

Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent

Academiejaar 2014 – 2015

***De bevoegdheidsverdeling in het
strafprocesrecht. Naar een
defederalisering van justitie?***

Masterproef van de opleiding
'Master in de rechten'

Ingediend door

Jonas Bel

(studentennr. 01001788)

Promotor: Prof. dr. Philip Traest
Commissaris: Dhr. Wim Lammens

Woord vooraf

Ondanks het feit dat de nieuwe federale regering-MICHEL opteert om een sociaaleconomisch beleid te voeren, blijft de vraag over een mogelijke volgende staats hervorming niet ver weg. Het onderzoek dat in deze masterproef dan ook werd gevoerd, bestond uit het zoeken naar een antwoord betreffende de mogelijkheid van de overheveling van het strafprocesrecht. Hierbij was het vooral de bedoeling om de problemen rond een mogelijke defederalisering en de bevindingen uit het verleden in kaart te brengen veeleer dan een draaiboek voor een zevende staats hervorming te schrijven. Het was voor mij dan ook een gedroomd onderzoek om een synthese te maken van de voor mij twee meest interessante rechtstakken: het strafprocesrecht en het grondwettelijk recht. Het was dan ook vooral de bedoeling om voor de jurist een basisdocument te maken rond dit thema.

Hierbij wil ik ook alle professoren bedanken die mijn interesse in deze rechtsgebieden hebben versterkt: prof. dr. Philip Traest, dr. Tessa Gombeer, prof. dr. Johan Vande Lanotte, prof. dr. Brice De Ruyver, prof. dr. Tom Daems, prof. dr. Freya Vander Laenen, prof. dr. Tom Vander Beken, dr. Karen Verpoest, prof. dr. Ludo Veny, prof. dr. Geert Van Hoorick, prof. dr. Georges Martyn, prof. dr. Rik Opsommer, prof. dr. Marc De Leeuw...

Een speciale vermelding hierbij is weggelegd voor prof. dr. Traest en dhr. Lammens die mij steeds met raad en daad hebben bijgestaan gedurende de voorbereiding, het schrijven en het finaliseren van deze masterproef.

Verder wil ik ook alle medestudenten die vooral in de masterjaren vrienden zijn geworden, bedanken. We hebben er een prachtige vijf jaar opzitten!

Tot slot gaat mijn dank naar mijn ouders die mij de kans hebben gegeven mijn droom te realiseren en mij altijd hebben ondersteund om nooit op te geven!

Aan iedereen: DANK U WEL!

Gent, maandag 11 mei 2015.

Jonas Bel

DEEL I

Inleiding

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE INLEIDING

*“Ik wil na de uitvoering van de zesde staatshervorming
nog een allerlaatste keer nadenken en onderhandelen over het institutionele
uitzicht van het land. En dan nooit meer.
Ik pleit voor een voltooiing van dat proces, dat al decennialang aansleept.
België blijkt het enige land dat stapje per stapje hervormt.
Waarom niet kiezen voor een globaal concept, dat alles in één keer vastlegt?
De politiek moet moed durven te tonen.”¹*
Gewezen premier Wilfried Martens tijdens een lezing in Brugge
over de toekomst van Vlaanderen en België.

1. Sinds 1970 kende de Belgische staatsstructuur geleidelijk aan een wijziging waardoor verschillende federale bevoegdheden overgeheveld werden naar de gemeenschappen en gewesten². Onder die materies vormden ook het straf- en het strafprocesrecht reeds bij de eerste staatshervorming het voorwerp van overheveling³.

2. De onderzoeksvraag die in deze masterproef aan bod komt, is dan ook of “*een overheveling van het strafprocesrecht een stap vooruit dan wel twee stappen achteruit kan betekenen*”. Hierbij is het belangrijk in het oog te houden dat – alhoewel het strafprocesrecht hier centraal staat – dit niet los gezien kan worden van het materieel strafrecht en het strafrechtelijk beleid *sensu lato*.

3. Zonder op een ruime historische inleiding in te willen gaan, dient de aandacht kort gevestigd te worden op de vorming van de Belgische staat. In 1970 werd er – om historische redenen – gekozen om enerzijds gemeenschappen en anderzijds gewesten op te richten⁴. Aan de ene kant waren de Nederlandstaligen voorstander om een ‘tweeledig gemeenschapsmodel’ te organiseren omdat zij vooral culturele autonomie nastreefden⁵. Aan de andere kant kozen de Franstaligen voor een ‘drieledig gewestmodel’ vermits – volgens hen – de Nederlandstaligen de economische opgang van Wallonië tegenwerkten⁶. Die visies leidden er toe dat in de Belgische consensuspolitiek voor beide systemen werd gekozen. Alhoewel nu meer en meer

¹ M. GOETHALS, “Nog één keer de staat hervormen. En dan nooit meer”, *De Standaard* 18 juni 2013, [website].

² L. WILS, *Van de Belgische naar de Vlaamse natie. Een geschiedenis van de Vlaamse Beweging*, Leuven, Acco, 2009, 34.

³ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 2.

⁴ W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 487.

⁵ *Ibid.*, 487.

⁶ *Ibid.*, 487.

geopteerd wordt om persoonsgebonden materies naar de gewesten over te hevelen⁷, heeft deze indeling er op zijn beurt voor gezorgd dat er discussie bestaat via welke instellingen het strafprocesrecht – of breder ‘justitie’ – zal moeten worden overgeheveld⁸.

4. Tot slot dient de vijfjarige communautaire rust – die ons land nu kent – onder de belangstelling te worden gebracht⁹. Na de verkiezingen van 25 mei 2014 werd er tussen de centrumrechtse partijen onderhandeld om de komende vijf jaar alleen de aandacht te vestigen op het sociaaleconomisch beleid¹⁰. Dit staat er echter niet in de weg dat er niet reeds nagedacht mag worden over de toekomst van België. Integendeel, deze vijf jaar van communautaire rust bieden de verschillende onderzoekers een voldoende tijdspanne om na te denken over het nieuwe Vlaanderen en België.

⁷ W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 494.

⁸ M.E. STORME, “De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling”, 7-8 en <https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/gerechtbevoegdhverdeling.pdf> (hierna: M.E. STORME, “De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling”, pagina).

⁹ S. DEMEULEMEESTER, “Wil N-VA communautaire vrede, dan zal het moeten aanvaarden dat PS meekijkt”, *Knack* 29 augustus 2014, [website].

¹⁰ G. PAELINCK, “We krijgen een regering-Michel I”, *De Redactie* 7 oktober 2014, [website].

HOOFDSTUK 2. INLEIDING TOT EEN DEFEDERALISERING VAN HET STRAFPROCESRECHT

“Anderzijds is Justitie zelfs ook het voorwerp van discussie in de staatshervorming. In het bijzonder het strafrecht ontsnapt hier niet aan, als rechtstak die vandaag in het centrum van het maatschappelijk debat staat, waarbij in de loop van dat debat ook tegenstrijdige visies opduiken tussen politici in het noorden en het zuiden van het land. Boven is het strafrecht ook steeds van belang als element om de naleving van reglementering te verzekeren. De gefedereerde entiteiten hebben dus ook in zekere mate nood aan strafrechtelijke bevoegdheden om de afdwingbaarheid van hun decreten of ordonnanties te garanderen.”¹¹

Jeroen De Herdt in de inleiding van zijn artikel over de defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht.

5. Eerst en vooral zal de aandacht gaan naar een analyse van het onderwerp van deze masterproef. Opeenvolgend zullen de begrippen ‘bevoegdheidsverdeling en defederalisering’, ‘straf- en strafprocesrecht’ en ‘justitie’ worden geanalyseerd. Vooral op deze laatste zal ruim op worden ingegaan. De problemen op het vlak van politie en justitie zullen worden toegelicht aan de hand van een bespreking van de belangrijkste parlementaire onderzoekscommissies van de laatste jaren. Vervolgens wordt de lezer meegenomen voor een korte vlucht over de recentste geschiedenis van het strafprocesrecht. Afgesloten wordt met de analyse van bepaalde cijfers die betrekking hebben op justitie in het algemeen.

6. Het straf- en strafprocesrecht kregen al in 1970 de aandacht van de staatshervormers¹². Daarom wordt er een status quaestionis gemaakt van de federale enerzijds en de gemeenschappelijke en de gewestelijke bevoegdheden anderzijds.

7. Bij de verschillende staatshervormingen die ons land heeft gekend, is er steeds geopteerd om te werken via het systeem van het federalisme¹³. Meer en meer rijst de vraag of er verder op dat elan moet worden doorgegaan of dat de politiek moet kiezen voor een andere staatsvorm¹⁴. Daarom zullen de criteria van het staat zijn worden afgetoetst aan ons land en zullen de verschillende staatsvormen worden toegelicht. Vervolgens vormen de implicaties op

¹¹ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 2.

¹² *Ibid.*, 2.

¹³ J. VELAERS, *Federalisme/Confederalisme... En de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB Press, 2013, 6 en http://www.kvab.be/downloads/stp/mw_Federalisme%20confederalisme_151213.pdf.

¹⁴ *Ibid.*, 5.

de Grondwet en de Bijzondere Wet Hervorming der Instellingen het onderwerp en wordt een analyse gemaakt van eventuele wijzigingen die deze wetgeving zou ondergaan. Hierbij wordt ook een antwoord gegeven op de actuele vraag of het niet beter zou zijn om te evolueren naar volwaardige deelstaten in plaats van vast te houden aan de tweedeling gemeenschappengewesten¹⁵. Tot slot sluit dit deel af met een rechtseconomisch inzicht op de defederalisering van het strafprocesrecht dat als algemene leidraad in deze discussie kan worden gebruikt.

8. In het volgende aspect zal de eigenlijke onderzoeksvraag van deze masterproef worden beantwoord door de overheveling van het strafprocesrecht te bespreken aan de hand van de strafrechtsheten. De aandacht zal vooral gaan naar de actoren wegens de grote uitgebreidheid van dit onderwerp. De bedoeling hierbij is om de huidige problemen en hiaten onder de loep te brengen. Hierdoor wordt de toekomstige grond- en/of bijzondere wetgever op de hoogte gebracht van welke kenmerken bij een overheveling in rekening moeten worden gebracht. Ook het toekomstig bevoegd niveau kan hier iets aan hebben omdat immers de bevindingen uit het verleden en de huidige complicaties in kaart worden gebracht.

Onder het echelon 'wetgeving' wordt er wel verder ingegaan op het inhoudelijke waardoor de telefoontap, de huiszoeking en het verhoor van de verdachte het voorwerp van de bespreking zullen uitmaken.

9. Het voorlaatste deel zal een blik op de toekomst werpen. Op basis van het onderzoek van GRYSON wordt er gekeken welke politieke partijen al dan niet bereid zijn om hun steun te verlenen aan een eventuele defederalisering van het strafprocesrecht¹⁶. Daaropvolgend komen STORME en LANDUYT – als enigen die zich echt over dit onderwerp hebben gebogen – aan bod waarbij hun modellen worden voorgesteld. Tot slot dient de aandacht gevestigd te worden op de wens van minister van Justitie GEENS die in zijn Justitieplan een nieuw wetboek van Strafvordering wil aannemen¹⁷.

10. Tot slot wordt er logischerwijze afgesloten met een conclusie waardoor de onderzoeksvraag kort en bondig zal kunnen worden beantwoord op basis van het geleverde onderzoek.

¹⁵ W. PAS, "Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen", *TBP* 2011, 500-501.

¹⁶ S. GRYSON, "Politieke partijen over strafbeleid gevangeniswezen", *Fatik* 2014, nr. 141, 7-14.

¹⁷ K. GEENS, "Het Justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid, 1-135 en <http://www.koen-geens.be/justitieplan> (hierna: Justitieplan 2015, pagina).

DEEL II

Omschrijving van het onderwerp

HOOFDSTUK 1. BEVOEGDHEIDSVERDELING DEFEDERALISERING

EN

*“Waalse vrienden, we hebben 160 jaar samengeleefd,
we zijn samen nooit echt gelukkig geweest,
we hebben veel ruzie gemaakt, maar we hebben nooit gevochten.
Nu staan we zover dat sommige zaken niet meer bespreekbaar zijn.
Laten we scheiden. Scheiden met onderlinge toestemming.
Jullie lonken al lang naar Frankrijk. Het ga jullie goed.
Wij zullen ons Nederlands Gemenebest vormen.
Met 21 miljoen inwoners. Wij zullen onze identiteit, onze taal en onze cultuur
veilig stellen in een verenigd Europa. Daarom, Waalse vrienden, laten we naar de notaris gaan,
en, zoals de Tsjechen en de Slowaken, als volwassen mensen afspraken maken
over Brussel en de verdeling van de schulden.”¹⁸*

De woorden van de voorzitter van het IJzerbedevaartcomité ter gelegenheid van de 65^e IJzerbedevaart op 30 augustus 1992.

11. Het besturen van een staat door een centrale vorst is – in tegenstelling tot het Ancien Régime – vandaag eerder uitzondering dan regel en kan dan ook meer en meer als unicum worden gezien (vb. Frankrijk). Ook België is niet langer een unitaire staat¹⁹ maar een land waarvan de bevoegdheden versnipperd zijn onder verschillende niveaus. Als we dit historisch gaan bekijken, zien we een centrale rol weggelegd voor een vorst die het land soeverein van op zijn troon bestuurde²⁰. *De facto* – en nadien *de iure* – is het zo dat verschillende steden stadsrechten kregen waardoor ze de organisatie van de stad in grote mate zelf konden regelen²¹. Als we diezelfde blik op België werpen, zien we vandaag een relatief klein land waarin verschillende entiteiten bepaalde bevoegdheden uitoefenen²².

12. Wanneer het startpunt zich situeert in een staat waarin meerdere niveaus bevoegd zijn, is het voor de goede werking van het land aan te raden om ervoor te zorgen dat er zo weinig mogelijk conflicten kunnen bestaan tussen die verschillende graden. Om die reden kent de Belgische staatsstructuur een bevoegdheidsverdeling die – *althans in theorie* – vooral de intentie heeft om met exclusieve bevoegdheden te willen werken. Dit wordt verduidelijkt in het

¹⁸ De Standaard, 31 augustus 1992; X., *Federalisme. Staatskundig, politiek en economisch*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1994, 136.

¹⁹ Het dient duidelijk te zijn dat de ‘unitaire staat’ hier niet strikt mag worden begrepen; ook voor 1971 was België een unitaire staat maar had ze ook reeds een lokaal en bovenlokaal beleid bij de gemeenten respectievelijk provincies.

²⁰ M. BOUVERNE-DE BIE, R. ROOSE *et al.*, *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 2002, 7.

²¹ G. MARTYN m.m.v. R. OPSOMMER, *Geschiedenis van de politiek en van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2008, 113-116 (hierna: G. MARTYN m.m.v. R. OPSOMMER, *Geschiedenis van de politiek en het publiekrecht*, pagina).

²² R. BLANPAIN, *Bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, Die Keure, 1988, 3.

feit dat op eenzelfde moment doorgaans slechts één wetgever bevoegd is²³. Een 'bevoegdheidsverdeling' komt er dan ook op neer dat binnen eenzelfde entiteit verschillende subentiteiten bevoegd zijn voor specifieke materies waarbij die al dan niet op gelijke voet staan²⁴. Toegepast op onze Belgische staatsstructuur zijn er binnen België drie Gewesten (Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest) die bevoegd zijn voor gewestmateries (zoals vb. ruimtelijke ordening) en hebben we daarnaast ook nog drie Gemeenschappen (Vlaamse Gemeenschap, Franstalige Gemeenschap en Duitstalige Gemeenschap) die bevoegd zijn voor gemeenschapsmateries (vooral persoons- en cultuurgebonden materies (art. 4 en 5 BWHI))²⁵ ²⁶. Tenslotte is het van belang dat er tussen de federale staat enerzijds en de gemeenschappen en gewesten anderzijds geen enkel gezagsverband bestaat²⁷.

13. Vooraleer we het begrip *defederalisering* kunnen uitleggen, is het aan te raden de omvang van de term *federalisering* of *federalisme* te benadrukken. VANDE LANOTTE definieert dit als "een techniek waarbij in de schoot van eenzelfde staat bevoegdheden worden verdeeld tussen het centrale gezag en de deelstaten van deze staat met het doel deze deelstaten een ruime autonomie te verlenen door ze staatsmachten toe te vertrouwen, die ze uitoefenen vrij van iedere hiërarchische band met het centrum"²⁸. Toegepast op de vorige definitie komt *defederalisering* er op neer dat het centrale gezag bevoegdheden overhevelt naar die deelstaten zodat die er op autonome wijze gebruik kunnen van maken. Anders gezegd krijgen de deelstaten de bevoegdheid om, binnen de hen toekomende aangelegenheden die vroeger tot de federale staat behoorden maar die door de defederalisering een deelstatelijke bevoegdheid zijn geworden, zelf wetskrachtige normen uit te vaardigen²⁹.

14. Deze bevoegdheidsverdeling kan twee vormen aannemen³⁰: ofwel geeft de *federale overheid* bevoegdheden aan de deelstaten (*centrifugaal federalisme*) ofwel beslissen verschillende onafhankelijke staten om samen te werken (*centripetaal federalisme*). België

²³ Arbitragehof 21 juni 2000, nr. 76/2000; J. VANPRAET, "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *Belgie, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 209.

²⁴ X., "Bevoegdheidsverdeling", Parlementaire infosteekkaart nr. 5, 1-2 en http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/pri/fiche&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/info/info_fiche.cfm.

²⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 960.

²⁶ De termen 'gemeenschappen', 'gewesten' en 'deelstaten' zullen doorheen deze masterproef vaak door elkaar worden gebruikt. Dit kan vooreerst worden verklaard omdat het de bedoeling is om te evolveren naar zgn. 'deelstaten' maar ook omdat het vaak eenvoudiger kan zijn. Wanneer er specifiek gewezen wordt op 'gemeenschappen' of 'gewesten' zal dit duidelijk worden door de context.

²⁷ H. STORME, *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat*, Gent, Larcier, 2010, 242.

²⁸ J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE m.m.v. G. GOEDERTIER en J. GOOSSENS, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 147 (hierna: J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, pagina).

²⁹ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 149.

³⁰ Zie meer *infra* p. 53, randnr. 38.

vindt zijn oorsprong in een centrifugaal federalisme en behoort om die reden tot de minderheid van de federale staten die op die manier bevoegdheden hebben verdeeld³¹.

15. Tot slot dient het duidelijk te zijn dat staten verschillende staatsvormen kunnen aannemen. Een federale staat is één van de drie grote types van staatsvormen die de rechtsleer doorgaans onderscheidt naast de unitaire en confederale staat^{32 33}.

³¹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 226 en 959.

³² *Ibid.*, 224.

³³ Zie *infra* p. 52-65, randnrs. 135-184.

HOOFDSTUK 2. (STRAFRECHT EN) STRAFPROCESRECHT

“Meer in het algemeen kan het strafrecht worden beschouwd als een sociaal controlemechanisme, nl. als een middel waarmee de maatschappij sociaal ongewenste gedragingen controleert. In deze zin kan men het materieel strafrecht vergelijken met andere regels die ongewenst gedrag onder controle trachten te brengen zoals bv. moraal, godsdienst, regels in een sportclub... In dezelfde zin kunnen de controlemechanismen uit het strafprocesrecht vergeleken worden met de controlemechanismen die aan de hierboven vermelde regels zijn verbonden.”³⁴
Chris Van den Wyngaert in de inleiding van haar boek.

1. DEFINITIE

16. Het *strafrecht* sensu lato kan worden onderverdeeld in het materieel en het formeel strafrecht³⁵.

17. Het *formeel strafrecht*, *strafprocesrecht* of de *strafvordering* kan worden gedefinieerd als *“het geheel der rechtsregels betreffende de opsporing, vervolging en berechting van personen die ervan worden verdacht een misdrijf te hebben gepleegd”³⁶*. Vanaf het moment dat er een misdrijf is gepleegd waarvan de overheid kennis krijgt, volgt doorgaans een opsporings- of gerechtelijk onderzoek³⁷. Tijdens dat onderzoek moeten er procedures worden gevoerd en bepaalde scenario's in acht worden genomen die worden geregeld in het strafprocesrecht.

18. Van het hierboven besproken formeel strafrecht moet het materieel strafrecht worden onderscheiden. Het *materieel strafrecht* wordt omschreven als *“het geheel der rechtsregels waardoor bepaalde gedragingen strafbaar worden gesteld en gesanctioneerd”³⁸*. Het komt er op neer dat de wetgever van oordeel is dat een bepaalde gedraging in de samenleving onaanvaardbaar is en er daarom een sanctie voor voorziet. Daarom is de verwijzing naar de *wetgever* terecht omdat het uit het Klassiek Strafrecht uitgewerkt legaliteitsbeginsel vooropstelt

³⁴ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, I, Antwerpen, Maklu, 2009, 4 (hierna: C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, pagina).

³⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 1223.

³⁶ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, II, Antwerpen, Maklu, 2011, 540 (hierna: C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, pagina).

³⁷ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 855.

³⁸ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 4.

dat een gedraging slechts kan worden bestraft op voorwaarde dat zij het voorwerp uitmaakt van een voorafgaande wettelijke strafbaarstelling (“*nullum crimen, nulla poena sine lege*”)³⁹.

19. Samengevat komt het erop neer dat het materieel strafrecht in het formeel strafrecht wordt gerealiseerd⁴⁰. Wel is het belangrijk om de afhankelijkheid van beide rechtstakken in te zien. Het is voor een maatschappij onproductief om gedragingen als misdrijf te omschrijven wanneer die niet gesanctioneerd worden via de strafvordering. In dezelfde zin zou het strafprocesrecht inhoudsloos zijn als de samenleving niet voorziet in het strafbaar stellen van bepaalde gedragingen.

