiten op grond van de geobjectiverde omstandigheden. De richtlijnen houden hierbij 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. Dit kan zich voordoen als gevolg van de afwijkende verschijningsvorm van het delict, maar ook naar aanleiding van de persoon van de verdachte. Het is trouwens zo dat de richtlijnen veelal bewust ruimte laten met het oog op de bijzondere omstandigheden van concrete gevallen (Borgers, 2005). 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 (Schurer & van Loon, 2000). 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 Hoge Raad kent aan de gepubliceerde richtlijnen het karakter van rechtsregels toe (Hoge Raad, 1991). Dit betekent dat de rechter het optreden van het openbaar ministerie kan toetsen aan de richtlijnen en bij afwijking van de richtlijnen kan nagaan of de afwijking voldoende wordt gemotiveerd. Indien het openbaar ministerie de richtlijn niet volgt en de burger dit aanhaalt, kan de rechter de eis transformeren tot een richtlijnconforme uitkomst (de Doelder, 2002). Wanneer bijvoorbeeld de richtlijn voor een bepaalde inbreuk een transactie voorschrijft, maar de parketmagistraat toch beslist de zaak voor de rechter te brengen, zal de rechter, op vraag van de burger, een geldboete opleggen gelijk aan de hoegroetheid van de voorgeschreven transactie.

De bedoeling is dat de richtlijnen dezelfde zijn voor het gehele land, zo niet bereikt men niet de gewenste uniformiteit. Lokale varianten op de richtlijnen zouden dan kunnen uitgelegd worden als afwijking van de norm, mits deze terdege worden gemotiveerd.

### **3.3. Systematiek**

De richtlijnen werken met een systeem van punten. Er wordt gewerkt met ‘strafpunten’ en ‘sanctiepunten’. In de Polaris-richtlijnen wordt elk strafbaar feit gelijkgesteld met een bepaald

---

<sup>15</sup> Aanwijzing Kader voor Strafvordering, URL: [www.om.nl](http://www.om.nl).

aantal strafpunten. Hierbij werkt men met het delict in zijn meest eenvoudige verschijningsvorm (het ‘basisdelict’), zonder bijkomende strafverzwaring of strafverminderende omstandigheden. Elk basisdelict staat dus gelijk aan een aantal strafpunten. Deze kunnen worden verhoogd of verlaagd naargelang het aanwezig zijn van bijzondere omstandigheden. Het bekomen aantal strafpunten zijn een maat voor de sanctie. In principe staat elk strafpunt gelijk aan een sanctiepunt. Echter, bij een zeer hoog aantal punten (meer dan 180) telt een strafpunt niet langer als een vol sanctiepunt. Bij 181 tot en met 540 punten geldt een strafpunt als een half sanctiepunt en boven de 541 als een kwart sanctiepunt (Van Daele, 2003, p. 348). Na het berekenen van de sanctiepunten kan dan uiteindelijk de gekoppelde sanctie worden bepaald. Eén sanctiepunt stemt in principe overeen met een transactie of een geldboete van 22 euro, met één dag gevangenisstraf, dan wel met twee uren taakstraf (“Kader voor Strafvordering”, 2008).

### **3.4. Informatisering**

De richtlijnen worden gepubliceerd en systematisch onderhouden door de afwijkingsgronden op een geautomatiseerde wijze te verzamelen (Schurer & van Loon, 2000). Dit laatste gebeurt door middel van een beslissingsondersteunend computersysteem (BOS) 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 (Schurer & Van Loon, 2000). Die motivering dient te worden opgeschreven in BOS. Hierdoor heeft men de mogelijkheid om het gebruik van de richtlijnen te analyseren. Wanneer er bijvoorbeeld te vaak wordt afgeweken van de richtlijn door de parketmagistraat, kan dit een aanleiding zijn om de inhoud van de richtlijn aan te passen. Op die manier kan men dus heel wat te weten komen over de aard van de strafzaken en de doelmatigheid van het beleid (Duker, 2003).

### **3.5. Bedenkingen bij het systeem**

Het hoofddoel van het invoeren van een systeem van strafforderingsrichtlijnen bestond uit het bevorderen van de rechtsgelijkheid. De strafforderingsrichtlijnen bieden dan ook een uniform uitgangspunt van denken over de gepaste sanctie. Dit uitgangspunt is volgens sommigen voornamelijk gebaseerd op daadgerelateerde factoren en minder op dadergerelateerde factoren (Borgers, 2005). Behoudens de recidiveregeling wordt er geen rekening gehouden met andere dadergerelateerde factoren zoals de burgerlijke stand (leeftijd, gezin, kinderen), de economische situatie of mogelijke verslavings- of psychische problemen (de Doelder, 2002). Volgens sommige auteurs (Van Daele, 2003; Borgers, 2005) ware het dan ook beter geweest een systeem van richtlijnen te ontwikkelen waarbij de parketmagistraten binnen af te lijnen kwantitatieve en kwalitatieve marges en zonder een verplichte aparte motivering een voorstel tot transactie of te vorderen straf zouden kunnen doen (Van Daele, 2003). Op die manier zou aan de individuele parketmagistraat voldoende ruimte worden gegeven om binnen bepaalde

marges rekening te houden met de eigen indruk van de zaak en dit zowel wat betreft de feiten als de persoon van de verdachte.