2. ONDERSCHIED MATERIEEL EN FORMEEL STRAFRECHT

20. Het onderscheid tussen het materieel en formeel strafrecht wordt door VAN DEN WYNGAERT duidelijk gemaakt door te verwijzen naar de personen tot wie de regels gericht zijn, wat die regels juist inhouden en hoe schendingen worden gesanctioneerd⁴¹.

A. PERSONEN TOT WIE DE REGELS GERICHT ZIJN

21. De regels van het materieel strafrecht richten zich tot de gehele samenleving, los van het feit of een burger nu een misdrijf heeft gepleegd of niet. Deze rechtstak heeft al een bindende werking vooraleer er een misdrijf wordt gepleegd en heeft daarom ook een preventieve functie. De regels van het formeel strafrecht daarentegen richten zich in eerste instantie tot de mensen die in contact komen met de procedurele aspecten, zoals de overheid⁴².

B. INHOUD VAN DE REGELS

22. De regels van het materieel strafrecht vallen volgens VAN DEN WYNGAERT op volgens hun “vanzelfsprekendheid”. Het is evident dat je niet mag moorden, stelen ... maar dat is niet zo bij procedures als de regeling van de rechtspleging die die evidentie niet hebben⁴³.

³⁹ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 76.

⁴⁰ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 540.

⁴¹ *Ibid.*, 540.

⁴² *Ibid.*, 540.

⁴³ *Ibid.*, 540.

C. SANCTIONERING VAN DE SCHENDINGEN

23. Wanneer een dader een misdrijf pleegt, bepaalt het Strafwetboek op die gedraging een bijhorende straf. Met andere woorden, de sanctionering in het materieel strafrecht kan men eerder eenvoudig noemen omdat de burger weet dat er op een misdrijf een straf kan volgen. Dat was dan ook de oorspronkelijke bedoeling van het legaliteitsbeginsel zoals die door de penalisten van het Klassiek Strafrecht – met CESARE BECCARIA voorop – is omschreven⁴⁴. Door de wettelijke strafbaarstelling van bepaalde gedragingen kan de burger weten wat van hem of haar verwacht wordt en kan die zijn of haar gedrag daar op afstellen⁴⁵. Wanneer we de sanctionering van schendingen in het strafprocesrecht hiertegenover plaatsen, is het duidelijk dat de inbreuken op bijvoorbeeld bewijsregels aan de hand van de Antigoonrechtspraak – en nu door de bepaling van de wet-Landuyt⁴⁶ in artikel 32 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering ingeschreven – eerder complex zijn.

⁴⁴ B. DE RUYVER, “De transformatie van het Belgisch strafrecht tegen de achtergrond van de politieke en sociaal-economische ontwikkelingen in het laatste kwart van de negentiende eeuw” in D. HEIRBAUT en D. LAMBRECHT, *Van oud en nieuw recht. Handelingen van het Belgisch Nederlands Rechtshistorisch congres*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 194.

⁴⁵ *Ibid.*, 194.

⁴⁶ Wet van 24 oktober 2013 tot wijziging van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wat betreft de nietigheden, *BS* 12 november 2013.

HOOFDSTUK 3. JUSTITIE

“We mogen hierbij niet uit het oog verliezen dat Justitie een bijzonder kwetsbaar bedrijf is. Justitie is de achilleshiel van de democratie. Wie een Vlaamse autonomie inzake Justitie bepleit zonder met de rechtmatige belangen van de burger rekening te houden, gaat regelrecht een fiasco tegemoet. De burger moet de vruchten kunnen plukken van deze verregaande hervorming. De hertekening van het gerechtelijk landschap in ons land mag de burger niet in de kou laten staan. Justitie is er voor de burger en niet voor de jurist.”⁴⁷

Jean Laenens in zijn woord vooraf bij het boek van Marc Taeymans.

1. DEFINITIE

24. Als laatste element in de titel van deze masterproef hebben we het begrip ‘justitie’. Voor alle duidelijkheid zal *justitie* in deze tekst vooral in de zin van het (straf- en) strafprocesrecht worden begrepen ondanks het feit dat dit een veel breder begrip is. De nadruk zal dus vooral worden gelegd op een overheveling van het strafprocesrecht.

25. Na wat naslagwerk te hebben geconsulteerd, blijkt het niet zo eenvoudig om een goede omschrijving van *justitie* te vinden. Veel artikelen, boeken... hebben het wel over *justitie an sich* zonder een duidelijke definitie van het begrip te formuleren.

26. Tijdens de eerste jaren van de bacheloropleiding Rechten aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Gent werden de studenten er attent op gemaakt dat men als laatste redmiddel steeds kon teruggrijpen op woordenboeken indien wetgeving, rechtspraak en rechtsleer geen verrijking teweegbrachten. In dit geval was VAN DALE alvast ook niet van plan om een duidelijke omschrijving te voorzien want veel wijzer dan de woorden ‘rechterlijke macht’, ‘rechtspraak’ en ‘rechtswezen’ brengt deze opzoeking ons niet⁴⁸.

27. Gelukkig hebben onze Noorderburen de zoektocht naar een omschrijving opgelost met de volgende definiëring. *Justitie* wordt gezien als “*de verzamelnaam voor functies die zich binnen de overheid bezighouden met de handhaving van het recht*”⁴⁹. Het wordt weliswaar duidelijk dat justitie veel ruimer is dan enkel het ‘straf- en strafprocesrecht’ maar dat alle rechtstakken

⁴⁷ J. LAENENS, “Woord vooraf” in M. TAEYMANS (ed.), *Defederalisering van Justitie*, Gent, De Boeck en Larcier, 2003, 1.

⁴⁸ <http://www.vandale.be/opzoeken?pattern=justitie&lang=nn#.U9DLbrGuqBE>.

⁴⁹ <http://www.rechtspraak.nl/Wat+is+rechtspraak/Begrippenlijst+van+A+tot+Z.htm#AZLetterJ>.

(familierecht, milieurecht...) eigenlijk onder dit begrip kunnen worden gesitueerd. Omdat deze masterproef zich vooral op het strafprocesrechtelijk discours richt, kunnen we de term 'justitie' wat bijsturen naar "de verzamelnaam voor functies die zich binnen de overheid bezighouden met de handhaving van het strafrecht".

28. Daarnaast kan *justitie sensu lato* ook begrepen worden als "de verzamelnaam voor alle materiële en formele rechtstakken die bestaan in een staat". In die zin zal justitie ook hier worden begrepen met de nadruk op het straf- en strafprocesrecht.

2. HET GAAT NIET GOED MET JUSTITIE EN POLITIE?!

29. Deze titel lijkt wel een eufemisme wanneer men vaststelt dat de burger nog weinig vertrouwen heeft in politie en justitie⁵⁰. De laatste jaren hebben we binnen de rechterlijke macht tal van (summiere) hervormingen gekend om (opnieuw) een stapje hoger te klimmen. De vraag rijst dan ook of deze stap effectief gerealiseerd is? Hieronder wordt een korte historiek weergegeven van de hervormingen van justitie. Het is vooral van belang dat er ingezien wordt dat het strafrechtelijk beleid op verschillende manieren invloed heeft gehad op het strafprocesrecht (politiehervorming, Octopus...) ⁵¹.

30. Het ontstaan van het wantrouwen in justitie en politie door de burger heeft al meermaals het onderwerp van verschillende onderzoeken uitgemaakt⁵². Het was dan ook vooral voor de wetgever – die als spilfiguur fungeert in de democratische controle⁵³ – dat er een speciale plaats was weggelegd om na te gaan wat er allemaal verkeerd was gelopen op het vlak van de politionele en justitiële dienstverlening⁵⁴. Sinds enkele decennia heeft de wetgevende macht meer en meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een parlementaire onderzoekscommissie op te richten⁵⁵. De inflatie van dergelijke commissies is misschien geen goede evolutie en werd ook onmiddellijk in het verslag van de Bendecommissie-I geponeerd: het was enerzijds goed dat de wetgever de mogelijkheid van het parlementair onderzoek had "herontdekt" maar dat anderzijds een te grote toepassing ervan deze instelling een slachtoffer van haar eigen succes zou kunnen maken⁵⁶.

⁵⁰ L. VANDENHOVE, *Iedereen veilig*, Antwerpen-Apeldoorn, Cyclus, 2006, 40; *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 59/11, 3.

⁵¹ B. DE RUYVER, *Syllabus Strafrechtelijk Beleid*, 2015, 154.

⁵² E. BOYDENS, "Woord vooraf" in E. BOYDENS, R. DE BAERDEMAEKER (et al.), *Justitie: vraagstukken en perspectieven voor morgen*, Brugge, Die Keure, 2013, IX.

⁵³ *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 59/11, 1.

⁵⁴ R. DE BACKER, "Kritische beschouwingen betreffende het onderzoeksrecht van Kamer en Senaat", *Jura Falc.* 1997-98, nr. 3, 343 en <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/34n3/backer.htm>.

⁵⁵ S. STAELRAEVE, *Zin en onzin van parlementaire onderzoekscommissies. Van 1830 tot de Sabenacommissie*, Gent, Academia Press, 2003, 11.

⁵⁶ *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 59/8, 2.

31. Over de faciliteit om parlementaire onderzoekscommissies op te richten, beschikt het parlement op grond van artikel 56 van de Grondwet – dat bepaalt dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers het recht van onderzoek heeft – en wordt verder uitgewerkt in de Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek⁵⁷. De bedoeling van een parlementaire onderzoekscommissie is dat de wetgevende macht tekortkomingen van de rechterlijke macht kan gaan opsporen om hieruit besluiten te trekken en eventueel via wetgevend werk deze problemen aan te pakken. Vooraf dient het duidelijk te zijn dat het werk van een parlementaire onderzoekscommissie niet tot doel kan hebben in de plaats van een gerechtelijk onderzoek te treden⁵⁸. In die zin vormt het geen probleem dat een parlementair onderzoek gevoerd wordt tijdens het doorlopen van een gerechtelijk onderzoek maar dient het parlementair werk zo georganiseerd te worden dat dit het verloop van de onderzoeken van de rechterlijke macht niet hindert (art. 1, lid 2 Wet 3 mei 1880).

32. Hieronder worden enkele van de meest spraakmakende dossiers – die dit wantrouwen mee hebben gecreëerd – uit de recente geschiedenis kort toegelicht⁵⁹.

A. HET ONDERZOEK NAAR DE BENDE VAN NIJVEL LEIDT TOT DE BENDECOMMISSIE-I (1988-1989)

33. De Bende van Nijvel zette begin de jaren 80 het land in rep en roer. De gruwelijke overvallen op de winkelketens van Delhaize, GB en Colruyt – die tot de belangrijkste misdrijven van deze Bende kunnen worden gerekend – zorgden ervoor dat mensen met de schrik op het lijf zaten⁶⁰. Wat misschien nog het meeste wantrouwen bij de burger heeft gecreëerd, is dat na dertig jaar deze Bende nog steeds niet achter de tralies zit. Vanaf 10 november 2015 is het onherroepelijk gedaan met de mogelijkheid om de mensen achter “de Bende” te vervolgen want dan zijn de gepleegde misdrijven van de Bende van Nijvel immers verjaard⁶¹.

⁵⁷ Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, *BS* 5 mei 1880.

⁵⁸ B. DE RUYVER, “Expert bij een parlementaire onderzoekscommissie. Een permanente evenwichtsoefening” in C. FIJNAUT, L. HUYSE en R. VERSTRAETE, *Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Van Halewyck, 1998, 84.

⁵⁹ L. HUYSE en A. VERDOODT, “Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis”, *Panopticon* 1999 (1), 14-15.

⁶⁰ G. BOUTEN, *De Bende van Nijvel. Het dossier, het complot, de leden*, Leuven, Van Halewyck, 2008, 5-6.

⁶¹ X., “Bende van Nijvel: ‘Volgende regering moet zich over verjaring buigen’”, *Knack* 16 mei 2014 en <http://www.knack.be/nieuws/belgie/bende-van-nijvel-volgende-regering-moet-zich-over-verjaring-buigen/article-normal-143771.html>.

(I) VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN

34. De Bendecommissie-I kwam algemeen tot twee vaststellingen. In eerste instantie besloot ze tot een *gebrekkige coördinatie tussen de politiediensten*, beter gekend als “la guerre du police”. Er bestond een groot wantrouwen tussen de verschillende politiediensten (gemeentepolitie, gerechtelijke politie en Rijkswacht) en dit zelfs binnen eenzelfde korps. Daarnaast werd er bepaald dat *zowel gerecht als justitie over onvoldoende middelen beschikten om aan georganiseerde criminaliteit een degelijk antwoord te bieden*⁶². Dat de eerste vaststelling belangrijk was voor het strafprocesrecht dient geen toelichting. Het tweede besluit was vooral van belang voor deze rechtstak in die zin dat politie en gerecht bijvoorbeeld niet over bijzondere opsporingsmethoden (BOM) beschikten om o.a. infiltratie in de georganiseerde criminaliteit mogelijk te maken⁶³.

(II) MAATREGELEN

35. De bevindingen van de Bendecommissie-I werden door de toenmalige regering Martens VIII aangepakt met het opstellen van het beter bekende “Pinksterplan”⁶⁴. Het eerste luik dat de politie betrof, werd door toenmalig minister van Binnenlandse Zaken LOUIS TOBBACK aangepakt en vertaalde zich in o.a. de Wet Politieambt⁶⁵ ... Het andere luik dat ‘justitie’ als voorwerp had, werd door minister MELCHIOR WATHELET *senior* echter verwaarloosd...⁶⁶ De oorspronkelijke bedoeling van de leden van de Bendecommissie-I was alvast dat de gemeentepolitie, gerechtelijke politie en Rijkswacht op korte termijn per arrondissement gegroepeerd zouden worden en dat er op lange termijn slechts één politiedienst voor gerechtelijke opdrachten zou bestaan⁶⁷. Het was echter een voorstel dat het toen (nog) niet had gehaald...

⁶² Motie aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van het Parlementair Onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, *Parl.St.* 1989-90, nr. 59/11, 2.

⁶³ Wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1688/1, 6.

⁶⁴ C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, 16-18.

⁶⁵ F. GOOSSENS, *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 45; Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt, *BS* 22 december 1992 (hierna: Wet Politieambt).

⁶⁶ E. DEVROE, *A Swelling Culture of Control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 222-223.

⁶⁷ B. DE RUYVER, “Het voorstel van de parlementaire onderzoekscommissie ‘Dutroux’: genese en krachtlijnen”, *Panopticon* 1998 (3), 223.

B. DE STAND STILL IN HET STRAFPROCESRECHT: DE GROTE “FRANCHIMONT”

36. Na een analyse van de Eerste Bende-commissie werd er gedacht aan de hervorming van het strafprocesrecht. Hiervoor werd er in oktober 1991 een Commissie Strafprocesrecht opgericht onder leiding van professor FRANCHIMONT⁶⁸. De aandacht ging vooral naar het aannemen van een nieuw Wetboek van Strafprocesrecht (de “Grote Franchimont”) ter vervanging van het (verouderde) Wetboek van Strafvordering van 1808⁶⁹. De verwijzing naar die hoegrootheid is toe te schrijven aan het feit dat in de nasleep van de zaak-Dutroux de “Kleine Franchimont⁷⁰” werd gestemd, waardoor zowel aan daders als aan slachtoffers rechten werden toegekend⁷¹. Op 2 december 2005 werd door de Senaat het wetsontwerp houdende het Wetboek van strafprocesrecht naar de Kamer overgezonden⁷² om tot nieuwe regulering te komen. Niet iedereen was blijkbaar erg opgetogen met die mogelijke grote wijziging...⁷³

37. Alhoewel het de bedoeling was dat beide *Franchimont's* zouden worden gestemd, is dit enkel voor de kleine Franchimont gelukt en werd die geïncorporeerd in het Wetboek van Strafvordering. Het laatste wat parlementair over een nieuw Wetboek van Strafprocesrecht werd gezegd, is te vinden in een tussentijds verslag van 2007⁷⁴. Dit is m.i. te wijten aan de politieke toestand waarin ons land zich heeft bevonden sinds dat jaar: de woelige onderhandelingen en parcours van YVES LETERME en het onderhandelingsrecord onder leiding van ELIO DI RUPO. De nieuwe federale bestuursploeg heeft nu echter duidelijk gemaakt dat het de bedoeling is om in deze legislatuur een nieuw Wetboek van Strafprocesrecht aan te nemen⁷⁵. Het wordt dus uitkijken de komende jaren ...

C. DE VOLGENDE IN DE RIJ: DE COMMISSIE MENSENHANDEL (1993-1994)

38. Enkele jaren na de Bende-commissie-I besliste het parlement om opnieuw terug te grijpen naar haar democratisch wapen. Eind december 1992 werd dan ook de Commissie

⁶⁸ P. TRAEST, “Is er nog een toekomst voor het ontwerp van wetboek van strafprocesrecht?” in X., “De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde. Jubileumeditie van het tijdschrift Orde van de dag”, *Orde van de Dag* 2008, afl. 41, 247.

⁶⁹ Voorontwerp van 1 oktober 2002 van wetboek van Strafprocesrecht, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 2043/1 en *Parl.St.* Senaat 2001-02, nr. 1288/1.

⁷⁰ Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, *BS* 2 april 1998.

⁷¹ L. VAN EYLEN, “Senaat zet tanden in ‘Grote Franchimont’”, *Juristenkrant*, afl. 85, 10 maart 2004, 1.

⁷² Wetsontwerp van 2 december 2005 houdende het Wetboek van strafprocesrecht, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2138/1, 1-309.

⁷³ Y. LIÉGEOIS, “Hoe zwaar weegt de grote Franchimont? Eerste advocaat-generaal Liégeois over gebrek aan coherentie en middelen”, *Juristenkrant*, afl. 116, 26 oktober 2005, 2.

⁷⁴ Tussentijds verslag van 27 april 2007 bij het wetsontwerp houdende het Wetboek van Strafprocesrecht, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2138/4, 1-124.

⁷⁵ Beleidsnota (K. GEENS) van 17 november 2014 inzake Justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 20/018, 1-35.

Mensenhandel opgericht om de wanpraktijken te onderzoeken die duidelijk werden uit de daden van de “Bende van de Miljardair” en uit het boek van CHRIS DE STOOP⁷⁶ die de internationale vrouwenhandel voor het eerst van binnenuit beschreef⁷⁷.

(I) VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN

39. De Commissie had verschillende aanbevelingen geformuleerd om de problematiek van mensenhandel aan te pakken en de problemen uit het verleden in de toekomst te vermijden⁷⁸. Eerst en vooral was het belangrijk dat een gedraging als ‘mensenhandel’ in het Strafwetboek geïncrimineerd zou worden en dit gebeurde dan ook bij wet van 10 augustus 2005. Hierdoor werd het misdrijf ‘mensenhandel’ in artikel 433quinquies Sw. ingeschreven. Het is evident dat dit nieuw misdrijf een duidelijke invloed heeft op de strafvordering omdat er nu ook specifiek de mogelijkheid wordt voorzien om – gelet op het legaliteitsbeginsel – dergelijke misdrijven op te sporen en te vervolgen. Verder waren er verschillende bepalingen van belang ten aanzien van de politie (intern toezicht, tuchtrecht, rotatie en opleiding van de politiediensten om normvervaging te voorkomen, aanwezigheid van vrouwen in de zedensecties...). Op het vlak van het Openbaar Ministerie moest er een duidelijke opdracht voor een nationaal magistraat – de voorloper van de federale procureur – komen om een effectieve vervolging te kunnen organiseren. Verder dienden er meer middelen voor justitie voor handen te zijn en werd de smeebede naar bijzondere opsporingsmethoden voor de zoveelste keer herhaald...

(II) MAATREGELEN

40. De aanbevelingen van de commissie-Mensenhandel resulteerden in de goedkeuring van de Mensenhandelwet van 1995⁷⁹ met een update in 2005⁸⁰. De opvallendste lacune was dat er geen misdrijf – dat de gedraging van mensenhandel strafbaar stelt – omschreven was in het Belgisch Strafwetboek. Op deze incriminatie is er ook kritiek gekomen door de uitgebreide omschrijving van het misdrijf⁸¹. Door deze ruime formulering heeft dit ook tot gevolg dat men zich in het strafprocesrecht ruimer kan gaan richten dan alleen de mensenhandel *an sich* en

⁷⁶ C. DE STOOP, *Ze zijn zo lief meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de Bende van de Miljardair*, Leuven, Kritak, 1992, 248 p.

⁷⁷ B. DE RUYVER, “Expert bij een parlementaire onderzoekscommissie. Een permanente evenwichtsoefening” in C. FIJNAUT, L. HUYSE en R. VERSTRAETE, *Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Van Halewyck, 1998, 76.

⁷⁸ Bespreking van de verslagen over de mensenhandel, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 1399/1, 80 – 93.

⁷⁹ Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, *BS* 25 april 1995.

⁸⁰ Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, *BS* 2 september 2005.

⁸¹ J. DE WIT, “Professor Vermeulen bekritiseert nieuwe wet op mensenhandel”, *Gazet van Antwerpen* 6 juli 2007, [website].

dat dit bijgevolg een (negatief) effect heeft op de opsporing en vervolging. Een verdere bespreking van deze problematiek gaat echter de reikwijdte van deze masterproef te buiten.

41. Daarnaast werd er ook voorzien in de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen⁸². De Commissie had immers ontdekt dat de rechtspersonen vaak de bron waren van het plegen van mensenhandel en dat het niet langer aan de orde was om uitsluitend de mensen achter die rechtspersonen te gaan bestraffen⁸³.

D. HET TOPJE VAN DE IJSBERG EN DE OMMEKEER: DE COMMISSIE-DUTROUX (1996-1997)

42. In 1996 kenden we het toppunt van het kafkaïaans Belgische justitieel systeem door de confrontatie met de meervoudig ontvoerder en verkrachter MARC DUTROUX. Wanneer we de namen van steden als *Marcinelle* en *Sars-la-Buissière* te horen krijgen, denken we nog altijd terug aan deze akelige tijd. Alsof deze nare feiten nog niet genoeg waren, heeft de burger zich misschien wel het meest geërgerd aan het *Spaghetti-arrest*. Onderzoeksrechter JEAN-MARC CONNEROTTE – die met deze zaak was belast – werd te Bertrix gezien op een spaghetti-festijn ten voordele van enkele van Dutroux' slachtoffers. Het Hof van Cassatie vermoedde hiermee dat de onpartijdigheid van de onderzoeksrechter geschonden was zodat die niet langer kon functioneren binnen dit onderzoek⁸⁴. Dat een reactie van de samenleving niet kon uitblijven, bewees De Witte Mars op 20 oktober 1996 waarbij meer dan 300.000 Belgen in Brussel kwamen betogen om politieke en gerechtelijke hervormingen te eisen⁸⁵.

(I) VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN

43. Wanneer de parlementaire onderzoekscommissie werd opgericht, was dit voor vele leden geen onbekend terrein. De meerderheid van de leden zetelden voordien reeds in een onderzoekscommissie en waren dus ook niet vreemd met de werking ervan⁸⁶. Daarnaast beseften de commissieleden misschien wel dat het – gelet op de grote media-aandacht en de verwachtingen van de man in de straat – niet meer mogelijk zou zijn om voor de zoveelste keer te herhalen dat de politiediensten beter zouden moeten samenwerken en dat de parketten een betere leidinggevende positie zouden moeten hebben ten aanzien van de

⁸² Wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, BS 22 juni 1999.

⁸³ *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1217/1, 6.

⁸⁴ Cass. 14 oktober 1996, AR P.96.1267.F.

⁸⁵ R. LIPPENS, *Grenze/n/loze kriminologie*, Gent, Academia Press, 1998, 547.

⁸⁶ B. DE RUYVER, *Syllabus Strafrechtelijk Beleid*, 2015, 166.

politiediensten⁸⁷. Meer bepaald kwam de commissie-Dutroux dan ook tot de vaststelling dat er een grondige wijziging van het politielandschap nodig was en dat de drie politiediensten geïntegreerd moesten worden in een politiestructuur die op twee niveaus zou worden georganiseerd: de federale politie enerzijds en de lokale politie anderzijds⁸⁸. Hoe sterk men het eens was aan het einde van de commissie Dutroux, hoe verdeeld de parlementsleden een jaar later over de partijgrenzen heen waren toen het voorontwerp van de regering op tafel lag⁸⁹. Zouden we dan in de toekomst blijven uit hetzelfde vaatje tappen?

(II) MAATREGELEN

44. Na verschillende jaren van discussiëren waarbij de politiek het eens was dat de hervorming van de politionele en gerechtelijke structuur broodnodig was, kwam dit in een stroomversnelling na de boswandeling van Dutroux op 23 april 1998⁹⁰. Binnen de maand werd er onder leiding van JEAN-LUC DEHAENE tussen acht politieke partijen de Octopusvorming onderhandeld die een invloed zou hebben op politie en justitie⁹¹. Dit Octopusakkoord viel – naar analogie van het Pinksterplan – dan ook uiteen in een luik ‘politie’ en een luik ‘justitie’.

(a) Luik politie

45. Eerst en vooral werden er wijzigingen aangebracht aan het politionele landschap. De driedeling tussen gemeentepolitie, gerechtelijke politie en Rijkswacht werd afgeschaft en werd omgevormd tot een geïntegreerde politiedienst op twee niveaus: de federale en lokale politie. Dit werd gerealiseerd aan de hand van de Wet op de Geïntegreerde Politiedienst die vooropstelde dat het tijd was om een radicale wijziging te realiseren in de organisatie van de politiediensten⁹². De lokale politie zou voortaan instaan voor de lokale basispolitiezorg daar waar de federale politie als een gespecialiseerde instantie zou werken en zich zou bezighouden met de bovenlokale politiezorg⁹³.

⁸⁷ B. DE RUYVER, “Het voorstel van de parlementaire onderzoekscommissie ‘Dutroux’: genese en krachtlijnen”, *Panopticon* 1998 (3), 224.

⁸⁸ C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, 24.

⁸⁹ *Ibid.*, 29.

⁹⁰ G. PYL en A. LINERS, *Tucht en deontologie. Het handboek tucht en deontologie bij de politiediensten*, Brussel, Politeia, 2012, deel II, 3/6.

⁹¹ G. TEGENBOS, “De oorlog tussen gerecht en politiek”, *Panopticon* 1999, 95; Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en van de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/4, 1-2.

⁹² Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 5 januari 1999.

⁹³ C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen: een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, 72.

(b) Luik justitie

46. Het werd snel duidelijk dat het geen optie was om het luik ‘justitie’ nogmaals te verwaarlozen zoals dit gebeurd was bij het Pinksterplan. Vooreerst werd er voorzien in de oprichting van een ‘Hoge Raad voor de Justitie’ die voortaan zou instaan voor de benoeming, aanwijzing en evaluatie van magistraten⁹⁴. Hiervoor werd artikel 151 van de Grondwet aangepast en werd de oprichting van dit *sui generis*-orgaan grondwettelijk beschermd teneinde haar de mogelijkheid te bieden haar taken onafhankelijk van de drie staatsmachten te kunnen uitoefenen⁹⁵. Het was de bedoeling om de traditie dat magistraten eerst een partijlidkaart op zak moesten hebben en “*alle verwijt van willekeur of partijdigheid bij de benoemingen*” uit te schakelen⁹⁶.

Daarnaast werd er ook voorzien in de oprichting van een federaal parket om een nationaal aanspreekpunt te hebben voor gespecialiseerde, internationale en supra-arrondissementele dossiers⁹⁷. Het federaal parket zou in de toekomst in hoofdorde drie taken hebben: “*de uitoefening van de strafvordering zoals bepaald in art. 144ter en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, de coördinatie van de strafvordering en de vereenvoudiging van de internationale samenwerking en het toezicht op de federale politie*”⁹⁸.

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat het de bedoeling was om te voorzien in de verticale en horizontale integratie van het Openbaar Ministerie⁹⁹. Het verticale aspect – dat het helaas slechts in heel beperkte mate heeft gehaald – voorziet in de mogelijkheid dat de magistraat die de *honneurs* van het Openbaar Ministerie uitoefent in eerste aanleg dit ook kan doen in hoger beroep. Dit zou ertoe leiden dat er een kortere termijn nodig is voor de behandeling van de zaak omdat een lid van het parket-generaal zich niet zou moeten inwerken in het dossier. Wat de horizontale hervorming – die helemaal dode letter is gebleven – betreft, zou er voorzien worden in de integratie van de arbeidsauditoraten in de parketten van eerste aanleg, met volledig behoud van specialisatie en specifieke opdrachten¹⁰⁰.

⁹⁴ I. DUPRE en R. VAN NUFFELEN, “De Hoge Raad voor de Justitie: het nieuwe huis van wantrouwen”, *Panopticon* 1999 (1), 21.

⁹⁵ G. VERVAEKE, “De bijdrage van de Hoge Raad voor de Justitie tot de modernisering van justitie” in K. VAN CAUWENBERGHE (red.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde*, Jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar ‘Orde van de dag’, 2008, 35.

⁹⁶ Verslag van de Commissie bij de herziening van artikel 151 van de Grondwet, *Parl.St.* 1998-99, nr. 1121/3, 2.

⁹⁷ J. PLESSERS, “Het veranderingsproces in justitie naar aanleiding van de Octopusvorming” in K. VAN CAUWENBERGHE (red.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde*, Jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar ‘Orde van de dag’, 2008, 64.

⁹⁸ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 621.

⁹⁹ N. STAESSENS, “Het Octopusakkoord viert weldra zijn tiende verjaardag... Wordt 2008 een justitieel jubeljaar?” in K. VAN CAUWENBERGHE (red.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde*, Jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar ‘Orde van de dag’, 2008, 124.

¹⁰⁰ Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 2.

47. Het is bij deze duidelijk dat vooral de commissie-Dutroux de politiek heeft wakker geschud om de in het verleden gerezen problemen aan te pakken. Dat het politionele en justitiële werk nog altijd geen rozengeur en maneschijn is – en waarschijnlijk ook nooit zal worden – toont echter de recentste geschiedenis aan.

E. EEN VLUCHT OVER DE RECENTSTE GESCHIEDENIS: L’HISTOIRE SE RÊPETE MAIS JAMAIS DANS LA MÊME FAÇON?

48. Het *KB-Lux-dossier* bracht bij de burger een ander ongeloof teweeg over de werking van justitie. Door tal van procedurefouten had de correctionele rechtbank – hierbij gevolgd door het Hof van Beroep – de strafvordering onontvankelijk verklaard. Ook het Hof van Cassatie oordeelde enkele jaren geleden dat de visie van de bodemrechters terecht was¹⁰¹. Dit resultaat leidde bij de burger tot een gevoel van straffeloosheid die het vertrouwen van justitie niet ten goede kwam.

49. Ook de *Parachutemoord* die ELS CLOTTEMANS (alleen) op grond van vele “aanwijzingen” veroordeelde, zorgde voor een splitsing van de samenleving in twee groepen. De ene geloofde inderdaad dat CLOTTEMANS schuldig was (kamp-VERMASSEN) terwijl de andere net het omgekeerde dacht (kamp-VAN AELST). *De iure* is ELS CLOTTEMANS schuldig bevonden aan de moord op ELS VAN DOREN maar de vraag of zij *de facto* de dader was, is een vraag die waarschijnlijk nooit beantwoord zal worden¹⁰².

50. Verder kan er verwezen worden naar de *recente hertekening van het justitiële landschap*¹⁰³. In plaats van de voorheen 27 arrondissementen werd er binnen de meerderheidspartijen van de klassieke tripartite afgesproken om te evolueren naar een quasi halvering van het aantal arrondissementen¹⁰⁴. Of deze wijziging positief geëvolueerd zal worden, zal binnen enkele jaren duidelijk worden maar reeds nu kan worden vastgesteld dat deze op bepaalde vlakken onlogisch te noemen is. Ter verduidelijking wordt er naar een voorbeeld verwezen:

¹⁰¹ Cass. 31 mei 2014, P.10.2037.F/1; X., “Cassatie bevestigt “terechte uitspraken” in KB-Lux-dossier”, HLN 31 mei 2011, [website].

¹⁰² Zie meer: F. ÖZGÜNES, *De Parachutemoord – De zaak-Clottemans*, Tielt, Lannoo, 2010, 192 p.

¹⁰³ E. DEVROE en L. LAGAE, “Gras groeit niet sneller door eraan te trekken. De zetel en modern management”, *Orde van de dag*, afl.66, 2014, 14.

¹⁰⁴ Wetsontwerp tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2858/1, 9-10.

- Wanneer ik in mijn eigen stad wil verwijzen naar de rechtbank van Eerste Aanleg te Veurne was het vóór de hervorming “Rechtbank van Eerste Aanleg Veurne” daar waar dit nu “Rechtbank van Eerste Aanleg West-Vlaanderen afdeling Veurne” geworden is.
- Wanneer ik in mijn eigen stad wil verwijzen naar de rechtbank van Koophandel in Veurne was dit vroeger “Rechtbank van Koophandel Veurne” daar waar dit nu “Rechtbank van Koophandel Gent afdeling Veurne” geworden is.

Het is duidelijk dat bepaalde rechtbanken nu ressorteren onder arrondissementen die samenvallen met de provincies en andere rechtbanken onder de rechtsgebieden. Hoe klein dit detail ook mag zijn, het maakt duidelijk dat de huidige justitiehervorming noch de eenvoudigste weg noch het gezond verstand heeft gevolgd. De reden waarom dit zo zou zijn, is volgens het wetsontwerp te wijten aan het feit dat de arbeidsrechtbanken en de rechtbanken van koophandel op provinciaal niveau nog te “klein” zouden zijn¹⁰⁵. Kortom, het was m.i. eenvoudiger geweest om ofwel alles provinciaal ofwel alles op het niveau van de ressorten te organiseren.

51. Nog recenter kan er verwezen worden naar het *proces-Aquino* voor de correctionele rechtbank van Hasselt waar een Italiaanse familie verdacht werd van drugssmokkel. Wanneer de publieke opinie een batterij aan advocaten als MARY, VERMASSEN, RIEDER ... te zien krijgt en dan tot de vaststelling komt dat de familie-Aquino van uitkeringen leeft dan is het zacht uitgedrukt dat dit de wenkbrauwen doet fronzen. Het belangrijkste dat hier meegegeven wordt, is een artikel waarbij oud rechter WALTER DE SMEDT van mening is dat “*de echte knelpunten wel eens bestaan uit de verouderde strafprocedure en het afschermen van bepaalde praktijken van het OM voor de strafrechter*”¹⁰⁶. 's Lands grootste drugszaak¹⁰⁷ een negatief hoogtepunt noemen, is misschien een eufemisme maar ze zal toch lang op de lever blijven liggen.

52. Dat justitie kan falen, is grotendeels hierboven aangetoond met de dossiers waarnaar verwezen werd. Waar de commissie-Dutroux gezien kan worden als het begin van de grote media-aandacht op dit falend overheidsbeleid, is deze belangstelling zeker vandaag de dag niet langer weg te denken. Dat de media dat falen dan ook graag in de kijker zet, is dan ook een eufemisme. Dat ze dat dwalen daarentegen soms ook onterecht in de kijker zet, blijkt uit het terrorismeproces rond Sharia4Belgium. Daar kwam *De Redactie* op 29 september 2014 uit met volgende titel: “*Waarom worden omgekomen Syrië-strijders nog gedagvaard?*”¹⁰⁸. Eén

¹⁰⁵ *Parl. St. Kamer* 2012-13, nr. 2858/1, 10.

¹⁰⁶ W. DE SMEDT, “Geknoei bij justitie”, *Juristenkrant*, afl. 294, 24 september 2014, 10.

¹⁰⁷ X., “Het proces Aquino: de grootste drugszaak ooit in ons land”, *Het Nieuwsblad* 2 september 2014 [website].

¹⁰⁸ X., “*Waarom worden omgekomen Syrië-strijders nog gedagvaard*”, *De Redactie* 29 september 2014, [website].

en ander moet duidelijk gemaakt worden dat niet justitie maar de media hier in de fout ging. Het is duidelijk dat de strafvordering vervalft wanneer de dader overleden is (art. 20 VTSv.). Het probleem dat zich hier situeert, was net dat het Openbaar Ministerie niet in de mogelijkheid verkeerde om de duidelijkheid omtrent het overlijden van die personen na te gaan. In België wordt het overlijden vastgesteld door een geneesheer die hiervan een overlijdensattest opstelt (art. 78 BW). In dit dossier bleken deze mensen overleden te zijn in Syrië waar geen overlijdensattest werd opgemaakt. Het spreekt dus voor zich dat er een vermoeden bestaat dat mensen nog leven zolang hun overlijden niet is komen vast te staan. In dit geval moet de dwaling dus aan de media en niet aan justitie worden toegerekend.

3. JUSTITIE IN CIJFERS

53. Op basis van rechtsvergelijkend werk van DEPPE en PLESSERS kunnen we zeggen dat er voor het budget van justitie, de personeelsuitgaven en het aantal personeelsleden ongeveer 1 à 2% – waarvan dit bedrag jaarlijks stijgt – van de totaal jaarlijkse overheidsuitgaven naar justitie gaat¹⁰⁹. Alhoewel deze cijfers in 2000 geacteerd werden, kunnen ze nog altijd een beeld geven van welk budget justitie opsloopt. Wie zich de vraag stelt of dit voldoende is, moet zich ook de vraag stellen welke richting we met justitie willen uitgaan?

54. Op basis van de begroting voor het jaar 2015 kunnen we vaststellen dat justitie kan beschikken over een budget van 1,797 miljard euro. Dit houdt een daling in van een kleine 150 miljoen euro in vergelijking met het jaar ervoor maar hier moet de uitvoering van de zesde staatshervorming – waarbij de bevoegdheden op 1 juli 2014 officieel werden overgedragen aan de gemeenschappen en gewesten – in rekening worden gebracht¹¹⁰. Het feit dat er quasi enkel rekening werd gehouden met de inflatie om het budget aan te passen, toont aan dat er niet zo snel rekening zal worden gemaakt van een nieuwe justitie tenzij dit kan gebeuren met dezelfde middelen¹¹¹. Het lijkt immers moeilijk een grote justitiehervorming te realiseren als de middelen ontbreken... Om dit te illustreren, is het de bedoeling om snel eens een blik te werpen op de beleidsnota's van de laatste decennia van de verschillende ministers. Tussen 1996 en 2014 was het enkel MARC VERWILGHEN – die minister van Justitie was tijdens de paarsgroene regering Verhofstadt I – die duidelijk de financiële impact aangaf wanneer een nieuw voorstel werd gelanceerd en die daarbij verduidelijkte welke middelen er werden voorzien¹¹². Dit zegt

¹⁰⁹ R. DEPPE en J. PLESSERS, "De Belgische justitie gemeten en gewogen op Europese schaal" in R. DEPPE, J. PLESSERS en A. HONDEGHEM, *Managementshervormingen in Justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*, Brugge, Die Keure, 2005, 16-17.

¹¹⁰ Algemene toelichting bij de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2015, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 494/1, 138.

¹¹¹ G. TEGENBOS, "De oorlog tussen gerecht en politiek", *Panopticon* 1999, 88.

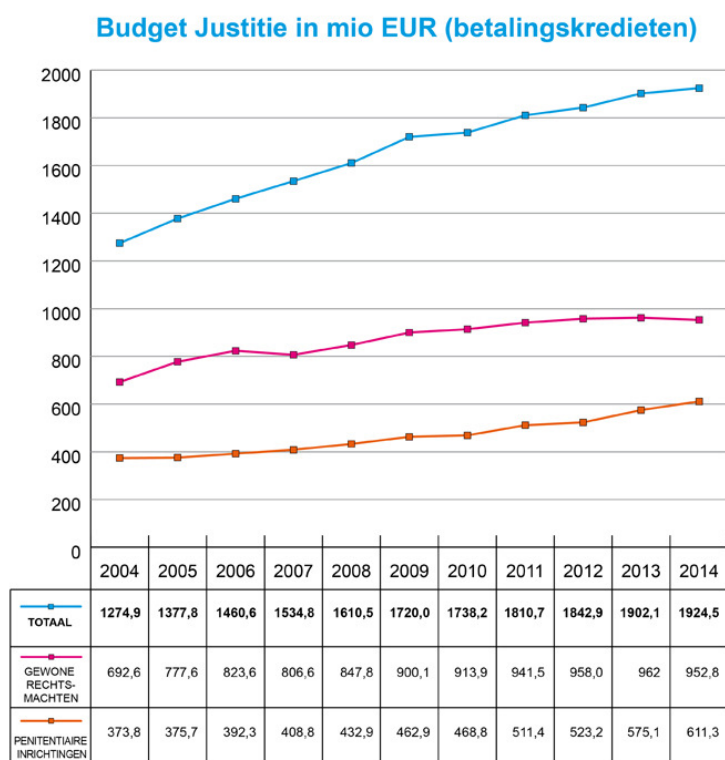
¹¹² Beleidsnota van de minister van Justitie voor het begrotingsjaar 2001, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 905/9, 8.

m.i. veel over de aandacht voor justitie de laatste decennia als er uitgegaan wordt van de stelling dat er niets gedaan kan worden zonder de broodnodige middelen...

55. Als we zien dat in 2014 het bruto binnenlands product (BBP) bij benadering gelijk was aan €393,5 miljard euro¹¹³ kunnen we vaststellen dat het budget van justitie iets minder dan 0,5% van dat BBP uitmaakt. De volgende figuur geeft het budget voor de jaren 2004 tot 2014 weer.

Figuur 1: Overzicht van het budget van justitie in miljoenen euro's tussen 2004 en 2014

Bron: http://justitie.belgium.be/nl/informatie/statistieken/justitie_in_cijfers/2014/budget_justitie/



A. VERTROUWEN IN JUSTITIE EN POLITIE

56. Dat de voorgaande gebeurtenissen het vertrouwen van de burger in politie en justitie geen goed gedaan hebben, hoeft geen verder betoog¹¹⁴. Om een beeld te vormen van dat vertrouwen brengt de Programmatorische Overheidsdienst Wetenschapsbeleid geregeld een rapport uit. Voor de vierde Justitiebarometer werd een beroep gedaan op het studie bureau PHONECOM in opdracht van de Hoge Raad voor de Justitie.

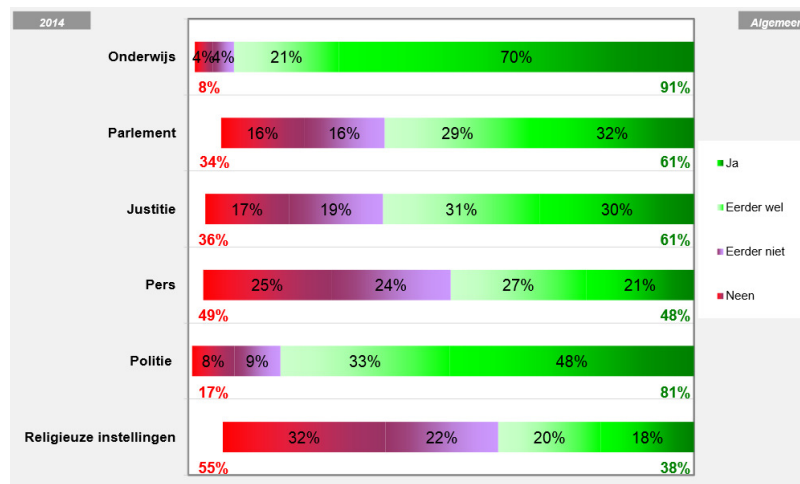
¹¹³ <http://www.nbb.be/belgostat/DataAccesLinker?Lang=N&Dom=2&Table=30>.

¹¹⁴ Zie *supra* p. 14-24, randnr. 29-52.