#### **4. Welke mogelijkheden kunnen strafvorderingrichtlijnen bieden in België in de evolutie naar een transparant beleid?**

De mogelijkheid dat strafvorderingsrichtlijnen zouden worden ingevoerd in het Belgische rechtssysteem is niet geheel irreëel. In België is er met betrekking tot het thema strafvorderingsrichtlijnen immers 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” (“Beleidsverklaring”, 2008). Het gaat *in casu* over een proefproject aan het Antwerpse parket dat, naar Nederlands model, voor eigen gebruik rekwireerrichtlijnen heeft neergelegd in een onderrichting ‘stelsel van richtlijnen voor strafvordering’ (Huybrechts & Traest, 2004).

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 afhandelingsmogelijkheden buiten proces (Rozie, 2005-2006). Bovendien kan het een instrument zijn om een concrete vertaling te geven van beleidsprioriteiten die betrekking hebben op de hele strafrechts- en veiligheidsketen.

Het systeem op zich kan perfect ingepast worden in het huidig wettelijk kader waarbij de minister van Justitie richtlijnen van strafrechtelijk beleid vastlegt (artikel 143<sup>ter</sup> Ger. W.) die dan vervolgens worden geconcretiseerd door het college van procureurs-generaal (artikel 143<sup>bis</sup> Ger. W.) (Rozie, 2005-2006). Het loont dan ook de moeite om een discussie over het invoeren van strafvorderingsrichtlijnen te houden en de mogelijkheden en beperkingen van zo een systeem te analyseren.

##### **4.1. Auteurs van strafvorderingsrichtlijnen**

Bij het invoeren van een systeem van strafvorderingsrichtlijnen dient de vraag gesteld of dit best via het top-down of het bottom-up model kan gebeuren. Ons inziens kunnen beide modellen worden gebruikt. Strafvorderingsrichtlijnen zouden initieel kunnen worden opgesteld door het college van procureurs-generaal rekening houdend met de prioriteiten die vooropgesteld worden in de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid door de minister van Justitie. Ook de raad van procureurs des Konings kan hierin een rol spelen. Deze raad, opgericht door de wet van 22 december 1998, heeft in essentie een adviserende rol. Op basis van artikel 150<sup>bis</sup>, tweede lid Ger. W. staat de raad het college van procureurs-generaal adviserend bij inzake de harmonisatie en uniforme toepassing van de regels en bij elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het openbaar ministerie (Van Daele, 2002a). Bijgevolg kan de raad van procureur des Konings het college bijstaan bij het opstellen van de strafvorderingsrichtlijnen.

Vervolgens dient bij periodieke evaluaties van de richtlijnen een overleg te worden georganiseerd met alle partners (politieke overheden, politie en overige parketmagistraten) en zo kan worden gecommuniceerd naar het college waar eventuele veranderingen wenselijk zijn (Lenaerts, 2002). Aangezien gemotiveerde afwijkingen van de richtlijnen mogelijk zijn, is er bovendien ook nog plaats voor lokale accenten.



Een transparant beleid veronderstelt ook dat de strafvorderingsrichtlijnen openbaar gemaakt worden zodat betrokkenen er toegang toe hebben. Hoe meer de bevolking betrokken is bij het uitstippelen van het vervolgingsbeleid, hoe groter de aanvaarding van dat beleid is. Men zal als burger op voorhand (meer) op de hoogte zijn welke straf gevorderd kan worden. De advocaat van de beklaagde zal van zijn kant beter weten waarop hij zijn pleidooien betreffende de straf zal moeten richten. Tenslotte zal de rechter beter zijn straftoemeting kunnen motiveren (Huybrechts & Traest, 2004).

#### **4.2. Schijnbaarheid vermijden**

Eén van de kritieken op het instellen van een systeem van strafvorderingsrichtlijnen bestaat uit het gebrek aan individualisering die de richtlijnen zouden teweegbrengen. Zoals hierboven vermeld, bestaat in Nederland de kritiek dat de richtlijnen voornamelijk uitgaan van de daad om de strafmaat te bepalen en er dus minder ruimte is om rekening te houden met dadergerelateerde factoren. In het streven naar meer rechtsgelijkheid zou men dan eerder een 'schijnbaarheid' krijgen. Ons inziens is het echter mogelijk om een systeem van richtlijnen uit te werken dat toch de nodige ruimte laat voor individualisering. Het systeem van de kwantitatieve en kwalitatieve marges, zoals dat wordt voorgesteld door sommige auteurs (Van Daele, 2003), geeft nog de nodige ruimte aan de parketmagistraten zonder dat hierbij afbreuk wordt gedaan aan de noodzakelijke uniformiteit in de strafvervolging. Verder moet het steeds mogelijk zijn om, net zoals in het Nederlandse systeem, af te wijken van de richtlijnen in specifieke gevallen die dergelijke afwijking noodzakelijk maken, als er maar een degelijke motivering aan deze afwijking wordt gegeven. In die zin werd tijdens de parlementaire voorbereidingen van de wet van 1997 hetzelfde beklemtoond met betrekking tot de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid die de minister van Justitie dient op te stellen: "de bestaande richtlijnen niet uitsluiten dat de parketmagistraten bij elke vaststelling individueel moeten oordelen, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak alsook met de eventuele antecedenten van de betrokkene" ("Verslag namens de commissie voor de justitie", 1996-97).

#### **4.3. Relatie politie en parket**

Hoewel er reeds verschillende initiatieven genomen zijn om de communicatie en beleidsafstemming tussen politie en parket te vergroten (parketbeleidsplannen, (nationale en zonale) veiligheidsplannen met justitiële prioriteiten, omzendbrieven (Col's)), blijft het voor de politie in de praktijk niet altijd eenvoudig om de prioriteiten die het openbaar ministerie nastreeft volledig te doorgronden (Verhage, 2002b).

Om een efficiënte werking van politie te bekomen, is het nodig dat deze opsporingsautoriteiten kennis hebben van het vervolgingsbeleid dat wordt gevolgd door het openbaar ministerie. Bij afwezigheid hiervan bepalen de politiediensten autonoom hun opsporings- en verbaliseringsbeleid wat uiteindelijk betekent dat zij de hoegrootheid en de aard van de input vastleggen van het parket zonder afstemming op de vraag van het parket (Lenaerts, 2002). Bij afwezigheid van een duidelijk beleid gaan er ook veel inspanningen van de politie verloren. Men kan bijvoorbeeld denken aan de APO (ambtshalve politieel onderzoek) waarbij de verantwoordelijke APO-officier, terwijl hij geen of onduidelijke instructies van het parket krijgt, ernaar streeft om kwaliteitsvolle processen-verbaal af te leveren aan het parket en daartoe tal van verdere verhoren laat uitvoeren die achteraf overbodig blijken te zijn omdat de zaak in kwestie wordt geseponneerd op het parket. Strafvorderingsrichtlijnen zijn instrumenten die mee de nodige informatie kunnen verschaffen

omtrent het concreet beleid van het parket als vertaling van hetgeen in de algemene plannen en beleidsregels is afgesproken).

Het stellen van prioriteiten via strafvorderingsrichtlijnen kan ook helpen in het ontwikkelen van een recherchemanagement. Recherchemanagement gaat over hoe men met de beschikbare middelen anders en beter kan werken. Er zijn drie types recherchemanagement namelijk het beleidsmatig, beheersmatig en operationeel of zaakgericht recherchemanagement. Het beleidsmatig recherchemanagement handelt over de wisselwerking tussen het afstemmen van recherchecapaciteit en beleidsprioriteiten (Van Hees, Ponsaers & Vander Beken, 2005). Beheersmatig recherchemanagement gaat over het vooropstellen van een beheerssysteem dat moet toelaten de lopende onderzoeken in kaart te brengen en zo coördinatie mogelijk maken (Trotteyn, 2002). Zaakgericht recherchemanagement tenslotte houdt in dat duidelijke afspraken worden gemaakt met betrekking tot de doelstellingen, de capaciteit en de duur van een onderzoek of project.

Case-screening is een vorm van beleidsmatig recherchemanagement. Origineel afkomstig van Zweden en Engeland werd het in 1989 ingevoerd in Nederland (Wiebrens, 2002, p. 125-148). Bij case-screening worden zaken in een vroeg stadium gescreend op een aantal parameters en nadien wordt bepaald of men er opsporingscapaciteit aan zal toekennen. Er zijn hierbij twee types criteria die in aanmerking worden genomen. Een eerste type heeft betrekking op de oplossingskansen van een aangifte. Dit zijn eerder technische criteria die een beeld dienen te verschaffen over de oplosbaarheid van een zaak. Het tweede type criteria betreft de aspecten van een zaak op grond waarvan men kan beslissen dat een zaak opgelost moet worden; deze hebben dus eerder een normatieve lading. Aspecten van dit type zijn bijvoorbeeld de ernst van de zaak of de beleidsprioriteiten (Wiebrens, 2002, p. 125-148). Op dit vlak kunnen strafvorderingsrichtlijnen dus ook een indicatie geven rond het verder toekennen van opsporingscapaciteit aan de delicten die in de richtlijnen aan bod komen. Immers, de strafmaat voorzien in de richtlijnen is een indicatie van de zwaarte van het delict en op basis daarvan kan de politie inschatten welke zaken prioritair dienen te worden behandeld.<sup>16</sup>