57. De Hoge Raad voor de Justitie kondigde begin 2014 aan een nieuwe bevraging te organiseren waarvan het resultaat eind februari 2015 werd voorgesteld¹¹⁵. De voorlaatste justitiebarometer van de Hoge Raad voor de Justitie dateerde wel reeds van 2010 maar het was aan te nemen dat de visie op justitie niet snel gewijzigd zou zijn in positieve zin¹¹⁶. In 2015 was de conclusie dan ook dat het vertrouwen in justitie stabiel gebleven was¹¹⁷.

Figuur 2: Het vertrouwen van de burger in instellingen

Bron: Rapport Justitiebarometer 2014



58. Uit de cijfers die hierboven visueel worden voorgesteld, blijkt dat de burger meer vertrouwen heeft in politie en justitie dan in het parlement en de pers. Men zou dus bij de analyse van deze cijfers kunnen stellen dat men hiermee tevreden mag zijn. Echter, het feit dat slechts 61% stelt dat ze vertrouwen heeft in justitie is m.i. ruim onvoldoende voor een instelling die dag in dag uit de principes van rechtvaardigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid zou moeten handhaven¹¹⁸. Dat een 100% vertrouwen in justitie niet haalbaar en misschien wel onwenselijk is, is een eerste uitgangspunt naast het tweede dat er nog (veel) werk aan de winkel is. Wat de cijfers voor politie betreft, is het zo dat we m.i. tevreden mogen zijn met 81% die vertrouwen of eerder vertrouwen heeft in deze instelling. Hiermee kan ik mij dan ook aansluiten bij de visie – zoals gehanteerd in het boek over 8 jaar Guy Verhofstadt – dat de burger de politiehervorming werkelijk op de straat heeft gevoeld en dat de cijfers inzake het vertrouwen in politie de laatste decennia gestegen zijn¹¹⁹.

¹¹⁵ X. "Nieuwe justitiebarometer: tevredenheid van burgers over justitie blijft stabiel", *LegalWorld* 25 februari 2015, [website].

¹¹⁶ X., *Vierde Justitiebarometer 2014*, 45 en http://www.hrj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/justitiebarometer_2014.pdf.

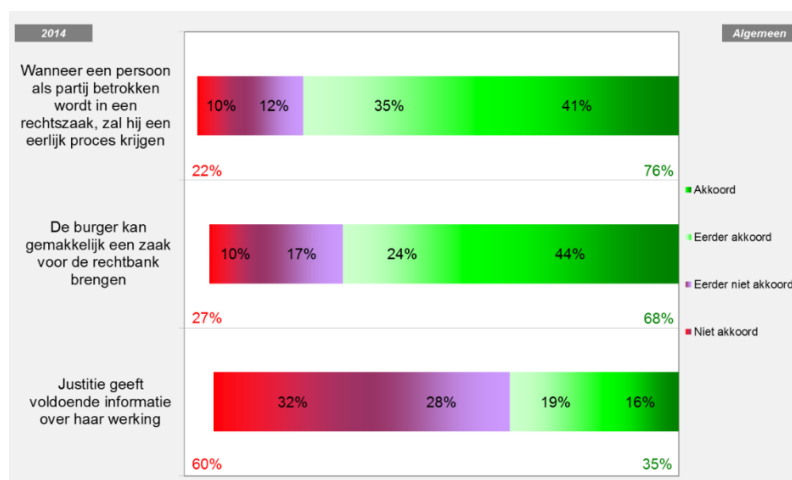
¹¹⁷ R. BOONE, "Justitiebarometer 2014: vertrouwen in justitie blijft stabiel", *Juristenkrant*, afl. 305, 11 maart 2015, 1.

¹¹⁸ Zie ook: *Ibid.*, 1.

¹¹⁹ X., *Een open boek. 8 jaar Verhofstadt*, Brussel, Absoluut, 2007, 157.

Figuur 3: Het burgervertrouwen in justitie in het algemeen

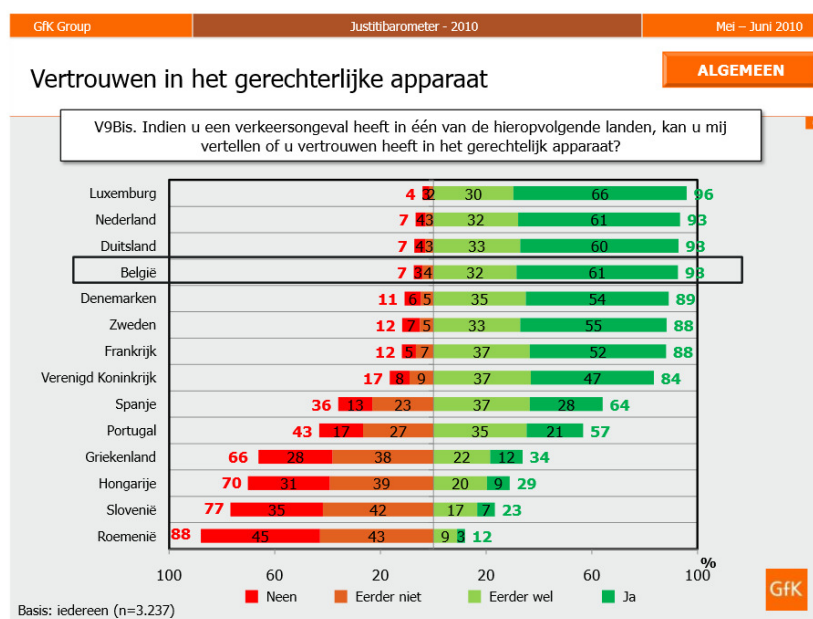
Bron: Rapport Justitiebarometer 2014



59. Wanneer we de cijfers die uitdrukkelijk op justitie betrekking hebben van dichterbij bekijken, kunnen we twee wegen onderscheiden. Aan de ene kant is de burger tevreden over de toegang tot de rechter en het principe van een eerlijk proces maar aan de andere kant is er een uitdrukkelijk ongenoegen over de mededeling van voldoende informatie over haar werking. Het is m.i. dus duidelijk dat justitie uit haar cocon moet komen en de burger meer moet informeren over hoe justitie nu effectief werkt¹²⁰.

Figuur 4: Het vertrouwen van de burger in het apparaat in internationale context

Bron: Rapport Justitiebarometer 2010



¹²⁰ T. PARDOEN, "Hans Bonte, burgemeester van Vilvoorde en Aleppo", *Humo*, 26 november 2013, [website].

60. Wanneer we bij gebrek aan nieuwe cijfers de oude internationale cijfers voor de ogen nemen, kunnen we redelijk tevreden zijn: we moeten alleen Luxemburg, Nederland en Duitsland laten voorafgaan. De internationale cijfers mogen echter de bovenstaande cijfers niet gaan vervangen en we moeten dus vooral rekening houden met het feit dat ‘slechts’ 60% vertrouwen heeft in de instellingen van justitie.

B. SLOTBESCHOUWING

61. Het is duidelijk dat de problemen die hierboven werden besproken niet zomaar opgelost zullen worden door justitie te defederaliseren. Het is vooral belangrijk te leren uit de fouten die in het verleden gemaakt zijn en ervoor te zorgen dat via een overheveling er alles aan gedaan wordt om zich niet tweemaal aan dezelfde steen te stoten. Het is natuurlijk wel zo dat als men de historie bekijkt van de reeds gedefederaliseerde bevoegdheden (bv. recent kinderbijslag) het steeds zo is geweest dat die bevoegdheden overgeheveld werden omdat het op het federale niveau voor te vele problemen zorgde¹²¹. Het is vaak zo geweest dat op federaal niveau de visies voor de aanpak van een bepaalde probleem verschillend waren. Om die op te lossen, werd dan ook de bevoegdheid overgeheveld.

Voorbeeld: Wat de kinderbijlagen betreft, is het zo dat er bij de Vlamingen al enkele jaren sprake was over een hervorming van deze kinderbijlagen. De Franstaligen op het federale niveau waren niet zo snel te vinden voor een dergelijke hervorming. Omdat het gezinsbeleid al eerder naar de Gemeenschappen was overgeheveld, werd er bij de zesde staatshervorming overeengekomen om die bevoegdheid over te hevelen zodat men op gemeenschapsniveau een homogener beleid zal kunnen voeren¹²².

Ook in deze discussie is een dergelijke evolutie waarneembaar: vaak was het zo dat deze discussie de bovenhand nam wanneer justitie op bepaalde falingen werd betrap¹²³.

¹²¹ W. PAS, “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS (et al.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 351.

¹²² W. VAN EECKHOUTTE, *Handboek Belgisch sociaal recht. II. Socialezekerheidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 183-184: syllabus ter beschikking gesteld voor het opleidingsonderdeel Socialezekerheidsrecht.

¹²³ C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en S. PARMENTIER, *Een Openbaar Ministerie voor de 21^{ste} eeuw*, Leuven, Universitaire pers, 2000, 112.

DEEL III

Een status quaestionis van het **Belgische (straf- en)** **strafprocesrecht**

HOOFDSTUK 1. HET STRAF- EN STRAFPROCESRECHT ZIJN VANDAAG NOG ALTIJD FEDERALE BEVOEGDHEDEN ...

“Defederalisering van justitie is derhalve een binaire optie: ofwel alles Belgisch, ofwel alles Vlaams of Franstalig. Men kan Justitie deels defederaliseren, deels federaal houden. In dit geval rijst de vraag op welke wijze men het gehele justitiepakket zinvol kan opsplitsen met het oog op een gespreide bevoegdheidstoewijzing.”¹²⁴
Baudewijn Bouckaert in een boek van Marc Taeyens.

62. België was bij de onafhankelijkheid in 1830 georganiseerd als een eenheids- of unitaire staat wat indirect werd verduidelijkt in de toenmalige Grondwet. In een dergelijke staat komt het autonome beslissingsrecht uit van de centrale overheid waarbij die de macht uitoefent op een exclusieve manier¹²⁵. Kortom gezegd kwam het er dus op neer dat er geen andere entiteiten buiten de centrale overheid bevoegd waren – met uitzondering van de provincies en de gemeenten – om het beleid van het land uit te tekenen.

63. Als we de bevoegdheidsverdeling in het federale België gaan bekijken, moeten we vooreerst onze blik werpen op de Gecoördineerde Grondwet¹²⁶ en daarbij horend de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen¹²⁷. De grondwetgever heeft er immers voor gekozen alleen de basis- en krijtlijnen van de staatsvormingen in de Grondwet te bepalen en het overige via bijzondere wetten uit te werken¹²⁸. Zolang artikel 35 van de Grondwet – wat het basisartikel van de bevoegdheidsverdeling zou moeten zijn – niet in werking is getreden, behoren de residuaire bevoegdheden dan ook tot de federale wetgevende macht¹²⁹. Volgens VANDE LANOTTE is een residuaire bevoegdheid *“de bevoegdheid om alle aangelegenheden te regelen die de Grondwet of een krachtens de Grondwet genomen wet niet uitdrukkelijk heeft toegewezen”* aan een specifieke entiteit¹³⁰. Wanneer een bevoegdheid aldus niet specifiek aan een entiteit is toegewezen, blijft deze die over die residuaire bevoegdheden beschikt dan ook bevoegd.

¹²⁴ B. BOUCKAERT, “Defederalisering van de Belgische Justitie? Een rechtseconomisch overvlucht” in M. TAEYMANS (ed.), *Defederalisering van Justitie*, Gent, De Boeck en Larcier, 2003, 36.

¹²⁵ Zie *infra* p. 64-65, randnrs. 179-181.

¹²⁶ De Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 995/1 (hierna: *Gw.*).

¹²⁷ Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980 (hierna: *BWHI*).

¹²⁸ W. PAS, “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS (*et al.*), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 361.

¹²⁹ Zie *infra* p. 62-64, randnrs. 170-178.

¹³⁰ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 365.

64. Gelet op de indeling residuaire versus toegewezen bevoegdheden maakt de Grondwet geen letterlijke opsomming of de bevoegdheden ‘straf- en strafprocesrecht’ door de federale of deelstatelijke autoriteiten geregeld kunnen worden¹³¹. In die Grondwet wordt er melding gemaakt van de werking van de rechterlijke macht zonder verduidelijking of de federale of de deelstatelijke wetgevende macht bevoegd is. Wel wordt ervan uitgegaan dat het straf- en strafprocesrecht – en bij uitbreiding justitie in het algemeen – op basis van de Grondwet een federale materie is, wat eerder uitzonderlijk is in een federale staat¹³². Omdat er rond het straf- en strafprocesrecht grondwettelijk niets uitdrukkelijk bepaald is, behoren deze rechtstakken tot de residuaire bevoegdheden en blijft de federale overheid bevoegd zolang deze materie niet overgeheveld wordt of artikel 35 van de Grondwet niet wordt uitgevoerd.

65. Vandaag is het zo dat de gemeenschappen en gewesten een grotere bevoegdheid kennen in het materieel strafrecht in vergelijking met het formeel strafrecht¹³³. Hierbij moet er wel duidelijk gesteld worden dat het ene niet zonder het andere kan: de misdrijven en straffen kunnen niet zonder de procedure die het mogelijk maakt om misdrijven te bestraffen; een procedure is niets als ze geen voorwerp heeft. Daarom zal er ook meer en meer nood zijn aan een verschillend handhavingsbeleid en zal een overheveling van de rechterlijke orde wel eens het onderwerp kunnen zijn van één van de volgende staatshervormingen¹³⁴...

¹³¹ F. JUDO, “Splitsen, halveren of toespitsen?”, *Juristenkrant*, afl. 224, 23 februari 2011, 11.

¹³² W. VANDENBRUWAENE, “Justitie: strafrechtelijk beleid, jeugdsanctierecht en justitiehuisen” in J. VELAERS, J. VANPRAET *et al.*, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 296.

¹³³ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 1.

¹³⁴ W. VANDENBRUWAENE, “Justitie: strafrechtelijk beleid, jeugdsanctierecht en justitiehuisen” in J. VELAERS, J. VANPRAET *et al.*, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 296.

HOOFDSTUK 2. ... MAAR BELGIË KENDE REEDS ZES STAATSHERVORMINGEN

“De (pacificerende) kracht van een staathervorming werkt dus heel tijdelijk, aangezien niet iedere politieke partij hetzelfde einddoel voor ogen heeft en dit binnen een permanent veranderende context.”¹³⁵

Politicooloog Carl Devos in zijn boek “Een plattegrond van de macht”.

66. Dat defederalisering geenzins een binaire optie is, is duidelijk geworden in de zes staatshervormingen die we in België hebben gekend. Verschillende gehele bevoegdheden (vb. mobiliteit, werk...) zijn gesplitst zodat bepaalde takken zich op deelstatelijk – lees: gemeenschappelijk of gewestelijk – niveau bevinden en andere takken op federaal niveau. Het sterkste argument voor defederalisering is dan ook dat we in België nooit hebben gestreefd naar homogene bevoegdheden maar steeds gekozen hebben om een ‘*compromis à la Belge*’ te realiseren¹³⁶.

67. In het kader van het strafprocesrecht is het belangrijk te melden dat er al geringe mogelijkheden zijn gecreëerd voor de gemeenschappen en gewesten. De bijzondere wetgever voorzag vooreerst in de mogelijkheid om de niet-naleving van de decretale bepalingen van de gemeenschappen en gewesten strafbaar te stellen (art. 11, lid 1 BWHI). Om de homogeniteit te bewaren, wordt er tevens voorzien in de vereiste van een eensluidend advies van de [federale] Ministerraad voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet (art. 11, lid 2 BWHI). Daarnaast is er de mogelijkheid om op beperkte wijze van bepaalde federale regels van het strafprocesrecht af te wijken (art. 11, lid 3 BWHI).

68. Hieronder wordt een opsomming voorgesteld van de materies die reeds tot de gemeenschaps- of gewestbevoegdheden behoren. Hierbij wordt er verder gegaan dan alleen het strafprocesrecht maar wordt een overzicht gegeven van het geheel – direct en indirect – overgehevelde strafrecht. Ook hier geldt immers de stelling “geen strafrecht zonder strafprocesrecht, geen strafprocesrecht zonder strafrecht”.

¹³⁵ C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht – Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*, Gent, Academia Press, 2012, 302 (hierna: C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, pagina).

¹³⁶ W. PAS, “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming” in A. ALLEN, B. DALLE, W. PAS (et al.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 352.

1. JEUGDBESCHERMING

69. Tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoren wat de bijstand aan personen betreft: de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale en gerechtelijke bescherming (art.5, §1, II., 6° BWHI).

70. Hierop bestaan echter enkele uitzonderingen waaronder:

- de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de vervolgingen (art. 5, §1, II., 6°, b) BWHI);
- de organisatie van de jeugdgerichten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerichten (art. 5, §1, II., 6°, c) BWHI);
- de uitvoering van de straffen uitgesproken ten aanzien van minderjarigen die een als een misdrijf omschreven feit hebben gepleegd die uit handen zijn gegeven, behalve voor het beheer van centra die bestemd zijn voor de opvang van deze jongeren tot de leeftijd van drieëntwintig jaar (art. 5, §1, II., 6°, d) BWHI);

71. Het jeugdsanctierecht is niet de eerste tak van de jeugdbescherming die werd overgeheveld. Bij de tweede staatshervorming werd reeds de jeugdbescherming *sensu lato* overgeheveld¹³⁷ waarbij ook het Grondwettelijk Hof gesteld heeft dat “*de volheid van bevoegdheid tot het regelen van de jeugdbescherming in de brede zin*” een bevoegdheid van de gemeenschappen is¹³⁸. Het jeugdsanctierecht bleef echter een federale materie die nu door het Vlinderakkoord een gemeenschapsbevoegdheid geworden is¹³⁹.

72. Door deze overheveling krijgen de gemeenschappen de volledige bevoegdheid om te bepalen wat “*de maatregelen zullen zijn die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd*”¹⁴⁰. Ze worden bevoegd om de aard van de maatregelen te bepalen alsook om de handelingen te bepalen die vereist zijn om de openbare veiligheid te garanderen door de maatschappij te beschermen tegen minderjarige delinquenten. De gemeenschap zal de mogelijkheid gelaten worden om de hiërarchie tussen de maatregelen te bepalen en om de criteria te bepalen die voor de keuze

¹³⁷ W. BRUGGEMAN, E. DE WREE, J. GOETHALS, P. PONSAAERS, P. VAN CALSTER, T. VANDER BEKEN en G. VERMEULEN (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. 30 jaar Panopticon*, Antwerpen, Maklu, 2009, 495.

¹³⁸ Arbitragehof 30 juni 1988, nr. 66.

¹³⁹ *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2232/5, 22.

¹⁴⁰ S. HESPEL en J. PUT, *Jeugdsanctierecht voorgesteld. Naar een constructief jeugdsanctierecht*, Gent, Larcier, 2014, 5.

van de te bevelen maatregelen in acht moeten worden genomen¹⁴¹. Wanneer de gemeenschappen de maatregelen zullen bepalen die zullen worden genomen tegen die minderjarigen, moeten ze die zien als “*de sociale reactie ten opzichte van de delinquentie, van welke instantie of overheid ze ook uitgaan*”¹⁴².

73. Het is niet alleen zo dat de gemeenschappen nu de bevoegdheid krijgen van de federale overheid om binnen de lijntjes te kleuren van wat door de federale overheid in deze materie is bepaald. De gemeenschappen krijgen door de overheveling de mogelijkheid “*om ook nieuwe maatregelen te bepalen die voorzien in de opheffing, aanvulling, wijziging of vervanging van de huidige bestaande maatregelen (zoals de maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding, het herstelrechtelijk aanbod van bemiddeling en herstelgericht groepsoverleg of de ouderstage)*”¹⁴³. Gelet op de stof die het jeugdsanctierecht wel eens doet opwaaien, is het niet onlogisch dat een hervorming niet lang op zich zal laten wachten¹⁴⁴.

74. De procedurele en organisatorische regels die gelden voor de jeugdrechtbanken blijven uitdrukkelijk een federale aangelegenheid (art. 5, §1, II., 6°, c) BWHI)¹⁴⁵. De bijzondere wetgever is er volgens de parlementaire voorbereiding wel indachtig voor geweest dat die procedureregels een effect kunnen hebben op de nieuwe bevoegdheden die door de gemeenschappen zullen worden uitgeoefend en verwijst hiervoor naar art. 10 BWHI die de impliciete bevoegdheden een wettelijke basis geeft¹⁴⁶.

75. De uitvoering van de maatregelen die ten aanzien van minderjarigen konden worden genomen, was reeds een gecommunautariseerde aangelegenheid die ook een gemeenschapsbevoegdheid blijft. De voorlopige hechtenis en de uitvoering van straffen die zijn uitgesproken tegen minderjarigen die berecht zijn voor de volwassenrechtbanken in het kader van een uithandengeving blijven een federale aangelegenheid met uitzondering van het beheer van centra die bestemd zijn voor de opvang van deze jongeren tot de leeftijd van 23 jaar¹⁴⁷ (art. 5, §1, II., 6°, d) BWHI).

76. Als tegen de uithandengegeven minderjarige een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, wordt die minderjarige geplaatst in een gemeenschapscentrum voor minderjarigen die een als

¹⁴¹ *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2232/5, 23.

¹⁴² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/3, 24.

¹⁴³ *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2232/5, 24.

¹⁴⁴ G. DECOCK, “Beschermen, straffen, herstellen” in G. DECOCK en J. PUT (eds.), *Jeugdsanctierecht gewikt en gewoken. Toetsing van beleid en praktijk aan de principes van het jeugdsanctierecht*, Gent, Larcier, 2012, 12.

¹⁴⁵ S. HESPEL en J. PUT, *Jeugdsanctierecht voorgesteld. Naar een constructief jeugdsanctierecht*, Gent, Larcier, 2014, 6.

¹⁴⁶ *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2232/5, 24.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 24.

misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. Dit wordt bepaald in art. 606 Sv. en de parlementaire voorbereiding stelt uitdrukkelijk dat dit een federale aangelegenheid blijft¹⁴⁸.