In Nederland is dergelijk systeem te vinden op de politiebureaus. De zogenaamde ‘Hoppers’ (hulpofficieren van politie-parketsecretarissen) toetsen de processen-verbaal op hun vormvereisten alvorens ze op te sturen naar het parket. Indien de processen-verbaal niet de nodige informatie bevatten om een redelijke kans op opsporing en bestraffing te hebben, worden deze niet meer doorgestuurd naar het openbaar ministerie (Verhage, 2002a, p. 85-123). Dit systeem is geen politiesept, maar een sepot door een gedelegeerde medewerker van het openbaar ministerie en onder controle van deze laatste. Indien de zaken bij toetsing aan de vooraf gestelde eisen voldoen, worden ze doorgestuurd. Als dit niet het geval is, worden de processen-verbaal teruggestuurd (Trotteyn, 2002).

#### **4.4. Relatie met de rechter**

De vraag dient gesteld wat strafvorderingsrichtlijnen nu precies kunnen betekenen voor de strafrechter. Op welke manier zouden die richtlijnen aan bod kunnen komen in de fase van de straftoemeting? Kunnen burgers zich erop beroepen om aan te tonen dat een vervolgingsbeslissing niet strookt met de inhoud van de richtlijnen?

---

<sup>16</sup> Opgemerkt dient dat de onderzoeksrechter in dit afstemmings- en capaciteitsverhaal een aparte, in essentie ongebonden rol speelt. Zie daarover K. Van Cauwenberghe (2007). De rol van de onderzoeksrechter binnen het recherchemanagement. In E. Devroe, J. Denolf & E. Hendrickx. Cahiers Politiestudies. Recherche: verzelfstandigd of geïntegreerd (pp. 139-148). Brussel: Politeia.

Het Hof van Cassatie lijkt momenteel niet geheel weigerachtig ten opzichte van een controle op de willekeur van de vervolgingsbeslissing genomen door het openbaar ministerie. Zo stelt het Hof in een arrest van 2000 (Hof van Cassatie, 2000) dat de rechter zich niet in de plaats kan stellen van de vervolgingsmagistraat, maar wel kan nagaan of de vervolging al dan niet willekeurig is. Het Hof komt weliswaar terug op deze uitspraak in latere arresten (Hof van Cassatie, 2001; Hof van Cassatie, 2002), maar in het arrest van 2002 voegt het Hof bij zijn motivering wel 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 (Hof van Cassatie, 2002).

Dit gebrek aan informatie wordt o.i. een steeds minder overtuigend argument gezien de vele plannen en beleidsdocumenten die worden uitgevaardigd (Nationaal Veiligheidsplan, zonale veiligheidsplannen, parketbeleidsplannen). Strafvorderingsrichtlijnen zouden een en ander bovendien nog verder kunnen concretiseren. Richtlijnen kunnen immers nauwkeurig per misdrijf aangeven wat de aanbevolen te vorderen sanctie is. De rechter kan dus op basis van die informatie nagaan of het optreden van het parket al dan niet willekeurig is gebeurd. In geval de parketmagistraat afwijkt van de richtlijn, is die afwijking omstandig gemotiveerd en kan de rechter nagaan of de afwijking voldoende is verantwoord. De rechter zelf is niet gebonden door de richtlijnen en hij kan dus ten allen tijde hiervan afwijken indien hij dit noodzakelijk acht gelet op de feitelijke elementen van de zaak en de persoonlijkheid van de dader (Rozie, 2005-2006). Indien de strafforderingsrichtlijnen als rechtsregels worden gepercipieerd, betekent dit ook dat de burger zich steeds meer op deze richtlijnen zou kunnen beroepen bij de rechter. Op die manier wordt een belangrijke waarborg geboden aan de burger tegen willekeurig optreden van het openbaar ministerie dat het gelijkheidsbeginsel schendt.