77. Volgens de federale wetgever spreekt het voor zich dat de gemeenschappen en de federale staat een beroep zullen doen op de verschillende samenwerkingsvormen die voorzien zijn om een goede toepassing van hun beleid mogelijk te maken¹⁴⁹.

2. SOCIALE HULPVERLENING AAN GEDETINEERDEN MET HET OOG OP HUN SOCIALE RE-INTEGRATIE

78. Tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoren wat de bijstand aan personen betreft: de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie (art.5, §1, II., 7° BWHI).

79. Het beleid inzake de penitentiaire instellingen is niet alleen een bevoegdheid van de federale beleidsmakers. De bijzondere wetgever hevelde deze bevoegdheid immers over in het kader van de tweede staatshervorming van 1980¹⁵⁰. Voor wat de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in de gevangnissen betreft, werd die door de vijfde staatshervorming gerealiseerd¹⁵¹.

80. Door het Decreet Hulp- en Dienstverlening¹⁵² te raadplegen, zullen we niet snel meer weten over wat sociale hulpverlening nu eigenlijk inhoudt. Dit decreet bepaalt hulp- en dienstverlening als *“alle hulp- en dienstverlening die door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt georganiseerd of verstrekt en die relevant is voor de gedetineerden”* (art. 2, 7° Decreet Hulp- en Dienstverlening). Met de Wet Interne Rechtspositie¹⁵³ werd er (eindelijk¹⁵⁴) erkend dat de gedetineerde los van de insluiting in de gevangenis gezien wordt als een volwaardig burger die beschikt over zijn politieke, burgerlijke, sociale, economische of culturele rechten (art. 6, §1 Wet Interne Rechtspositie). Het komt er eigenlijk op neer dat men

¹⁴⁸ *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2232/5, 24.

¹⁴⁹ *Ibid.*, 25.

¹⁵⁰ K. BEYENS en F. JANSSENS, “Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?”, *Orde van de dag*, afl. 48, 2009, 15.

¹⁵¹ N. PATERSON en L. ROBERT, “Investeren tot aan de bevoegdheidsoverheveling. FATIK sprak met minister van Justitie Annemie Turtelboom”, *Fatik* 2013, nr. 138, 28.

¹⁵² Decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, *BS* 11 april 2013, *Parl.St.* VI. Parl., 2012-13, nr. 1846 (hierna: Decreet Hulp- en Dienstverlening).

¹⁵³ Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 1 februari 2005, beperkt inwerking getreden.

¹⁵⁴ Zie meer: T. DAEMS, “Gapen bij de gapende kloof. Strafbeleid, gevangeniswezen en de weergekeerde stilte rond de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstaf” in T. DAEMS, P. PLETINCKX en K. VERPOEST (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 17-45.

een dienstverlening organiseert waardoor de rechten van de gedetineerden als volwaardige burgers kunnen worden gewaarborgd¹⁵⁵.

81. Het decreet van 2013 heeft vooral tot doel “om de rechten van gedetineerden te waarborgen, met tot doel te voorzien in een volwaardig en menswaardig leven tijdens de detentie en volwaardige kansen te creëren op re-integratie in de samenleving”¹⁵⁶. Men gaat er vanuit dat alle burgers tot de groep van de samenleving behoren en aldus recht hebben op hulp- en dienstverlening¹⁵⁷. Bijgevolg is het dus niet omdat gedetineerden in de gevangenis verblijven ze hun aanspraak hierop verliezen¹⁵⁸. Dit decreet heeft dan ook vooral de bedoeling het leven *extra muros* zoveel als mogelijk gelijk te stellen met het leven *intra muros* (normaliseringsbeginsel¹⁵⁹) omdat de idee bestaat dat de gedetineerde zich in een vrije samenleving het best kan (her)aanpassen als dit proces reeds een aanvang kende in de gevangenis¹⁶⁰. Dit decreet heeft ook in grote mate toepassing aan de Wet Interne Rechtspositie¹⁶¹ omdat die in een zo ruim mogelijke toegang tot onderwijs, vorming, opleiding, psychosociale begeleiding... voorziet¹⁶².

82. Het doel van deze hulp- en dienstverlening is dan ook meervoudig (art. 4 Decreet Hulp- en dienstverlening) en heeft vooral betrekking op het stimuleren van de zelfontplooiing van de gedetineerde, het beperken van de negatieve gevolgen van de detentie voor de gedetineerde en zijn sociale omgeving, het bevorderen van de integratie en participatie in de samenleving na de detentieperiode...

83. Tot slot beseft de decreetgever dat op een dag gedetineerden ook effectief vrij komen. De *ratio legis* van dit decreet is dan ook dat de gedetineerde de hulp- en dienstverlening die in de gevangenis is opgebouwd, verder dient te zetten in de vrije samenleving om de re-integratie alle kansen op slagen te geven¹⁶³.

¹⁵⁵ N. PATERSON, “Het Vlaams decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: tussenhalte of eindstation”, *Fatik* 2013, nr. 138, 21.

¹⁵⁶ *Parl.St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1846/1, 7.

¹⁵⁷ K. BEYENS en F. JANSSENS, “Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?”, *Orde van de dag*, afl. 48, 2009, 15.

¹⁵⁸ *Parl.St.* VI. Parl., 2012-13, nr. 1846/1, 7.

¹⁵⁹ Dit beginsel bepaalt dat het leven in de gevangenis zoveel als mogelijk moet overeenstemmen met het leven buiten de gevangenis. Om die reden staat het tegenover het beginsel van *less egibility* dat stelt dat de beste gedetineerde een slechtere levensstandaard moet hebben dan de laagste mensen uit de arbeidersklasse. Zie: E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen, Maklu, 2009, 343.

¹⁶⁰ K. BEYENS en F. JANSSENS, “Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?”, *Orde van de dag*, afl. 48, 2009, 15.

¹⁶¹ Het desbetreffende artikel 38 van die Basiswet Gevangeniswezen is nog steeds niet in werking getreden.

¹⁶² X., *Strategisch plan van de Vlaamse Gemeenschap. Missie, krachtlijnen, ambities, strategieën en kritische succesfactoren*, 17 en <http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnensamenleving/hulpaangedetineerden/documentatie/Documents/strategischplanhulpdienstverleningaangedetineerden.pdf>.

¹⁶³ *Parl.St.* VI. Parl., 2012-13, nr. 1846/1, 9.

3. JURIDISCHE EERSTELIJNSBIJSTAND

84. Tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoren wat de bijstand aan personen betreft: de juridische eerstelijnsbijstand (art.5, §1, II., 8° BWHI). De juridische eerstelijnsbijstand werd door het Vlinderakkoord en de daaropvolgende staatshervorming overgeheveld naar de gemeenschappen¹⁶⁴.

85. De juridische eerstelijnsbijstand kan worden omschreven als *“de juridische bijstand die verleend wordt in de vorm van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerst juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie georganiseerd door de commissies voor juridische bijstand of door erkende organisaties voor juridische bijstand”* (art. 508/1, 1° Ger.W.). Deze bijstand kan door iedereen worden aangewend en wordt doorgaans verleend door advocaten of gespecialiseerde organisaties op zitdagen in justitiehuizen¹⁶⁵.

86. Naast de juridische eerstelijnsbijstand bestaat er ook de juridische tweedelijnsbijstand (pro Deo). Hier wordt de bijstand *“verleend aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging in het kader van de verschijning van de partijen na dagvaarding”* (art. 508/1, 2° Ger.W.). Deze bevoegdheid blijft een federale aangelegenheid¹⁶⁶.

87. De nieuwe Vlaamse Regering onder leiding van GEERT BOURGEOIS heeft in haar regeerverklaring reeds onmiddellijk bepaald dat ze vooreerst de juridische eerstelijnsbijstand zullen laten zoals ze heden functioneert zonder na te laten te onderzoeken of een reorganisatie aan de orde is¹⁶⁷.

4. JUSTITIEHUIZEN

88. Tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoren wat de justitiehuizen betreft: de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen en van de bevoegde dienst die

¹⁶⁴ Parl.St. Senaat 2013-14, nr. 2232/5, 28; J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen* in *Forum Federalisme*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 310.

¹⁶⁵ P. DAUW, *Burgerlijk procesrecht. Basis met schema's*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 41-42.

¹⁶⁶ Parl.St. Senaat 2013-14, nr. 2232/5, 28.

¹⁶⁷ X., *Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019*, 9 en http://www.bestuurszaken.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/Het_regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014_2019.pdf (hierna: Vlaams Regeerakkoord 2014-2019).

de uitwerking en de opvolging van het elektronisch toezicht verzekert (art.5, §1, III, lid 1 BWHI). Niettemin bepaalt de federale overheid de opdrachten die de justitiehuizen of, in voorkomend geval, de andere diensten van de gemeenschappen die deze overnemen, uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen (art.5, §1, III, lid 2 BWHI).

89. De justitiehuizen zagen het levenslicht aan het eind van de 20^{ste} eeuw toen justitie in een echt diep dal zat. Dat laagtepunt was natuurlijk te verklaren door de crisis waarin de Belgische samenleving verkeerde dankzij DUTROUX. Toenmalig minister van Justitie STEFAAN DE CLERCK stelde dat justitie in de toekomst uit zijn cocon diende te kruipen en diende te evolueren naar een toegankelijke justitie, op maat van de burger¹⁶⁸. Dat het doel van deze justitiehuizen uit de “nabijheid” en de “vlotte toegankelijkheid” bestond, kan dan ook met deze visie verenigd worden¹⁶⁹.

90. Hoe kort de overheveling van de justitiehuizen in het Vlinderakkoord wordt besproken¹⁷⁰, hoe groot de mijlpaal ervan door sommigen wordt gezien¹⁷¹. Als negatief effect heeft de overheveling het uitstel van verschillende federale wetgeving die de uitvoering van bepaalde straffen moet kunnen opvolgen tot gevolg. Onder andere de uitvoering van de autonome probatiestraf (art. 37octies e.v. Sw.) wordt uitgesteld tot 1 december 2015¹⁷².

91. Het dient in ieder geval duidelijk te zijn dat de overheveling geen machtiging inhoudt om de justitiehuizen af te schaffen¹⁷³. Gelet op de redenen van oprichting lijkt dit m.i. dan ook inderdaad geen toekomstige oplossing.

¹⁶⁸ L. VAN GARSSE, “De Justitiehuizen tussen staat en gemeenschap. Een terugblik op de toekomst”, *Fatik* 2013, nr. 138, 6.

¹⁶⁹ L. VAN GARSSE, “De justitiehuizen en de humanisering van justitie. Een kritische terugblik” in X., *10 jaar Justitiehuizen. Balans & perspectieven. Congresverslagboek colloquium 2 & 3 december 2009* en http://justitie.belgium.be/nl/binaries/colloque_10_ans_mjh_nl_tcm265-164914.pdf.

¹⁷⁰ X., “Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. Institutioneel akkoord voor de zesde staats hervorming”, 37 en http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf (hierna: Vlinderakkoord, pagina).

¹⁷¹ L. VAN GARSSE, “De Justitiehuizen tussen staat en gemeenschap. Een terugblik op de toekomst”, *Fatik* 2013, nr. 138, 12 en 18.

¹⁷² Wet van 26 november 2014 tot wijziging van de wet van 8 mei 2014 tot wijziging van de artikelen 217, 223, 224 en 231 van het Gerechtelijk wetboek wat de inwerkingtreding betreft, *BS* 28 november 2014; *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 564/1, 3.

¹⁷³ J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staats hervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen* in *Forum Federalisme*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 310.

5. RUIMTELIJKE ORDENING

92. Tot de gewestaangelegenheden behoren wat de ruimtelijke ordening betreft: stedenbouw en de ruimtelijke ordening (art.6, §1, I, 1° BWHI).

93. Om te weten wat die ruimtelijke ordening net inhoudt, is het aan te raden om kort de definitie van dit begrip eens van dichterbij te bekijken. VAN HOORICK omschrijft de ruimtelijke ordening als *“het beleid gericht op de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit of de beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling door de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte”*¹⁷⁴.

94. Wat deze rechtstak betreft, is het straf(proces)recht vooral van toepassing in het kader van bouwmisdrijven¹⁷⁵. Wanneer we het gebruik van een schaars middel als ruimte willen gaan regelen, heeft de Belgische wetgever – en door de overheveling de decreetgever – gekozen om de handhaving ervan via het strafrecht te regelen¹⁷⁶. Eén van de kritieken hierbij is dat het subsidiariteitsbeginsel met de voeten wordt getreden en het strafrecht voor de handhaving van tal van regels wordt gebruikt, zo ook voor de handhaving van deze rechtstak¹⁷⁷. Ook vanuit de ruimtelijke ordening zelf worden hierop kritieken geuit¹⁷⁸.

95. Wat het opsporen van misdrijven betreft, is dit – gelet op artikel 35 Gw. – nog steeds een federale bevoegdheid¹⁷⁹. In dat kader heeft de procureur des Konings tijdens een opsporingsonderzoek een algemeen opsporingsrecht en een algemene opsporingsplicht (art. 28 ter Sv.) daar waar de onderzoeksrechter die bevoegdheid heeft tijdens een gerechtelijk onderzoek (art. 55 Sv.). Hiervoor kan de procureur des Konings (art. 28ter, §3 Sv.) respectievelijk de onderzoeksrechter (art. 56, §2 Sv.) dan ook beroep doen op de federale en lokale politiediensten en alle andere officieren van gerechtelijke politie. Het zijn dan ook voornamelijk die politiediensten die belast zijn met de opsporing van dergelijke bouwmisdrijven (art. 6.1.5 VCRO¹⁸⁰). Op grond van art. 11 BWHI hebben de gemeenschappen en gewesten nu wel de mogelijkheid om in hun decreten de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijk politie toe te kennen aan beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of

¹⁷⁴ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 128.

¹⁷⁵ *Ibid.*, 265.

¹⁷⁶ J. DE JONGHE, *Ruimtelijke ordening, stedenbouw en onroerende goederen*, Mechelen, Kluwer, 2008, 395.

¹⁷⁷ B. DE RUYVER, “Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving” in T. BALTHASAR, J. CHRISTIAENS, M. COOLS *et al.* (eds.), *Update in de criminologie, Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Lezingen in het kader van de Inaugurale Postuniversitaire Vormingscyclus Criminologie, Universiteit Gent, Mechelen, Kluwer, 2004, 156.

¹⁷⁸ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 288.

¹⁷⁹ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 9.

¹⁸⁰ Vlaamse codex ruimtelijke ordening van 15 mei 2009, BS 20 augustus 2009 (hierna: VCRO).

Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren. In het kader van bouwmisdrijven voorziet de Vlaamse decreetgever in de mogelijkheid opdat stedenbouwkundige inspecteurs, andere door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren en de door de gouverneur aangewezen ambtenaren van de provincie en van de gemeenten of van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in zijn provincie bevoegd zijn om misdrijven die niet verenigbaar zijn met een goede ruimtelijke ordening op te sporen en vast te stellen door een proces-verbaal (art. 6.1.6 VCRO).

96. Het probleem in het verleden was wel eens te vinden in het feit dat de bouwmisdrijven te weinig strafrechtelijk vervolgd werden. Dat was te wijten aan het feit dat de gewesten geen inbreng konden doen in het (federaal) vervolgingsbeleid¹⁸¹. Door de aanvulling van de Grondwet zou dit nu tot het verleden moeten behoren omdat de deelstaten nu wel betrokken zullen worden bij het opmaken van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid¹⁸² (art. 151, §1, lid 3 Gw. j° art. 11bis BWHI).

97. Toen de ruimtelijke ordening werd overgeheveld, bestond blijkbaar wel de schrik dat de gewesten de federale staat zouden kunnen tegenwerken. SENELLE schrijft hierover: *“De nieuwe bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening mag niet arbitrair zijn en moet overeenkomstig het algemeen belang uitgeoefend worden. Wanneer het Gewest een normatieve regeling inzake ruimtelijke ordening neemt, die de activiteiten op nationaal (of gemeenschaps-)niveau doorkruist, kan er een belangenconflict ontstaan, waarvoor in de GWHI een regeling is voorzien”*¹⁸³.

6. LEEFMILIEU

98. Tot de gewestaangelegenheden behoren wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft: de bescherming van het leefmilieu (art.6, §1, II, 1° BWHI) en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven (art.6, §1, II, 3° BWHI).

99. Los van de bevoegdheden die nu nog reeds op federaal niveau ressorteren, werden deze bevoegdheden van de gewesten niet in één keer overgeheveld. Het eerste deel van het leefmilieu werd overgeheveld tijdens de tweede staatsvorming van 1980. Het was de

¹⁸¹ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 17-18.

¹⁸² Zie *infra* p. 46-47, randnrs. 118-120.

¹⁸³ R. SENELLE, “De staatsvorming in België: deel IV” in X., *Verzameling « Ideeën en studies »*, Brussel, FOD Buitenlandse Zaken, 1985, nr. 333, 100-101; zie *infra* p. 121-122, randnrs. 337-339.

discussie over de bescherming van de oppervlaktewateren – die mettertijd een voordeel voor Vlaanderen en een evenredig nadeel voor Wallonië kon betekenen – die de discussie over een overheveling op de politieke agenda plaatste¹⁸⁴. Vervolgens werden in de derde staatshervorming de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu uitgebreid.

100. Hiertussen is het van belang dat de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten inzake de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven – waar hier niet verder wordt op ingegaan – lang voor discussie heeft gezorgd¹⁸⁵.

101. In het kader van deze masterproef is vooral het milieuhandhavingsbeleid – waarvoor de gewesten bevoegd zijn – van belang¹⁸⁶. De Vlaamse overheid zou er niets mee zijn een milieuwetgeving aan te nemen als die de naleving niet kan controleren (art. 16.3.9, §1 Decreet Algemeen Milieubeleid¹⁸⁷). In dat kader kan er gesproken worden van milieumisdrijven als *“gedragingen zoals wederrechtelijke emissies die bij voorkeur verder strafrechtelijk door de parketten zullen worden vervolgd”*¹⁸⁸. Wanneer we naar de DAMB kijken, zien we dat onder emissie elke inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water wordt begrepen (art. 1.1.2, §1, 3° DAMB). Het is dus duidelijk dat milieumisdrijven vooral betrekking hebben op gedragingen die een aantasting aan het milieu veroorzaken. De decreetgever wou zeker geen argwaan wekken en stelt duidelijk dat het niet de bedoeling was om een Vlaams milieustrafrecht aan te nemen¹⁸⁹. De vraag die hierbij natuurlijk ook wel rees is of het strafrecht wel de meest gunstige manier is om het milieurecht te gaan sanctioneren¹⁹⁰? Als we hierbij dan ook de stelling verdedigen dat de overaanwending van het strafrecht een negatieve invloed heeft gehad op de strafrechtsbedeling kunnen we de voorgaande vraag ook eerder negatief gaan invullen¹⁹¹.

102. Ook hier behoort de opsporing van de misdrijven – gelet op artikel 35 Gw. – nog altijd tot de federale overheid¹⁹². In eerste instantie zijn het voornamelijk de federale en lokale politiediensten die belast zijn met de opsporing van dergelijke milieumisdrijven¹⁹³. Net zoals

¹⁸⁴ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 169-170.

¹⁸⁵ Zie meer: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 178-184.

¹⁸⁶ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 439.

¹⁸⁷ Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995 (hierna: DAMB); zie *supra* p. 11, randnr. 19.

¹⁸⁸ Verslag bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, *Parl.St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2132/3, 4.

¹⁸⁹ *Parl.St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2132/3, 4.

¹⁹⁰ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 13.

¹⁹¹ B. DE RUYVER, *Syllabus Strafrechtelijk Beleid*, 2015, 77-78.

¹⁹² J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 9.

¹⁹³ L. LAVRYSEN en L. DE GEYTER, “De rol van de nationale rechters in het milieurecht”, *TMR* 2006, afl. 2, 158;

hierboven¹⁹⁴, heeft de Vlaamse decreetgever ook hier van de mogelijkheid gebruik gemaakt om in hun decreten de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toe te kennen aan beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren. In de milieuhandhaving werd er dan ook voorzien in gewestelijke milieuopsporingsambtenaren (art. 16.5.5. ADBM).

103. De handhaving van deze bevoegdheid zal nu meer kans hebben om beter aangepakt te worden. Doordat de gemeenschappen en gewesten nu bij het vervolgingsbeleid zullen worden betrokken, zal er meer aandacht kunnen worden gegeven aan vb. milieumisdrijven. Eerdere cijfers – die men wel moet kaderen – tonen aan dat meer dan 60% van de milieumisdrijven werden geseponeerd waarvan een kwart ten gevolge van prioriteitskeuzes ...¹⁹⁵

7. LANDINRICHTING EN NATUURBEHOUD

104. Tot de gewestaangelegenheden behoren wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft: de natuurbescherming en -behoud (art.6, §1, III, 2° BWHI) en de jacht (art.6, §1, III, 2° BWHI).

105. Wat de natuurbescherming en -behoud betreft, is het straf(proces)recht vooral van toepassing in het kader van misdrijven tegen de natuur. Hetzelfde kan gezegd worden van misdrijven tegen de jacht (art. 37 Jachtdecreet¹⁹⁶).

8. VERKEERSVEILIGHEIDSBELEID

106. Tot de gewestaangelegenheden behoren wat het verkeersveiligheid betreft: het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen (art. 6, §1, XII., 1° BWHI), de regelgeving inzake maximaal toegelaten massa en massa's over de assen van de voertuigen die gebruik maken van de openbare wegen, evenals de ladingverzekering en de afmetingen en de signalisatie van de lading (art. 6, §1, XII., 3° BWHI), het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen ((art. 6, §1, XII., 4° BWHI).

¹⁹⁴ Zie supra p. 39-40, randnr. 95.

¹⁹⁵ *Parl.St.* Kamer 2005, nr. 1626/1, 3-4.

¹⁹⁶ Jachtdecreet van 24 juli 1991, *BS* 7 september 1991.