#### **4.5. Strafvorderingsrichtlijnen en het veiligheidsbeleid**

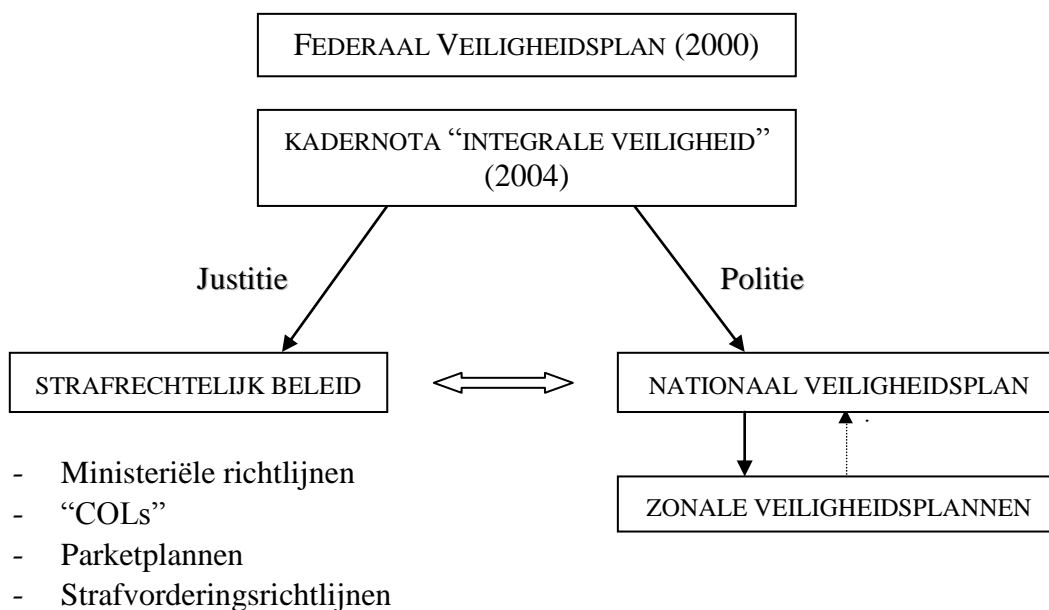
De vraag kan gesteld worden hoe men strafforderingsrichtlijnen moet zien in het integraal veiligheidsbeleid. Het Federaal veiligheidsplan (2000) legde de grondlijnen van het integrale veiligheidsbeleid vast. Onder regie van de minister van Justitie kwam dit plan tot stand in uitvoering van het federaal regeerakkoord van 7 juli 1999, *een brug naar de eenentwintigste eeuw*. Het federaal veiligheidsplan kende onder Verhofstadt II een actualisering met de Kadernota 'Integrale Veiligheid' (2004-2007), hierna genoemd 'Kadernota' (Glorie, 2004). Zowel het federaal veiligheidsplan als de Kadernota kunnen aanzien worden als overkoepelende beleidsplannen die de beleidsopties en -beslissingen inzake het veiligheidsbeleid bundelen (Reynders, Raes & Van Wynsberge, 2008).

De Kadernota stelt met betrekking tot de opmaak van de politionele plannen dat de politiediensten rekening moeten houden met de prioriteiten en keuzes van het strafrechtelijk beleid door de minister van Justitie in overleg met de gerechtelijke overheden. De beleidsplanning binnen het openbaar ministerie zal rekening dienen te houden met de verantwoordelijkheden van het federale niveau (minister van Justitie, college van procureurs-generaal, federaal parket) en het ressortelijke niveau (procureurs-generaal) enerzijds, en de arrondissementen en het lokale niveau (procureur des Konings, politie) anderzijds aangezien het beleid zowel bottom-up als top-down zal dienen tot stand te komen en worden gecommuniceerd.

De nationale veiligheidsplannen die sinds de wet op de geïntegreerde politie (1998) dienen te worden opgesteld door de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken houden rekening met de Kadernota. Op die manier kan het Nationaal Veiligheidsplan steeds minder als een louter politioneel plan worden beschouwd, gescheiden van het strafrechtelijk

beleid (Delarue & Ceuppens, 2008). Het opsporingsbeleid maakt een steeds integraler deel uit van het strafrechtelijk beleid. Het feit dat het Nationaal Veiligheidsplan 2008 (“Nationaal Veiligheidsplan”, 2008, 9-10) bij ontstentenis van een nieuwe kadernota, expliciet juridische prioriteiten<sup>17</sup> heeft gesteld, spreekt in dat verband boekdelen. De zonale veiligheidsplannen, opgesteld door de zonale Veiligheidsraad, zijn een concretisering van het Nationaal Veiligheidsplan voor vooral politionele actoren. Vervolgingsbeleid, inclusief strafvorderingsrichtlijnen kunnen dit voor de justitiële actoren zijn.

Zoals reeds aangeduid, is de minister van Justitie op grond van artikel 143<sup>ter</sup> Ger. W. verantwoordelijk voor het uitstippelen van het strafrechtelijk beleid door middel van richtlijnen. Voor het opstellen van de richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, wint hij het advies van het college van procureurs-generaal in. De procureurs-generaal staan in voor de uitvoering van de richtlijnen binnen hun rechtsgebied. De omzendbrieven uitgevaardigd door het college van procureurs-generaal, al of niet samen met de minister van Justitie, de zogenaamde COLs zijn met de jaren belangrijker geworden en zij geven mee vorm aan het strafrechtelijk beleid. In dezelfde zin kunnen de strafvorderingsrichtlijnen worden gezien. Opgesteld door het college van procureurs-generaal zijn zij de verdere uitwerking van een transparanter strafrechtelijk beleid. Binnen de perken van de ministeriële richtlijnen en de COLs kunnen de parketten hun eigen beleid bepalen door middel van het opstellen van een parketplan. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



## Besluit

Het openbaar ministerie is in België een belangrijke actor in de strafvervolging en geniet hierbij een belangrijke mate van discretionaire bevoegdheid. Deze brengt evenwel de nodige dispariteit in beslissingen tot vervolging met zich mee, waardoor in steeds sterkere mate de nood wordt gevoeld om een transparanter beleid op te stellen. Dergelijke evolutie werd reeds

<sup>17</sup> Zo stelt het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 bijvoorbeeld dat de instroom van processen-verbaal dient te worden gerationaliseerd zodat duidelijker wordt wanneer een bepaalde zaak zonder gevolg kan worden gerangschikt, kan worden afgedaan door een verval van strafvordering door betaling van een geldsom aan te bieden of naar het parket kan worden gestuurd voor verdere afhandeling.

ruim een tiental jaar geleden ingezet: in 1997 kreeg de minister van Justitie de bevoegdheid om een strafrechtelijk beleid uit te bouwen aan de hand van richtlijnen. De richtlijnen worden verder geconcretiseerd door het college van procureurs-generaal en toegepast door de procureur des Konings. Veel richtlijnen zijn er nog niet, hoewel het aantal de laatste jaren wel is toegenomen. Verder is hun inhoud vrij algemeen en is er nog veel ruimte voor interpretatie. Bijgevolg wordt er vaak beklemtoond dat de noodzakelijke rechtsgelijkheid en rechtszekerheid nog niet wordt bereikt. Op zoek naar initiatieven die wel het potentieel hebben om een zo groot mogelijke rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te bewerkstelligen, bekeken we het Nederlandse systeem van strafvorderingsrichtlijnen van naderbij. Dit systeem houdt in dat richtlijnen worden uitgevaardigd, waarin voor een aantal basisdelicten een indicatie wordt geformuleerd van de te vorderen straf. Aan de hand van deze richtlijnen, bestaande uit objectieve beoordelingsfactoren, wil men komen tot een transparanter en uniformer vervolgingsbeleid. Het Nederlandse systeem is veel verregaander dan het Belgische, gezien deze richtlijnen een concrete bestraffing vooropstellen van een aantal veel voorkomende misdrijven.

De Nederlandse strafvorderingsrichtlijnen bieden dan ook een aantal mogelijkheden bij het uitbouwen van een transparant vervolgingsbeleid in België.

Onze analyse toont aan dat voor de meeste actoren betrokken bij de strafrechtspleging een aantal positieve aspecten aan een systeem van strafvorderingsrichtlijnen worden verbonden. De politie zou door de richtlijnen een concreter zicht kunnen krijgen van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. De rechter zou, in geval de strafvorderingsrichtlijnen tot rechtsregels zouden uitgroeien, de beslissingen van het openbaar ministerie toetsen aan de richtlijnen. Bij afwijking van de richtlijnen, dient een bijzondere motivatie te worden verschaft door de parketmagistraat, die dan opnieuw kan worden gecontroleerd door de rechter. Er kan voorkomen worden dat het systeem te rigide wordt door afwijkingen van de richtlijnen toe te laten in specifieke gevallen, mits een degelijke motivering en door het voorzien van voldoende ruimte om rekening te houden met dadergerelateerde factoren. Te denken valt dan aan een systeem van kwantitatieve en kwalitatieve marges die opgenomen worden in de richtlijnen. De burger ten slotte weet op voorhand wat het gevolg is dat aan een inbreuk wordt gegeven (rechtszekerheid) en heeft dus ook meer garantie op meer rechtsgelijkheid.

Het systeem van strafvorderingsrichtlijnen valt ook goed in te passen in de evolutie naar meer planning in het veiligheidsbeleid omdat het een bijkomende concretisering zou kunnen betekenen van het vervolgingsbeleid op federaal en lokaal/arrondissementeel niveau. Nationale en lokale plannen, beleidslijnen en beslissingen m.b.t. (integrale) veiligheid bevatten voldoende (justitiële) kapstukken om een dergelijk systeem uit te werken en levensvatbaar te maken. Strafvorderingsrichtlijnen zullen, als ze zouden komen, in deze context van integrale veiligheid moeten worden ingebed en van daaruit vorm gegeven, willen ze uitgroeien tot echte (gedragen) beleidsinstrumenten die bijdragen tot meer transparantie, gelijkheid en rationaliteit in de strafrechtsbedeling.

## Bibliografie

BORGERS, M.J. (2005). Het wettelijk sanctiestelsel en de straftoemingsvrijheid van de rechter. *Tijdschrift voor Strafrecht*, 116.