107. Ook bij deze bevoegdheid wordt duidelijk dat de bijzondere wetgever vaak niet gekozen heeft voor homogene bevoegdheden. Het Vlaams Gewest wordt o.a. bevoegd voor de snelheidsbeperkingen op de wegen (met uitzondering van de autosnelwegen) en de regelgeving inzake het plaatsen van verkeerstekens¹⁹⁷.

108. Dit is vooral van belang voor de strafvordering omdat de inbreuken op de verkeersveiligheid ook via strafrechtelijke weg worden gesanctioneerd¹⁹⁸. De politierechtbank vormt immers sinds een grote twintig jaar¹⁹⁹ de verkeersrechtbank bij uitstek²⁰⁰. Hier wordt er vooral veel aandacht besteed aan het Openbaar Ministerie omdat de inbreuken op de verkeersveiligheid vooral via alternatieve weg worden afgehandeld (o.a. verval van de strafvordering door het betalen van een geldsom of VSBG, onmiddellijke inning).

9. IMPLICIETE BEVOEGDHEDEN

109. Volgens de BWHI kunnen *“decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Parlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid”* (art. 10 BWHI). Dit is de wettelijke bepaling voor wat men ‘*impliciete bevoegdheden*’, ‘*fantombevoegdheden*’ of ‘*implied powers*’ noemt en wordt omschreven als *“bijkomende en voorwaardelijke doch volledige bevoegdheden omdat die eigenlijk behoren tot de bevoegdheid van een andere overheid”*²⁰¹. Hierbij is er een klein verschil waar te nemen tussen BAETEMAN en VANDE LANOTTE. Daar waar de eerste zegt dat die impliciete bevoegdheden eigenlijk tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren, stelt de tweede dat die impliciete bevoegdheden niet als dusdanig door de wet aan een bepaald bestuursniveau zijn toegewezen²⁰².

110. Bij impliciete bevoegdheden komt het er eigenlijk op neer *“dat de gemeenschaps- en gewestparlementen bevoegdheden kunnen uitoefenen waarvoor ze strikt genomen niet bevoegd zijn, maar die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de aangelegenheden*

¹⁹⁷ W. PAS, “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS *et al.*, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 343.

¹⁹⁸ R. BOONE, “In een federale staat bestaan homogene bevoegdheidspakketten eigenlijk niet”, *Juristenkrant*, afl. 279, 4 december 2013, 8.

¹⁹⁹ Wet betreffende de politierechtbanken en houdende een aantal bepalingen betreffende de versnelling en de modernisering van de strafrechtspleging, BS 21 juli 1994.

²⁰⁰ L. SOETEMANS, “De politierechtbank als verkeersrechtbank: kritische bedenkingen in verband met enkele recente cassatie-arresten en de werking van de politierechtbanken” in H. COUSY, *Actuele aspecten van verkeersaansprakelijkheid*, Gent, Larcier, 2000, 145.

²⁰¹ G. BAETEMAN, *De nieuwe staat – aspecten van het Belgisch federalisme*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 44.

²⁰² J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 239.

waarvoor ze wel bevoegd zijn²⁰³. Hierdoor kunnen de decreet- en ordonnantiegever zich eigenlijk op het terrein van de federale wetgever begeven omdat die bevoegdheden op de één of andere manier stilzwijgend deel uitmaken van de materies die wel door de federale staat werden overgeheveld²⁰⁴.

111. Ook het Arbitragehof – thans Grondwettelijk Hof – heeft steeds aanvaard dat het Belgisch federalisme gesteund is op exclusieve bevoegdheden²⁰⁵. Om de impliciete bevoegdheden te kunnen verenigen met dit principe moet een beroep op die fantoombevoegdheden aan bepaalde voorwaarden voldoen²⁰⁶. Een beroep op art. 10 BWHI is slechts geoorloofd wanneer aan volgende cumulatieve voorwaarden is voldaan: (i) de voorbehouden aangelegenheid moet zich tot een gedifferentieerde regeling lenen, (ii) de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid mag slechts marginaal zijn en (iii) de uitoefening van de bevoegdheid moet noodzakelijk zijn²⁰⁷.

112. De rechtspraak die hierboven door het Arbitragehof werd aangenomen, is deels vervallen doordat de bijzondere wetgever art. 19 BWHI heeft aangenomen²⁰⁸. Dit artikel bepaalt dat *“behoudens toepassing van artikel 10 (BWHI), het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9 (BWHI) regelt, onverminderd de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden”*. De Grondwet verwijst meermaals naar ‘de wet’ of ‘krachtens de wet’ waarbij ze al dan niet wil aantonen dat dit een voorbehouden bevoegdheid is van de federale wetgever²⁰⁹. Wanneer grondwetsartikelen na 1 oktober 1980 – m.a.w. na de inwerkingtreding van de BWHI – het begrip ‘wet’ vermelden, komt dit er op neer dat alleen de federale wetgever de betreffende aangelegenheid kan regelen²¹⁰.

113. De vermelding van de fantoombevoegdheden is op deze plaats vooral van belang omdat op basis van dit wetsartikel de gemeenschappen en gewesten rechtscolleges kunnen oprichten en dat behoort in principe niet tot hun bevoegdheden²¹¹. De argumentatie bestaat er

²⁰³ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 239.

²⁰⁴ J. MOLLIN, “De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten” (noot onder GwH 27 januari 2011), *RW* 2011-12, 1641-1642; Arbitragehof 28 september 2006, nr. 147/2006, , overweging B.9.4.

²⁰⁵ O.a. Arbitragehof 7 november 1996, nr. 62/96.

²⁰⁶ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 825.

²⁰⁷ Arbitragehof 20 december 1985, nr. 7, 8, overweging 2; Arbitragehof 30 juni 1988, nr. 66, 13, overweging 13.B; Arbitragehof 9 november 1988, nr. 67, 14, overweging 8.B; Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 46/97, 5, overweging A.3.2; Arbitragehof 1 oktober 2003, nr. 126/2003, 7-8, overweging B.5.3; Grondwettelijk Hof 20 maart 2014, nr. 50/2014, 4, overweging B.7.3.

²⁰⁸ J. VANPRAET, “Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof”, *TBP* 2011, afl. 4, 195.

²⁰⁹ Arbitragehof 30 juni 1988, nr. 66.

²¹⁰ W. VERRIJDT, “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, 511-512.

²¹¹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 868.

in dat het oprichten van dergelijke rechtscolleges noodzakelijk is om de bevoegdheden die hen wel specifiek zijn toegekend, op een behoorlijke manier te kunnen uitoefenen²¹². Als voorbeeld kan er in het kader van de ruimtelijke ordening dan ook verwezen worden naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen (art. 4.8.1 e.v. VCRO).

10. NIET-NALEVING VAN DECRETALE BEPALINGEN

114. De BWHI bepaalt – in het verlengde van de Grondwet – de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Als we vaststellen dat de deelstaten bepaalde rechtsregels mogen aannemen en gelet op de traditie dat er in België op iedere bepaling een strafsancie staat, heeft de federale wetgever ervoor geopteerd om de decreetgever de mogelijkheid te geven misdrijven en straffen te bepalen. Binnen de grenzen van hun bevoegdheden kunnen de decreten – mits toepassing te maken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek – de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving vaststellen (art. 11, lid 1 BWHI). Hierbij kunnen de gemeenschappen en gewesten niet afwijken van Boek I van het Strafwetboek omdat de federale wetgever niet de idee toegedaan is dat de deelstaten het strafrecht zouden mogen aanpassen²¹³.

115. Als we dit bovenstaande dan ook analyseren, stelt men vast dat het strafprocesrecht ook al een deeltje is overgeheveld. Het Arbitragehof – thans Grondwettelijk Hof – is echter steeds de visie blijven verdedigen dat de gemeenschappen en gewesten in eerste instantie niet de bevoegdheid hebben om de regels inzake vervolging te bepalen²¹⁴.

116. De mogelijkheid van art. 11, lid 1 BWHI werd reeds bij de eerste staatshervorming voor de toenmalige Cultuurraden voorzien met dien verstande dat het federale niveau de maximumstraffen had bepaald²¹⁵. Bij de tweede staatshervorming kregen de gewesten hun bestaan en werd de BWHI aangenomen. De mogelijkheid die de Cultuurraden in 1970 hadden gekregen, werd nu uitgebreid en in art. 11 BWHI ingeschreven. Omdat bij de toenmalige federale meerderheid de vrees bestond dat hierdoor expliciet een deel van het strafrecht zou worden overgeheveld, voorziet de BWHI in sommige gevallen in een eensluidend advies van de Ministerraad (art. 11, lid 2 BWHI). Wanneer de Gemeenschaps- of Gewestregering beraadslaagt over een voorontwerp van decreet waarin een straf of strafbaarstelling is

²¹² M. LAHLALI, "Impliciete bevoegdheden", *Juristenkrant*, afl. 227, 11 mei 2011, 16.

²¹³ Arbitragehof 23 december 1987, nr. 44.

²¹⁴ O.a. Arbitragehof 17 juni 1993, nr. 48/93; Arbitragehof 17 januari 1990, nr. 5/90 en Arbitragehof 28 oktober 2004, nr. 168/2004; J. DE HERDT, "De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn", *Nullum Crimen* 2008, 8.

²¹⁵ J. DE HERDT, "De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn", *Nullum Crimen* 2008, 2.

opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet, is een eensluitend advies van de Ministerraad vereist. Via deze constructie wou men dus vermijden dat de deelstaten een eigen 'strafprocesrecht' zouden kunnen ontwikkelen.

117. Tot slot bepaalt artikel 11, lid 3 BWHI dat decreten: 1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie kunnen toekennen; 2° de bewijskracht van processen-verbaal kunnen regelen en 3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben. Samen met DE HERDT ben ik van mening dat deze bevoegdheidsverdeling gekenmerkt wordt door de "*institutionele loodgieterij*" die we al te vaak in de Belgische staatshervormingen te zien hebben gekregen²¹⁶.

11. DEELSTATELIJK POSITIEF INJUNCTIERECHT & STRAFRECHTELIJK BELEID

118. Volgens artikel 151 van de Grondwet is het Openbaar Ministerie onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging van misdrijven. Hierbij moet echter rekening worden gehouden dat de federale minister van Justitie het recht heeft om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen. Wanneer de minister van Justitie de vervolging beveelt, maakt deze toepassing van het '*positief injunctierecht*' op grond van artikel 151 van de Grondwet. Op grond hiervan kan de federale minister van Justitie het bevel geven een vervolging in te stellen, het Openbaar Ministerie remediëren of reageren tegen een seponering²¹⁷.

119. Bij de deelstaten bestond reeds langer het wrang gevoel dat op het federaal niveau geen rekening werd gehouden met de prioriteiten van het strafrechtelijk beleid van misdrijven die zich op het deelstatelijk niveau bevonden (vb. bouw- en milieumisdrijven)²¹⁸. Hiervoor werd in 2005 reeds een voorstel gedaan om dit aan te passen²¹⁹. Met de zesde staatshervorming wordt dat positief injunctierecht nu eindelijk aan de gemeenschappen en gewesten toegekend (art. 11bis BWHI). Om hier ook prioriteit aan te kunnen geven, wou men de deelstatelijke

²¹⁶ J. DE HERDT, "De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn", *Nullum Crimen* 2008, 9; B. VANPETEGHEM en O. MOUTON, *Numero uno. Guy Verhofstadts weg naar de top*, Tielt, Lannoo, 2003, 346.

²¹⁷ R. VERSTRAETEN, *Handboek Strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 2007, 81.

²¹⁸ W. VANDENBRUWAENE, "Justitie: strafrechtelijk beleid, jeugdsanctierecht en justitiehuisen" in J. VELAERS, J. VANPRAET *et al.*, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 298.

²¹⁹ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 151 van de Grondwet teneinde de deelstaten te betrekken bij het strafrechtelijk beleid en tot invoering van een positief injunctierecht, *Parl.St. Kamer* 2005, 1626/1.

minister de kans geven om aan tafel te schuiven tijdens het College van procureurs-generaals. Om dit orgaan werkbaar te houden, kon het niet de bedoeling zijn deze taak steeds door de bevoegde deelstaatminister te laten uitoefenen. Daarom opteerde men om op deelstatelijke niveau een soort minister van Justitie te creëren die vanaf heden in het College van procureurs-generaals het strafrechtelijk beleid van de deelstaten kan verdedigen. Hiervoor bepaalt art. 11bis, lid 1 BWHI dat de deelstatelijke justitieminister de federale minister van Justitie kan verzoeken om enige vervolging te bevelen die deze vervolging zonder verwijl beveelt en het verzoek aan het Openbaar Ministerie doorstuurt.

120. Daarnaast bepaalt de BWHI dat *“de regeringen van de gemeenschappen en gewesten, voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, deelnemen aan de uitwerking van de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, met inbegrip van die van het opsporings- en veiligheidsbeleid, alsook aan de uitwerking van de Kadernota Integrale Veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan”* (art. 11bis, lid 2 BWHI). Hierbij nemen de regeringen van de gemeenschappen en gewesten ook deel aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaals, met inbegrip van de prioritisering van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid in het algemeen (art. 11bis, lid 3 BWHI).

DEEL IV.

Een realisatie van de overheveling
van het strafprocesrecht:
de mogelijke manieren om te
hervormen en de grondwettelijke &
financiële implicaties

HOOFDSTUK 1. EEN STAAT KAN JE OP MEERDERE MANIEREN HERVORMEN

“De ontmanteling van de Staat is in het internationaal publiekrecht een gevoelig en ingewikkeld onderwerp. Vijf politieke en juridische vaststellingen doemen op: het fenomeen dreigt zich uit te breiden naar het Westen; dit draagt niet bij tot de internationale politieke en juridische stabiliteit; het is niet noodzakelijk de mirakeloplossing voor alle problemen van de gewijzigde oude Staat; het kan gepaard gaan met een tijdrovende wetgevende omwenteling en het fenomeen van het groeiende aantal effectieve of mogelijke gevallen heeft iets paradoxaals. De vraag rijst dus of het werkelijk onmogelijk is een ontmanteling van de Staat te vermijden.”

Rede uitgesproken door de procureur-generaal J.F. Leclercq op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 2 september 2013²²⁰.

1. “DÉ” STAAT BESTAAT NIET: DEFINITIE

121. De Belgen kennen geen vreugdegevoel bij het horen van begrippen als staatshervorming, staatsstructuur²²¹... Alhoewel iedereen zich wel een beeld kan vormen van wat men zich bij een staat moet voorstellen, is het aan te raden eens van dichterbij te bekijken ‘wat’ we nu net willen gaan hervormen. In deze discussie staat de hervorming steeds centraal door de vraag te stellen ‘hoe’ we kunnen gaan hervormen?

122. Vanuit internationaalrechtelijk oogpunt bekeken, bezitten staten internationale rechtspersoonlijkheid omdat ze de belangrijkste subjecten zijn in het internationaal recht²²². Hierdoor zijn ze o.a. onderworpen aan de internationale verplichtingen en hebben ze de bevoegdheid verdragen te sluiten.

123. Ondanks het feit dat we iedere dag met de ‘staat’ in contact komen en we doorgaans ook weten wie de actoren – politici, rechters, ambtenaren... – ervan zijn, is het toch moeilijk om voor te stellen wat een staat eigenlijk is²²³. De Duitse socioloog MAX WEBER heeft de aanzet gegeven om een definitie van het begrip ‘staat’ te formuleren en omschreef dit als “*een menselijke gemeenschap die (succesvol) het monopolie claimt op het legitieme gebruik van*

²²⁰ J.F. LECLERCQ, “Ontmanteling van de Staat: kort bestek van de praktische internationaalrechtelijke implicaties”, *RW* 2013-14, nr. 12, 23 november 2013, 442.

²²¹ W. WINCKELMANS, “Staatshervorming niet langer item voor Vlaming”, *Nieuwsblad* 28 april 2015, [website].

²²² A. CLIQUET en N. DE MOOR, *Leidraad Internationaal Publiekrecht*, Gent, Academia Press, 2011, 24 (hierna: A. CLIQUET, *Leidraad Internationaal Publiekrecht*, pagina).

²²³ C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, 302.

*fysieke macht binnen een bepaald territorium*²²⁴. Daarnaast beschikt een staat over een instrument van dominantie en over het geweldmonopolie. Om zijn regelgeving af te dwingen, is die als enige gerechtigd om geweld te gebruiken. Die staat realiseert dit via politieke middelen aan de hand van politieambtenaren en rechters die bepaalde gedragingen binnen de strafwet kunnen opsporen respectievelijk bestraffen. Dit kan ook via economische dwangmiddelen door o.a. de verbeurdverklaring van goederen of door sociale zekerheid of bijstand te verlenen. In mindere mate kan de overheid beschikken over culturele dwangmiddelen om via deze weg mensen proberen aan te zetten zich te gedragen naar de geldende normen en waarden in de staat²²⁵.

A. BEWIJS VAN EEN STAAT

124. De internationale samenleving ziet vaak een verband tussen VN-lidmaatschap en de erkenning als staat. Het zijn enkel staten die lid kunnen worden van de Verenigde Naties en daarom is het belangrijk te weten hoe een gebied een staat wordt²²⁶. Zonder dat dit het statelijk karakter aantoont (vb. Oekraïne), bleek het VN-lidmaatschap in het verleden een goede indicator te zijn om na te gaan of een VN-lid een staat zou zijn²²⁷.

125. Net omdat er zo veel discussie heerst of een entiteit nu een staat is, is het moeilijk te zeggen hoeveel onze aardbol er telt. Als we het lidmaatschap van de VN als aanwijzing nemen, stelt men vast dat de VN 193 leden telt²²⁸.

B. CRITERIA VAN EEN STAAT: HET VERDRAG VAN MONTEVIDEO TOEGEPAST OP BELGIË

126. Net omdat er nu discussie bestaat of een entiteit al dan niet een staat is, heeft de internationale gemeenschap voorwaarden aanvaard om te kunnen oordelen of een bepaalde entiteit als een staat kan worden beschouwd²²⁹. Omdat internationale afspraken vooral worden gemaakt aan de hand van verdragen werd in 1933 het Verdrag van Montevideo gesloten om die voorwaarden te kunnen vastleggen²³⁰.

²²⁴ C. DEVOS, *Politiek*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts, 2013, 236.

²²⁵ C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, 304.

²²⁶ *Ibid.*, 302.

²²⁷ A. CLIQUET, *Leidraad Internationaal Publiekrecht*, 24-25.

²²⁸ *Ibid.*, 25.

²²⁹ *Ibid.*, 25.

²³⁰ Verdrag van 26 december 1933 inzake Rechten en Plichten van Staten, gesloten te Montevideo (hierna: het Verdrag van Montevideo).

127. Het eerste artikel van het Verdrag van Montevideo bepaalt dat een staat *“as a person of international law should possess the following qualifications:*

- a. a permanent population;*
- b. a defined territory;*
- c. government;*
- d. capacity to enter into relations with the other states.”*

(I) PERMANENTE BEVOLKING

128. Vooreerst lijkt voldaan aan de voorwaarde van een *permanente bevolking*. België kent iets meer dan elf miljoen inwoners die hier op een redelijk permanente manier wonen. Het gezegde dat *‘een Belg een baksteen in de maag heeft’*, kan als versterking worden beschouwd om het permanente verblijfskarakter te bevestigen.

(II) AFGEBAKEND GRONDGEBIED

129. Aan de vereiste van een afgebakend grondgebied is zeker voldaan. Alle buurlanden aanvaarden de Belgische grenzen en respecteren die ook. Wanneer de vergelijking met (Noord-)Afrika wordt gemaakt, zien we dat de grenzen er veel rechtlijniger lopen dan in België. Dat is historisch te verklaren omdat de Belgische grenzen steeds gewijzigd zijn door opeenvolgende twisten en oorlogen daar waar de (Noord-)Afrikaanse grenzen vastgelegd zijn bij de onafhankelijkheid van de kolonies.

(III) BESTAAN VAN EEN OVERHEID EN STABIEL POLITIEK STELSEL

130. Als jurist is het niet moeilijk zich in te beelden dat politicologen niet steeds een eenduidig antwoord zouden geven op de vraag of België een stabiel politiek stelsel heeft. Als we gaan kijken of er een overheid bestaat, kunnen we deze vraag positief beantwoorden. We hebben een effectieve overheid die belast is met de controle over de bevolking en het grondgebied en een overheid die die controle ook gelegitimeerd kan uitoefenen.

(IV) CAPACITEIT OM INTERNATIONALE JURIDISCHE RELATIES AAN TE GAAN

131. Deze laatste voorwaarde is wellicht de makkelijkste voorwaarde om te omschrijven. Als België niet aan deze voorwaarde zou voldoen, zou ze wellicht niet de mogelijkheid hebben gehad om talloze internationale verdragen te sluiten en die internationale rechten en verplichtingen te kunnen uitoefenen respectievelijk na te komen.

C. ERKENNING VAN STATEN

132. Het is niet omdat een staat aan de voorwaarden van het verdrag van Montevideo voldoet dat die ook door de internationale gemeenschap als een volwaardige natie wordt beschouwd. Die erkenning kan vele vormen aannemen: wanneer alle juridische vereisten voldaan zijn, is de erkenning *de iure* in tegenstelling tot een *de facto*-erkenning wanneer dit niet het geval is; daarnaast kan een erkenning *formeel* zijn door bv. het beginnen van diplomatieke relaties en kan die *impliciet* zijn doordat de staat een stem krijgt in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties²³¹.

133. Volgens CLIQUET is de erkenning *in se* een politieke daad met juridische gevolgen in nationaal en internationaal recht²³². Het spreekt voor zich dat ze hier gelijk heeft omdat een erkenning vaak plaatsvindt wanneer de neuzen van de politieke wereld naar dezelfde kant wijzen. Het zal bijvoorbeeld moeilijker worden wanneer een progressieve overheid een nieuwe conservatieve staat – die o.a. abortus en euthanasie verbiedt – dient te erkennen dan dat de twee overheden bestuurd worden door eenzelfde politieke strekking.