CLEIREN, C.P.M., & NIJBOER, J.F. (2008). *Strafrecht. Tekst en commentaar. De tekst van het wetboek van strafrecht en enkele aanvullende wetten voorzien van commentaar*. Deventer: Kluwer.

DE DOELDER, H. (2002). Richtlijnen en rechtshandhaving. In K. BOONE, C.P.M. VLEIREN, R. FOQUE & T.A. DE ROOS (ed.), *De weging van 't Hart. Idealen, waarden en taken van het strafrecht* (pp. 213-225). Deventer: Kluwer.

DE NAUW, A. (1977). Controle over vervolging en seponering. In X, *liber amicorum H. Bekaert* (pp. 75-95), Gent: Snoeck-Ducaju.

DE NAUW, A. (1998). De wet tot instelling van een college van procureurs-Generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen. In A. DE NAUW & PH. TRAEST (red.), *Wie is er bang van het strafrecht?, XXIVe Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998* (pp. 1-33). Gent: Mys & Breesch.

DE NAUW, A. (1999). Het Octopusakkoord en de hervorming van het Openbaar Ministerie. *Orde van de Dag*, afl 7, 7-12.

DELARUE, D., & CUEPPENS, G. (2008). Integrale veiligheidsplanning...what's next?. In A. DORMAELS & P. SCHARFF (eds.), *Cahier Integrale veiligheid 5, Beleidsplannen: verheerlijkt en verwenst* (pp. 127-139). Brussel: Politeia.

DE SMET, B. (1996). *De hervorming van het gerechtelijk vooronderzoek in België. Moet het gerechtelijk vooronderzoek in zijn huidige vorm behouden blijven?*. Antwerpen: Intersentia.

DE WILDE, L. (1982). Het sepotbeleid. *Panopticon*, 501-517.

DU JARDIN, J. (2004). Le ministère public dans ses fonctions non pénales. *J.T.*, 725-743.

DUKER, M. (2003). *Legitieme straftoemeting*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

DUPRE, I., & VAN NUFFELEN, R. (1999). De Hoge Raad voor de justitie: het nieuwe huis van vertrouwen?. *Panopticon*, 20-55.

FISELIER, J.P.S., & LENSING, J.A.W. (1995). Afstemming van de straftoemeting. *Trema*, 105-117.

GLORIE, J. (2004). De superministerraad van 30 en 31 maart 2004. *Vigiles*, 73-75.

HAYOIT DE TERMICOURT, R. (1936). Propos sur le Ministère Public. *Rev. Dr. Pen. Crim.*, 961-1011.

HUYBRECHTS, L., & TRAEST, M. (2004). Het strafrechtelijk sanctiestelsel en de straftoemeting door de rechter in België. *tijdschrift voor strafrecht*, nr. 6, 1-62.

LOYENS, L. (2003-2004). Het onbehagen van de magistratuur. Beschouwingen bij dertig jaar mercuriales. *R.W.*, nr. 33, p 1281-1293.

MASSET, A., & DERENNE-JACOBS, C. (1997). La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux: une tradition consacré ou bouleversée?. *Rev. Dr. Pén.*, 866-867.

MASSET, A. (1997). 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.*, 649-651.

MATTHIJS, J. (1983). *Openbaar Ministerie, A.P.R.* Gent: Story-Scientia.

NOUWYNCK, L. (1997). Politique criminelle et institutionalisation du collège des procureurs généraux. *Rev. Dr. Pén.*, 832-847.

PARMENTEIR, S., FIJNAUT, C., & VAN DAELE, D. (2000). From Sisyphus to Octopus: towards a modern public prosecutor's office in Belgium. *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice*, issue 3, 159-161.

PERIN, F. (1983). Le Ministre de la justice peut-il adresser aux magistrats des parquets des injonctions négatives à caractère général?. *Ann.Dr.Louv.*, 1983, 42-45.

REYNDERS, D. (2002). Het strafrechtelijk beleidsdoel heiligt de middelen: de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid. *Orde van de Dag* 2002, afl. 18, 64-69.

REYNDERS, D, RAES, A., & VAN WYNSBERGE, T. (2008). In A. DORMAELS & P. SCHARFF (eds.), *Cahier Integrale veiligheid 5, Beleidsplannen: verheerlijkt en verwenst* (pp. 141-152). Brussel: Politeia.

ROZIE, J. (2005-2006). Op zoek naar meer eenvormigheid in de straftoemeting: van maatpak naar confectiepak. *R.W.*, 1481-1491.

SCHUERMANS, F. (1997). 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*, 317-352.

SCHURER, G., & VAN LOON, R.P.L. (2000). Strafvorderingsrichtlijnen in Nederland. Verleden, heden en toekomst. *Trema* 2000, *Straftoemetingsbulletin* 1, 9-14.