134. Om praktische redenen werden hierboven de termen ‘staat’ en ‘overheid’ als synoniemen gebruikt. Specifiek internationaalrechtelijk gezien, is dit niet correct omdat er een belangrijk onderscheid is tussen de twee. Een staat wordt erkend door de internationale gemeenschap daar waar een overheid erkend wordt door het staatshoofd zoals een Koning of een president²³³. Omdat die erkenning van overheden vaak problematisch verliep, werd door Mexico de zgn. “Estrada-doctrine” uitgewerkt. Hierdoor komt het er op neer dat overheden niet langer erkend worden door de internationale gemeenschap omdat men dit als een nationale aangelegenheid ziet²³⁴.

2. HET UITBOUWEN VAN EEN FEDERALE STAAT

135. Na de Sint-Michielsakkoorden van 1993 werd in de Belgische Grondwet uitdrukkelijk bepaald dat België een federale staat is die bestaat uit gemeenschappen en gewesten. Ondanks het feit dat eerste minister EYSKENS reeds in 1970 verklaarde dat het unitaire België door de feiten was achterhaald, duurde het tot in 1993 om ons land als een volwaardige

²³¹ A. CLIQUET, *Leidraad Internationaal Publiekrecht*, 27.

²³² *Ibid.*, 27.

²³³ *Ibid.*, 28.

²³⁴ *Ibid.*, 28.

federale staat te beschouwen²³⁵. Een tijdsbestek van 23 jaar ging voorbij vooraleer de politieke moed werd gevonden om de Belgische staat – die *de facto* reeds een federale staat was door de eerste staatshervorming – *de iure* als een federale staat te beschouwen²³⁶.

A. WAT IS FEDERALISME?

136. Federalisme is “een techniek waarbij in de schoot van eenzelfde staat bevoegdheden worden verdeeld tussen het centrale gezag en de deelstaten van deze staat met het doel deze deelstaten een ruime autonomie te verlenen door ze staatsmachten toe te vertrouwen, die zij uitoefenen vrij van iedere hiërarchische band met het centrum”²³⁷. ALEN gebruikt een kortere definitie en is van oordeel dat federalisme “impliceert dat de macht gespreid wordt over kleinere politieke eenheden, waardoor de besluitvorming in principe dicht bij de bevolking komt te staan”. Deze laatste definitie komt volgens hem als het ware neer als een politieke vertaling van het subsidiariteitsbeginsel²³⁸.

137. In essentie komt het er op neer dat in een federale staat een overeenkomst wordt gesloten tussen bestuurlijke delen of partners. Zonder hun onderlinge eenheid vrij te geven, erkennen ze elkanders integriteit en soevereiniteit²³⁹.

138. Daarnaast kan een federale staat op verschillende manieren ontstaan. Het kan zijn dat een politieke meerderheid in een unitaire staat van oordeel is dat bepaalde bevoegdheden beter op een “eigen” niveau zouden moeten worden behandeld en dan kan men evolueren naar een *centrifugaal of segregatief federalisme*. Daartegenover kan een *centripetaal of agregatief federalisme* ontstaan wanneer twee of meerdere onafhankelijke staten de intentie hebben om de krachten te bundelen²⁴⁰.

139. Het kenmerk bij uitstek in een federale staat is de autonomie van zijn componenten²⁴¹. Het komt er dus op neer dat de deelstaten exclusief bevoegd zijn over de bevoegdheden die hen toekomen. Binnen eenzelfde staat kan er dus maar één entiteit bevoegd zijn voor een bepaalde aangelegenheid (*ratione materiae*) op een bepaalde plaats (*ratione loci*) op een

²³⁵ J. CLEMENT, H. D'HONDT, J. VAN CROMBRUGGE en C. VANDERVEEREN, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu, 1993, 9.

²³⁶ R. BLANPAIN, *Bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, Die Keure, 1988, 3.

²³⁷ R. ERGEC, “Institutionele analyse van het federalisme” in X., *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 48; J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 151.

²³⁸ A. ALEN, “Nationalisme-federalisme-democratie: het voorbeeld België” in E. KOSSMANN, M. BURGESS, Z.R. DITTRICH en A. ALEN, *Nationalisme, Federalisme en Democratie*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993, 95.

²³⁹ C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, 315.

²⁴⁰ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 959.

²⁴¹ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 149.

bepaald tijdstip (*ratione temporis*)²⁴². Omdat deze drie voorwaarden cumulatief vervuld moeten zijn, kan een deelstaat die over eenzelfde bevoegdheid beschikt zich niet uitspreken over een geval in een andere deelstaat.

Om dit voorbeeld toe te passen in België kan de Franse Gemeenschap – die ook bevoegd is voor onderwijs – zich alleen uitspreken over gevallen binnen de Franse Gemeenschap en kan ze zich niet uitspreken over een onderwijsgeval in de Vlaamse Gemeenschap.

140. In België zijn we zeker geen vreemde eend in de bijt als het op onze staatsstructuur aankomt. Op basis van cijfers zou ongeveer een derde van de hele wereldbevolking in een federale staat wonen²⁴³.

B. BELGIË IS EEN COÖPERATIEVE FEDERALE STAAT

141. Wanneer in een federale staat bevoegdheden worden overgeheveld van het nationale niveau naar het deelstatelijk niveau bestaat er op dat eerste niet langer de politieke bereidheid om samen te werken rond die specifieke materies²⁴⁴. Het logische gevolg hiervan is dat bepaalde bevoegdheden nationaal blijven omdat niet alles wordt overgeheveld. Wanneer een dergelijk coöperatief federalisme enige slaagkansen wil hebben, moet die staatsstructuur gebaseerd zijn op principes van samenwerking tussen de verschillende deelstaten²⁴⁵.

142. Als een federatie dus niet op voorhand ten dode opgeschreven wil zijn, is overleg en coördinatie essentieel²⁴⁶. Dit wordt in België op verschillende wijzen gerealiseerd: aan de hand van samenwerkingsakkoorden die met internationale verdragen kunnen worden vergeleken²⁴⁷ (art. 92bis BWHI), het Overlegcomité bestaande uit leden van de federale en deelstaatregeringen (art. 31 – 33bis GWHI²⁴⁸), een verplicht Brussels lid in de Vlaamse en Franse Gemeenschapsregering (art. 63, §1 en 2 BWHI), een Grondwettelijk Hof die zich kan uitspreken wanneer er zich bevoegdheidsconflicten voordoen (art. 141 – 142 Gw.) ... Alhoewel

²⁴² Deze stelling wordt vandaag de dag veel minder verdedigd: J. VANPRAET, "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 209 – 230.

²⁴³ C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, 315.

²⁴⁴ W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS *et al.*, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 351.

²⁴⁵ C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, 315.

²⁴⁶ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 978.

²⁴⁷ *Ibid.*, 985.

²⁴⁸ Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervormingen der instellingen, BS 15 augustus 1980 (hierna: GWHI).

deze verschillende samenwerkingsvormen hun nut kunnen bewijzen, worden ze door bepaalde stemmen in de rechtsleer sterk bekritiseerd²⁴⁹.

C. HOE HET STRAFPROCESRECHT DEFEDERALISEREN IN ONZE FEDERALE STAAT?

143. Dit jaar zal het 45 jaar geleden zijn dat de burger *de facto* de wil heeft aanvaard om in een federale staat te leven. Deze geboorte kunnen we situeren bij de eerste staatshervorming van 1970 onder leiding van GASTON EYSKENS en heeft tot nu toe zijn einde gekend met het Vlinderakkoord onder leiding van DI RUPO. Telkens een staatshervorming in België werd genegotieerd, gebeurde dit aan de hand van de principes van het federalisme. In de praktijk kon zich dit voordoen omdat er op nationaal niveau een politieke bereidheid gevonden werd om bevoegdheden van het nationale niveau naar het deelstatelijke niveau over te hevelen.

144. In België kunnen bevoegdheden op twee manieren worden overgeheveld. Wanneer de specifieke bevoegdheid in de Belgische Grondwet is vermeld, moet de overheveling gebeuren met een grondwetswijziging waarvoor een grondwettelijke meerderheid moet worden gevonden. Wanneer een specifieke bevoegdheid daarentegen niet in de Belgische Grondwet is vermeld, kan een overheveling gebeuren door een aanpassing van de BWHI waarvoor een bijzondere meerderheid is vereist.

(I) EEN GRONDWETTELIJKE MEERDERHEID

145. Wanneer een bevoegdheid in de Grondwet aan de federale staat is toevertrouwd en de politieke wil wordt gevonden om die over te hevelen, dringt een grondwetswijziging zich op²⁵⁰.

146. Het begrip 'grondwet' kan in formele en materiële zin worden begrepen. Hieronder moet de grondwet in formele zin worden begrepen en wordt dit gezien als *“het geheel van rechtsregels waarvan de goedkeuring aan strakkere regels is gebonden dan wat voor de wetten geldt en waarvoor een specifieke wijzigingsprocedure moet worden gevolgd”*²⁵¹.

²⁴⁹ W. PAS, “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS *et al.*, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 353-357.

²⁵⁰ R. LANDUYT, “Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie” in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 721.

²⁵¹ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 199.

147. Wanneer de intentie bestaat de Grondwet aan te passen, moet de logge procedure van artikel 195 van de Grondwet worden gevolgd²⁵². Dit artikel voorziet een procedure die uit drie fasen bestaat: (i) de preconstituante, (ii) verkiezingen en (iii) de constituante.

(a) Eerste fase: de preconstituante

148. Artikel 195 van de Grondwet bepaalt dat “*de federale wetgevende macht het recht heeft te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst*”. De federale wetgevende macht – die op grond van art. 36 Gw. uitgeoefend wordt door de Koning, Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat – verklaart afzonderlijk dat er redenen aanwezig zijn om bepaalde artikelen van de Grondwet te wijzigen²⁵³. De artikelen die deze drie gemeenschappelijk tot herziening vatbaar verklaren, worden opgenomen in de verklaring tot herziening van de Grondwet²⁵⁴. De mogelijkheid om een bepaald artikel te herzien, wordt in elke Kamer bij gewone meerderheid goedgekeurd wat er op neerkomt dat de meerderheid van de leden aanwezig moet zijn en dat de meerderheid van de stemmen een positief resultaat moet hebben²⁵⁵.

(b) Tweede fase: Verkiezingen

149. Nadat beide Kamers een verklaring hebben aangenomen die bepaalt welke artikels voor herziening vatbaar zijn verklaard, zijn die Kamers van rechtswege ontbonden (art. 195, lid 2 Gw.). Twee nieuwe Kamers worden op grond van artikel 46 van de Grondwet samengeroepen (art. 195, lid 3 Gw.). Dit komt er op neer dat de kiezers binnen de veertig dagen naar de stembus moeten en de Kamers bijeengeroepen worden binnen de twee maanden na die stembusgang (art. 46, lid 5 Gw.). De bedoeling van de oorspronkelijke grondwetgever was dat de kiezer zich bij verkiezingen zou kunnen uitspreken over die mogelijke grondwetswijziging. De praktijk heeft geleerd dat die zeer zelden de campagne voor de verkiezingen hebben overheerst²⁵⁶.

²⁵² J. VAN NIEUWENHOVE, “De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening?” in X., “Vraagpunten bij een mogelijke staats hervorming”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 540.

²⁵³ C. DEVOS, *Politiek*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts, 2013, 297.

²⁵⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 83.

²⁵⁵ *Ibid.*, 84.

²⁵⁶ *Ibid.*, 84.

(c) *Derde fase: de constituyente*

150. Na de verkiezingen leggen (de leden van) de nieuwe Kamers de eed af om hun werkzaamheden te kunnen aanvangen²⁵⁷. In dat kader vormen de nieuwe Kamers samen met de nieuwe regering de grondwetgevende macht die de voor herziening vatbare artikelen *kunnen* herzien²⁵⁸. Hierbij is het in principe zo dat alleen de artikels die voor herziening vatbaar zijn verklaard, kunnen worden herzien ook al moet deze stelling – gelet op de handelingen van de regering-DI RUPO – worden afgezwakt²⁵⁹.

151. Als de nieuwe meerderheid de intentie heeft om bepaalde artikels daadwerkelijk te wijzigen, heeft ze hiervoor in elke Kamer een grondwettelijke meerderheid nodig. Hiervoor dient minstens twee derden van alle leden aanwezig te zijn en twee derden van de uitgebrachte stemmen vóór te stemmen.

(II) EEN BIJZONDERE MEERDERHEID

152. Om een goed idee te hebben van het onderscheid tussen een grondwettelijke en een bijzondere meerderheid moet de definitie van een grondwet *in materiële zin* hier verduidelijkt worden²⁶⁰. De grondwet in materiële zin is *“het geheel van fundamentele geschreven of ongeschreven rechtsregels die de werking en de organisatie van de gezagsinstanties en de verhouding tussen deze gezagsinstanties en de rechtsonderhorigen bepalen, of de grenzen bepalen waarbinnen beide tot ontwikkeling kunnen komen”*²⁶¹. Het komt er eigenlijk op neer dat rechtsregels die bij de grondwet in materiële zin behoren wel in de Grondwet kunnen staan maar er niet noodzakelijk in dienen te staan.

153. Wanneer op gelijk welk politiek niveau een beslissing wordt genomen, gebeurt dit doorgaans met een gewone meerderheid, nl. de helft plus één stem. Voor bepaalde aangelegenheden – die vooral met de staats hervorming te maken hebben – vereist de grondwet een specifieke bijzondere meerderheid²⁶². Die bijzondere meerderheid kent volgens artikel 4, lid 3 van de Grondwet drie voorwaarden: (1) *er moet een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep worden bekomen*, (2) *de meerderheid van de leden van elke*

²⁵⁷ Decreet van 20 juli 1831 betreffende de eedaflgging bij de aanvang der grondwettelijke vertegenwoordigende monarchie, BS 20 juli 1831.

²⁵⁸ C. DEVOS, *Politiek*, Gent, Borgerhoff & Lambergts, 2013, 298.

²⁵⁹ Zie *infra* p. 58-59, randnrs. 156-158; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 86.

²⁶⁰ De definitie van de grondwet in formele zin werd hierboven reeds gedefinieerd: zie *supra* p. 55, randnr. 146.

²⁶¹ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 199.

²⁶² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 121.

taalgroep moet aanwezig zijn en (3) het totaal van de ja-stemmen moet twee derden van de uitgebrachte stemmen bereiken in beide taalgroepen.

154. Met een bijzondere meerderheidswet kunnen bevoegdheden worden overgeheveld van het federale niveau naar het deelstatelijke niveau voor zover die bepaalde aangelegenheid niet uitdrukkelijk in de Grondwet is bepaald. In het geval dat een bijzondere meerderheidswet in strijd is met de Grondwet heeft deze laatste door de hiërarchie der rechtsnormen voorrang²⁶³. Het heeft dus ook geen zin een bevoegdheid over te hevelen via een bijzondere meerderheidswet die niet met de Grondwet verenigbaar is.

155. Door de bovenstaande uitleg zou de overheveling van het grootste gedeelte van het straf- en strafprocesrecht dan ook via een bijzondere meerderheidswet kunnen worden gerealiseerd. Het is alleen wanneer de overheveling betrekking heeft op de grondwetsbepalingen zoals hierna omschreven, er een probleem kan rijzen²⁶⁴.

D. DE PROBLEMATIEK MET DE GRONDWETSWIJZIGING

156. Toen de regering-DI RUPO na 541 dagen eindelijk tot een politiek akkoord kon komen, wou men de afspraken zo snel mogelijk in wetteksten gieten. Maar daar stak het eerste probleem al het hoofd boven water... De constitutionele meerderheid stelde vast dat bepaalde gemaakte afspraken niet gerealiseerd zouden kunnen worden omdat die wijzigingen een implicatie hadden op grondwetsartikelen die niet voor herziening vatbaar werden verklaard. De oplossing vond men in een politieke truc²⁶⁵...

157. Het spreekt voor zich dat geen enkele partij van de klassieke tripartite van mening was om de helft van het politiek akkoord in de koelkast te steken. Om hiervoor een oplossing te zoeken, heeft men op een creatieve manier toepassing gemaakt van artikel 195 van de Grondwet die wel voor herziening vatbaar was verklaard. In dit artikel – die de procedure tot wijziging van de Grondwet omschrijft²⁶⁶ – heeft men een overgangsbepaling ingeschreven waarin gesteld werd dat de logge procedure niet moest worden gevolgd voor sommige bepalingen. Op die manier kon het hele politieke Vlinderakkoord in grote mate worden uitgevoerd.

²⁶³ Arbitragehof 7 februari 1990, nr. 8/90; Arbitragehof 23 februari 2005, nr. 44/2005; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 124.

²⁶⁴ Zie *infra* p. 66-75, randnrs. 185-210.

²⁶⁵ M. DE SWEEMER en J. BEL, "Wijziging artikel 195: de Grondwet een vodje papier?" en <http://belgianconstitutionallawblog.com/tag/artikel-195-grondwet/>.

²⁶⁶ Zie *supra* p. 56-57, randnrs. 147-151.

158. Of het in de toekomst nu ook zo zal gebeuren dat men alleen artikel 195 van de Grondwet voor herziening vatbaar zal verklaren, zal de toekomst moeten uitwijzen. STORME vreest dat *“na verkiezingen het volgende parlement om het even welk grondwetsartikel kan herzien en dit een gevaarlijke evolutie is”*²⁶⁷.

3. EEN EVOLUTIE NAAR EEN CONFEDERALE STAAT?

159. Wanneer de traditionele staatsvorming over boord wordt gegooid en wanneer de politieke bereidheid daarvoor wordt gevonden, kan België een confederale staat worden. Een confederale staat wordt gezien als *“een verbinding tussen Staten, die hun eigen soevereiniteit behouden, maar die bij verdrag overeenkomen om bepaalde aangelegenheden, inzonderheid de buitenlandse belangen en veiligheid, gemeenschappelijk te regelen”*²⁶⁸. Het grootste kenmerk van een confederatie is een beraadslagend orgaan – dat vooral met het buitenlands beleid belast wordt²⁶⁹ – dat gestuurd wordt door de leden, die de soevereiniteit dragen²⁷⁰. Hierbij is het grote verschil met een federatie dat een confederale staat uit lidstaten en niet uit deelstaten bestaat²⁷¹.

160. Wanneer België een confederale staat zou willen worden, zouden de huidige deelstaten eerst onafhankelijk moeten worden. Daarna zouden ze als onafhankelijke staten – die alleszins aan de voorwaarden van het Verdrag van Montevideo zouden moeten voldoen²⁷² – een verdrag kunnen sluiten waarin bepaald wordt welke bevoegdheden ze samen nog willen regelen. Of dit echter haalbaar is, zal de toekomst duidelijk moeten maken?

A. CONFEDERALISME OF VERGEVORDERD FEDERALISME?

161. Vooraleer onze federale staat een confederale kan worden, is hiervoor een politieke meerderheid nodig. Open VLD was vroeger voorstander van het confederalisme maar heeft eind 2013 duidelijk de koers van het federalisme ingezet²⁷³. Wanneer we de politieke toestand bekijken, is er één partij die het begrip ‘confederalisme’ veelal in haar campagne verkeerdelijk heeft gebruikt. Spijtig genoeg is de door de N-VA gehanteerde definitie van confederalisme niet de juridisch correcte. Voor deze partij heeft confederalisme *“als uitgangspunt dat*

²⁶⁷ J. DE WIT, “De herziening van de procedure om de grondwet te herzien”, GvA 19 maart 2012, [website].

²⁶⁸ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Brussel, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, 326.

²⁶⁹ C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, 318.

²⁷⁰ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 149.

²⁷¹ W. VERRIJDT, “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, 505.

²⁷² Zie *supra* p. 50-51, randnrs. 126-131.

²⁷³ X., *Open VLD verwerpt het confederalisme*, HLN 23 november 2013 en <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/1745681/2013/11/23/Open-Vld-verwerpt-het-confederalisme.dhtml>.

Vlaanderen en Wallonië eigenaar zijn van alle bevoegdheden. Ze oefenen deze bevoegdheden zelf uit maar kunnen ook samen beslissen om sommige bevoegdheden samen te beheren op het confederale niveau, in hun beider belang²⁷⁴. Wanneer deze partij België ziet als een confederale staat heeft ze het eigenlijk over de inwerkingtreding van artikel 35 van de Grondwet²⁷⁵. In dit kader denk ik dat de Vlaams-nationalisten voorstander zijn van een vergevorderd federalisme – waarbij de weegschaal duidelijk naar de deelstaten overhelst – dan van het confederalisme.

B. GRONDWETTELIJK OF INTERNATIONAAL RECHT²⁷⁶?

162. Waar federale staten vooral door het grondwettelijk recht worden beheerst, is dit anders voor confederale staten. Het basiskenmerk van een confederatie is dat de afspraken tussen de staten gebeurt op basis van een verdrag waardoor deze staatsvorming zich meer in het internationaal recht situeert²⁷⁷.

163. Dit verschil kan wel redelijk belangrijk zijn. Wanneer men de staats(her)vorming creëert aan de hand van het grondwettelijk recht, behoort dit tot de interne keuken van een staat voor zover de internationale waarden en normen worden gerespecteerd. Wanneer dit gebeurt aan de hand van het internationaal recht moet er rekening worden gehouden met de internationaal geldende normen.

C. ERKENNING VAN TWEE OF MEER NIEUWE STATEN

164. Wanneer België zich tot een confederatie wil omvormen, zal dit zware internationaalrechtelijke implicaties hebben. Het zal er op neer komen dat België gesplitst wordt in verschillende staten en die staten dan bij verdrag overeenkomen om bepaalde aangelegenheden samen te regelen. Het probleem dat hier dus rijst, is dat de internationale gemeenschap twee of meer nieuwe staten zal moeten erkennen.