STYNEN, M. (2003). *De grondwet in 80 topics*. Gent: Academia Press.

Taelman, P. (2000). Externe controle op de werking van de rechterlijke orde. in J. Laenens & M. Storme (eds.), *In de ban van Octopus* (pp. 95-122). Antwerpen: Kluwer.

'T HART, A.C. (1994). *Openbaar ministerie en rechtshandhaving*. Arnhem: Gouda Quint.

Trotteyn J. (2002). Waaraan zijn we begonnen? De aanvaarding van 'beleid': haast u langzaam. *Orde van de Dag*, afl. 18, 43-52.

VAN CAUWENBERGHE, K. (2007). De rol van de onderzoeksrechter binnen het rechermanagement. In E. DEVROE, J. DENOLF & E. HENDRICKX. Cahiers Politiestudies. Recherche: verzelfstandigd of geïntegreerd (pp. 139-148). Brussel: Politeia.

VAN DAELE, D. (2002a). Het openbaar ministerie en het strafrechtelijk beleid. *Orde van de Dag*, afl. 18, 54-63.

VAN DAELE, D. (2002b). *Openbaar Ministerie en strafrechtelijk beleid*. Groningen: Intersentia.

VAN DAELE, D. (2003). *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland*. Leuven: Universitaire Pers.

VAN DE BUNT, H.G., ROORDING, J.F.L., & VERPALEN, M.J.M. (1993). *Richtlijnen van het Openbaar Ministerie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

VANDE LANOTTE, J. (1990-91). Bedenkingen bij de "onafhankelijkheid" van het Openbaar Ministerie. *R.W.*, 1001-1014.

VANDE LANOTTE, J., & GOEDERTIER, G. (2007). *Overzicht publiekrecht*. Brugge: Die Keure.

VAN DEN WYNGAERT, C. (2006). *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*. Antwerpen: Maklu.

VAN DRIESSCHE, E. (1967). De onafhankelijkheid van het openbaar ministerie t.o.v. de regering in de uitoefening van de rechtsprekende functie. *T.B.P.*, 282-284.

VAN HEES, G., PONSAERS, P., & VANDER BEKEN, T. (2005). *Rechermanagement. Sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk*. Antwerpen: Maklu.

VERHAGE, A. (2002a). De Nederlandse en Engelse strafrechtsketen onder de Belgische loep. In P. Ponsaers (ed.), *Vernieuwing in de recherche* (pp. 85-123). Antwerpen: Maklu.

VERHAGE, A. (2002b). Over de (on)mogelijkheid om een beleid te voeren op parketniveau. *Orde van De Dag* 2002, afl. 18, 7-16.

VERVAELE, J. (1990-91). Het Openbaar Ministerie in de strafrechtspleging- vergt strafrechtsbeleid een nieuwe trias politica?. *R.W.*, 1014-1023.

WIEBRENS, C. (2002). Raak geschoten, mis geschoten of helemaal niet geschoten? Ervaringen met case-screening bij de Nederlandse politie. In P. Ponsaers (ed.), *Vernieuwing in de recherche* (pp. 125-148). Antwerpen: Maklu.

Beleidsverklaring van de minister van Justitie Jo Vandeurzen (2008). Geconsulteerd op 19 maart 2009) op <http://www.just.fgov.be/persberichten/2008/04/doc/verklaring.doc>.

Kader voor Strafvordering (2008). Geconsulteerd 4 april 2009 op [http://www.om.nl/onderwerpen/strafbeschikking/@144230/aanwijzing\\_kader/](http://www.om.nl/onderwerpen/strafbeschikking/@144230/aanwijzing_kader/).



Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011, goedgekeurd door de Ministerraad op 1 februari 2008 (2008). Geconsulteerd op 17 juni 2009 op <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2008-2011.pdf>.

Redactie (1999). Voorrang voor aanpak geweld. Meer lik-op-stuk en snelrecht. *Algemeen Politieblad*, 5, 14-15.

Wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat. Verslag namens de Commissie voor de Justitie. *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 867/6, 20-21.

Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat (1997). *B.S.* 30 april.

Wet van 20 november 1998 tot wijziging van de Grondwet (1998). *B.S.* 24 november.

Arbitragehof nr. 79/92, 18 november 1992.

Arbitragehof nr. 192/2004, 24 november 2004, overw. B.7.

Hof Van Cassatie 15 februari 2000. *Arr. Cass.* 2000, 122.

Hof van Cassatie 24 januari 2001. *Arr. Cass.* 2001, afl. 2, 160

Hof van Cassatie 15 januari 2002. *Arr. Cass.* 2002, afl. 1, 145.

HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119.

Cass. 15 januari 2002, *Arr. Cass.* 2002, afl. 1, 145.

R.v. St. Mille 24 oktober 1980 (1980a), nr. 20.671.

R.v. St. Croquet 24 oktober 1980. (1980b). nr. 20.672.