165. Als een politieke meerderheid de intentie heeft om een confederale staat België te creëren, zullen de huidige deelstaten eerst onafhankelijk moeten worden. De vraag is nu hoeveel staten het confederale België zou tellen? De staten 'Vlaanderen' en 'Wallonië' lijken een zekerheid maar het traditioneel probleem rijst ook hier opnieuw op: 'Brussel' en in mindere

²⁷⁴ <http://www.n-va.be/politieke-woordenlijst/confederalisme>.

²⁷⁵ Zie *infra* p. 62-64, randnrs. 170-176.

²⁷⁶ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 149.

²⁷⁷ A. MAST, "Elementaire bedenkingen bij het vraagstuk van de omvorming van de Belgische eenheidsstaat in een federale staat", *RW* 1961-62, 2328.

mate de 'Duitstalige Gemeenschap'. Voor het Duitstalig gebied zou het nog aan te nemen zijn dat dit tot Wallonië zou behoren maar Brussel lijkt echter een groter probleem. Noch Vlaanderen noch Wallonië zullen onze huidige hoofdstad willen opgeven en de vraag is dan wat er met Brussel moet gebeuren? De gemakkelijkste oplossing zou alvast zijn om Brussel te laten evolueren tot een ministaat naar analogie van Andorra, Liechtenstein of Washington DC²⁷⁸. De vraag is alleen of dit wenselijk en vooral politiek haalbaar is...

166. Hierboven werd de procedure voor de erkenning van staten kort toegelicht. Hierin onderscheidt de internationale rechtsleer twee theorieën: de declaratieve en de constitutieve theorie. Volgens de constitutieve theorie heeft de erkenning van staten een sterk juridisch effect en is het zelfs een voorwaarde opdat een entiteit een staat zou kunnen worden²⁷⁹. Hierdoor moet aan een voorwaarde meer worden voldaan dan de vier die reeds in het Montevideoverdrag zijn bepaald²⁸⁰. De declaratieve theorie – die internationaal ook de meest gangbare is – verbindt slechts beperkende gevolgen aan de erkenning van staten²⁸¹.

D. DE CONFEDERALE STAAT BELGIË

167. Als het de politieke meerderheid zou lukken om twee of meerdere onafhankelijke staten te creëren, rijst de vraag hoe de nieuwe confederale staat België zal worden opgericht.

168. Wanneer twee of meer onafhankelijke staten een verdrag sluiten om bepaalde aangelegenheden samen te regelen, kan die nieuwe staat een confederale vorm aannemen. De vraag is nu natuurlijk welke aangelegenheden de onafhankelijke staten samen wensen te behandelen. Doorgaans is er één aangelegenheid die zeker in aanmerking komt om door de confederale staat te worden geregeld, nl. een gemeenschappelijk buitenlands beleid²⁸². De vraag is in dit kader van belang of het justitieel beleid samen zou worden behandeld. De kans zou heel klein zijn dat o.a. het strafprocesrecht dan nog tot de confederale bevoegdheden zou behoren²⁸³. Indien die kleine kans toch wordt gegrepen, zou dit er alvast op neer komen dat de onafhankelijke staten tijdelijk het justitiële beleid in handen zouden krijgen om het daarna terug over te hevelen naar het confederale niveau.

²⁷⁸ H. VUYE, "Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen. Pleidooi voor een asymmetrische benadering", *CPDK* 2012, 253.

²⁷⁹ A. CLIQUET, *Leidraad Internationaal Publiekrecht*, 27.

²⁸⁰ Zie *supra* p. 50-51, randnrs. 126-131.

²⁸¹ A. CLIQUET, *Leidraad Internationaal Publiekrecht*, 27.

²⁸² C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, 318.

²⁸³ J. DE HERDT, "De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn", *Nullum Crimen* 2008, 14.

169. Wanneer de confederale staat België boven het doopvont zou worden gehouden, is het onmogelijk om de geschiedenis die eraan vooraf gaat, te vergeten. Daarom neem ik aan dat het onmogelijk te noemen is dat noch een deel van justitie toch nog door de confederale staat zou worden geregeld noch dat er een confederale staat België komt.

4. INWERKINGTREDING VAN ARTIKEL 35 VAN DE GRONDWET

A. SITUERING

170. Op grond van artikel 35 van de Grondwet *“is de federale overheid slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. De gemeenschappen en gewesten zijn, ieder wat hem betreft, bevoegd voor de overige aangelegenheden onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet”*. Als men het eerste en tweede lid van artikel 35 van de Grondwet leest, zou men terecht stellen dat de federale overheid alleen over de toegewezen bevoegdheden beschikt en dat de residuaire bevoegdheden bij de gemeenschappen en gewesten rusten.

171. Hierbij zou men echter de overgangsbepaling van artikel 35 van de Grondwet uit het ook verliezen: *“De wet bedoeld in het tweede lid [van dat artikel] bepaalt de dag waarop dit artikel in werking treedt. Deze dag kan niet voorafgaan aan de dag waarop het nieuw in titel III van de Grondwet in te voegen artikel in werking treedt dat de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid bepaalt”*. Het komt er dus op neer dat de eerste twee leden van dit artikel aan de kant mogen worden geschoven zolang niet voldaan is aan de voorwaarden van die overgangsbepaling. Tot zolang blijft de federale overheid bevoegd voor de residuaire bevoegdheden en beschikken de gemeenschappen en gewesten alleen over de hen toegewezen bevoegdheden²⁸⁴.

172. Dit artikel is in de Grondwet geschreven op vraag van de Volksunie in ruil voor de steun die ze zou verlenen voor de goedkeuring van de vierde staats hervorming²⁸⁵. Dat die pasmunt tot op vandaag dode letter is gebleven, is redelijk makkelijk aan te nemen wanneer men ziet

²⁸⁴ W. PAS, “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staats hervorming” in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS *et al.*, *Het federale België na de Zesde Staats hervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 361.

²⁸⁵ J. VELAERS, “Artikel 35 van de Grondwet: het ‘begin van het einde’ of het ‘einde van het begin’?” in A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2011, 164-165.

dat de bedoeling van dit artikel *de facto* onbestaande is gebleven²⁸⁶. Door de “onbruikbaarheid” van dit artikel roepen sommige juristen zoals RIMANQUE zelfs op om het te (laten) schrappen²⁸⁷.

173. Daarnaast werd dit artikel ook in de Grondwet “gebetonneerd”. Wanneer men artikel 35 van de Grondwet wil uitvoeren of schrappen, zal men dit eerst moeten opnemen in de herzieningsverklaring.

B. RESIDUAIRE BEVOEGDHEID NAAR GEMEENSCHAPPEN OF GEWESTEN?

174. Wanneer men vandaag naar artikel 35 van de Grondwet kijkt, stelt men vast dat – zonder de overgangsbepaling in acht te nemen – de residuaire bevoegdheden bij de gemeenschappen en gewesten, ieder voor hen, liggen. De vraag rijst nu of men de residuaire bevoegdheden bij de gemeenschappen of gewesten zou leggen bij een uitvoering van deze bepaling? Hierbij is het aannemelijk te stellen dat de Vlamingen dit naar de gemeenschappen zouden willen zien gaan daar waar onze zuiderburen voor de gewesten zouden opteren²⁸⁸.

175. Als men de Grondwet van vandaag zou volgen, zouden de gemeenschappen bevoegd zijn voor de residuaire bevoegdheden voor wat de gemeenschapsmateries betreft en zouden de gewesten bevoegd zijn voor de residuaire bevoegdheden voor wat de gewestmateries betreft²⁸⁹. Dit komt er eigenlijk op neer dat de huidige indeling in gemeenschappen en gewesten behouden zou blijven en dat er een onderscheid tussen de gemeenschappelijke en gewestelijke residuaire bevoegdheden zou komen. Wanneer men dit zo zou organiseren, zal dit vroeg of laat tot problemen leiden. Net omdat die residuaire bevoegdheden bestaan uit materies die niet bepaald zijn, is het quasi onmogelijk om gemeenschappelijke en gewestelijke residuaire bevoegdheden te bepalen. Wanneer men die dus wel zou bepalen, zouden het eigenlijk geen residuaire bevoegdheden meer zijn omdat men ze wel bepaalt. Vandaag reeds rijzen er problemen dat “*twee federale entiteiten gelijkaardige regels kunnen uitvaardigen op grond van twee verschillende bevoegdheidsgrondslagen, zonder dat de een of de ander zijn bevoegdheid overschrijdt*”²⁹⁰ (dubbelaspectleer).

²⁸⁶ W. VERRIJDT, “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, 504.

²⁸⁷ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 108-109.

²⁸⁸ W. VERRIJDT, “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, 504.

²⁸⁹ *Ibid.*, 508.

²⁹⁰ J. VANPRAET, “Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *Belgie, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 216.

176. Omdat deze indeling vroeg of laat tot problemen zou leiden, zou ik opteren om de indeling gemeenschappen en gewesten af te schaffen²⁹¹ en te evolueren naar een “*Belgische Unie met vier deelstaten*”²⁹² of naar een “*Verenigde Staten van België*”²⁹³.

C. GEEN CONFEDERALISME

177. Door bepaalde politieke partijen wordt wel eens de verkeerde stelling verdedigd dat de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet ons naar een confederale staat zou leiden. Niets is minder waar omdat de uitvoering van dit grondwetsartikel er alleen voor zou zorgen dat er een vergevorderd federalisme wordt gecreëerd²⁹⁴.

178. Wanneer een dergelijke voorbeeldbevoegdheid als justitie zou worden overgeheveld, lijkt het me niet onlogisch dat de politieke onderhandelaars nog een stapje verder zouden gaan. Het is de bedoeling hierbij te insinueren dat wanneer justitie zou worden overgeheveld de tijd rijp is om de staat op een definitieve wijze te gaan hervormen²⁹⁵. Deze visie wordt echter wat afgezwakt door de recente overheveling van delen van de sociale zekerheid *sensu lato* (de gezinsbijslagen) die ook als een dergelijke voorbeeldbevoegdheid kan worden beschouwd.

5. UNITARISME

179. In een unitaire staat “*gaat het soevereine beslissingsrecht enkel uit van de centrale overheid*”²⁹⁶. In een dergelijke natie komt het hoogste gezag toe aan de centrale overheid waarbij er minimaal gezag aan de steden, gemeenten en/of provincies wordt toegekend²⁹⁷.

180. Sommigen stellen wel eens dat België voor de staatshervormingen nog een unitaire staat is geweest²⁹⁸. Deze visie heeft misschien ergens wel een punt maar dient wel genuanceerd te worden. Vanaf 1831 – en zelfs nog vroeger – hadden we enerzijds steden en gemeenten en anderzijds provincies. Dit komt er dus op neer dat we nooit unitair in de absolute vorm zijn

²⁹¹ W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 486; zie *infra* p. 76-77, randnrs. 213-216.

²⁹² J. VANDE LANOTTE, *Vlugschrift: De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, 2011, 1-24 en http://www.s-p-a.be/media/uploads/pdf/belgische_unie.pdf.

²⁹³ S. SOTTIAUX, “De Zevende Staatshervorming: van federale staat naar Verenigde Staten van België?” in A. ALEN, B. DALLE *et al.* (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 637-651.

²⁹⁴ *Ibid.*, 643.

²⁹⁵ Naar analogie van de woorden van wijlen Wilfried Martens: M. GOETHALS, “Nog één keer de staat hervormen. En dan nooit meer”, *De Standaard* 18 juni 2013, [website].

²⁹⁶ A. MAST, “Elementaire bedenkingen bij het vraagstuk van de omvorming van de Belgische eenheidsstaat in een federale staat”, *RW* 1961-62, 2327.

²⁹⁷ B. TILLEMANS, *Algemene inleiding tot het recht*, Leuven, Acco, 2011, 158.

²⁹⁸ *Ibid.*, 158.

geweest. Daarom dient de stelling dat landen zoals Frankrijk en Nederland unitaire staten zijn ook te worden genuanceerd.

181. Wat de bevoegdheid van het strafprocesrecht betreft, zou er geen groot probleem ontstaan om van deze rechtstak opnieuw een volledige federale bevoegdheid te maken. Het is tot op vandaag nog altijd dit niveau die over deze materie bevoegd is te oordelen.

6. SEPARATISME

182. Wanneer voor de hervorming van een staat gekozen wordt voor het separatisme, betekent dit dat de oorspronkelijke staat in verschillende nieuwe onafhankelijke staten wordt opgesplitst²⁹⁹. In dat kader kan verwezen worden naar Tsjecho-Slowakije. Dit land splitste zich op een geweldloze manier van elkaar af in de aparte staten Tsjechië en Slowakije³⁰⁰.

183. De voorstanders van separatisme gebruiken de situatie van Tsjechië en Slowakije wel eens als voorbeeld om een vreedevolle scheiding van Vlaanderen en Wallonië te bewerkstelligen. Het probleem is echter dat deze twee situaties niet met elkaar vergeleken kunnen worden. België zit nog altijd met het probleem Brussel en zolang Vlaanderen en Wallonië deze stad als hun hoofdstad beschouwen, lijkt een splitsing à la Tsjecho-Slowakije uitgesloten³⁰¹.

184. Tot slot kan het separatisme vergeleken worden met de situatie van het confederalisme. Het enige verschil zou er hierin bestaan dat men na de splitsing niet opteert om bepaalde bevoegdheden samen te gaan regelen.

²⁹⁹ H. MATTHIJS en M. THEO JANS m.m.v. H. DE KOKER, *Bestuurswetenschappen. De overheid: instellingen en beleid*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 112.

³⁰⁰ L. PAUL en B. DE PATER, *Midden- en Oost-Europa. Geografie van een transitiezone*, Assen, Van Gorcum, 2010, 56.

³⁰¹ H. VUYE, "Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen", *CDPK* 2012, 252.

HOOFDSTUK 2. DE OVERHEVELING VAN HET STRAFPROCESRECHT: DE IMPACT OP DE BELGISCHE GRONDWET EN DE BIJZONDERE WET OP DE HERVORMING DER INSTELLINGEN

“Wie vandaag in de Grondwet of de bijzondere wet tot hervorming der instellingen op zoek gaat naar de bepaling die ‘justitie’ uitdrukkelijk in het federale bevoegdheidsveld brengt, dreigt van een kale reis terug te komen [...] Niet alleen lijkt het Grondwettelijk Hof daarenboven kanttekeningen te plaatsen bij genoemde extensieve lezing [van artikel 146 en 161 van de Grondwet], en de federale bevoegdheid inzake gerechtelijke procedure veeleer te grondvesten op de residuaire bevoegdheid van de federatie, maar daarenboven staat een benadering die justitie reduceert tot een louter ondersteunende, formele aangelegenheid, minstens haaks op de stabiele praktijk ter zake, die ook ruime onderdelen van het materiële recht traditioneel tot het terrein van de minister van Justitie rekent.³⁰²”

F. Judo in de inleiding van zijn bijdrage over “de justitie in de zesde staatshervorming”.

185. Hierboven werden de verschillende mogelijkheden omschreven hoe men een – *in casu* de Belgische – staat kan gaan hervormen. In het vervolg van deze masterproef dient het duidelijk gesteld te worden dat als er gekozen wordt voor de overheveling van het strafprocesrecht er hier geopteerd wordt voor een realisering van die defederalisering via het federalisme.

186. Hieronder is het vooral de bedoeling een opsomming te maken van de grondwettelijke problemen die zich kunnen voordoen wanneer er gedacht wordt om (delen van) het strafprocesrecht over te hevelen. Ze worden opgesomd en oplossingen worden heel summier toegelicht. De afweging van een mogelijke overheveling die volgens de bestaande politieke consensus zou kunnen bestaan, wordt verder ruimer uitgewerkt³⁰³. Het is niet omdat hier bepaalde bevoegdheden in aanmerking komen te worden overgeheveld, de intentie dus wordt gewekt dit ook definitief te willen realiseren.

187. Als de politieke wil aanwezig is om het strafprocesrecht – zonder een uitspraak te doen over de al dan niet volledigheid ervan – over te hevelen naar de deelstaten, is het niet onvoorstelbaar dat een grondwetswijziging zich opdringt om de reden dat die rechtstakken

³⁰² F. JUDO, “Justitie in de zesde staatshervorming. Of: over regularisatie als bevoegdheidsverdelend beginsel”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 516-522.

³⁰³ Zie *infra* p. 85-156, randnrs. 239-434.

indirect meermaals in de Grondwet worden vermeld³⁰⁴. Het dient duidelijk te zijn dat de oplossingen die hier worden aangewend niet zullen worden afgesproken op federaal niveau. Op dit niveau zou enkel de beslissing vallen wat er zou worden overgeheveld – met de implicaties indachtig – maar het zou het deelstatelijk niveau zijn die de nieuwe invulling zou kunnen bepalen. Verder is het aan te raden het gehele hoofdstuk VI “De rechterlijke macht” van de Grondwet te herschrijven wanneer justitie wordt overgeheveld. Hieronder worden de belangrijkste grondwetsartikels opgesomd die grotendeels essentieel te herzien zijn als het strafprocesrecht wordt overgeheveld.

1. ARTIKEL 40 VAN DE GRONDWET – DE RECHTERLIJKE MACHT

188. Dit artikel bepaalt dat “*de rechterlijke macht uitgeoefend wordt door de hoven en rechtbanken en dat de arresten en vonnissen in naam des Konings ten uitvoer worden gelegd*”. De term ‘rechterlijke macht’ dekt twee ladingen: aan de ene kant verwijst men in *organieke zin* naar de gewone hoven en rechtbanken en aan de andere kant viseert men de *jurisdictionele functie* waarbij ook andere instellingen dan de gewone hoven en rechtbanken, zoals de administratieve rechtbanken, recht kunnen spreken³⁰⁵. Als een deel van de rechterlijke macht naar de deelstaten zou worden overgeheveld, zal het niet langer de federale Grondwet kunnen zijn die bepaalt door wie de rechterlijke macht wordt uitgeoefend³⁰⁶. De federale Grondwet zou alleen kunnen bepalen dat deze aangelegenheden een bevoegdheid van de gemeenschappen of gewesten wordt. Daarnaast bestaat de kans dat de arresten en vonnissen dan niet langer “*in naam des Konings*” zullen worden uitgevoerd. Het zou dan evenwel kunnen zijn dat de rechterlijke beslissingen – naar analogie van de eedaflegging van de deelstaatministers (art. 62 BWHI) – in naam van de voorzitter van het Gemeenschaps- of Gewestparlement worden uitgevoerd. Een andere mogelijkheid is dat de minister-president van de gemeenschap of het gewest die taak uitoefent omdat die – zoals de Koning – als het hoofd van de betrokken deelstaatregering wordt gezien (art. 60, §4 BWHI). Tot slot zou de mogelijkheid bestaan dat de gehele regering in staat voor deze taak³⁰⁷.

³⁰⁴ Zie *contra*: F. JUDO, “Justitie in de zesde staatshervorming. Of: over regularisatie als bevoegdheidsverdelend beginsel”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 516.

³⁰⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 859.

³⁰⁶ Alhoewel het niet te verwachten valt dat bij een overheveling het hele gerechtelijk landschap zou worden hertekend, moet er wel rekening mee gehouden worden.

³⁰⁷ M.E. STORME, “De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling”, 29.

2. ARTIKEL 59 VAN DE GRONDWET – PARLEMENTAIRE ONSCHEIDBAARHEID

189. Omdat de grondwetgever van 1831 veel belang hechte aan de mogelijkheid van de parlementsleden om hun democratische plicht te kunnen uitoefenen, voorzag die in het systeem van de *parlementaire onschendbaarheid*³⁰⁸. Hierdoor “*kan geen lid van één van beide Kamers, tijdens de zitting en in strafzaken, worden verwezen naar of rechtstreeks gedagvaard voor een hof of een rechtbank, of worden aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan een lid deel uitmaakt*” (art. 59 Gw.). Het komt er dus op neer dat een parlements lid wordt beschermd tegen strafrechtelijke vervolgingen³⁰⁹. Stel dat de deelstaten de mogelijkheid zouden krijgen om het justitiële landschap te hertekenen, zal er een afspraak moeten worden gemaakt – hoe die ook georganiseerd of gerealiseerd zal worden – tussen de federale staat en de deelstaten in welke mate en voor welke hoven en rechtbanken een federaal parlements lid nog van zijn of haar parlementaire onschendbaarheid kan genieten. Weliswaar heeft de parlementaire onschendbaarheid ook veel kritiek te verduren gekregen en misschien is de overheveling van het strafprocesrecht wel het geschikte moment om het systeem te wijzigen of misschien af te schaffen³¹⁰. De mogelijkheid zou er ook in kunnen bestaan om een nieuw op te richten federaal gerechtshof met deze taak te belasten³¹¹.

190. Alhoewel een afschaffing tot de mogelijkheden behoort, wordt de parlementaire onschendbaarheid als een essentieel element gezien bij de uitoefening van het politiek mandaat en wordt daarom als van openbare orde beschouwd³¹². Gezien het feit dat de opheffing van die onschendbaarheid nog slechts een formaliteit geworden is, kan men zich de vraag stellen in welke mate dit systeem nog als essentieel gezien dient te worden.

JEAN-MARIE DEDECKER (LDD) verloor zijn parlementaire onschendbaarheid door de heisa met KAREL DE GUCHT (Open VLD) omdat hij een privédetective had afgestuurd op de voormalige Europees Commissaris voor Handel³¹³. Een ruime meerderheid aanvaardde de door procureur-generaal LIÉGEOIS gevraagde opheffing.

³⁰⁸ X., “De parlementaire onschendbaarheid” in X., *Kamer van Volksvertegenwoordigers. Parlementair Recht in kort bestek*, 2007, 11.

³⁰⁹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 772.

³¹⁰ K. BUYENS, *De parlementaire onschendbaarheid in opspraak. Een stand van zaken, Jura Falc.* 1994-1995, 295.

³¹¹ M.E. STORME, “De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling”, 29.

³¹² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, “De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997” in M. VAN DER HULST en L. VENY (ed.), *Parlementair recht, Commentaar en teksten*, Gent, Mys & Breesch, A.3.3.2, 15.

³¹³ X., “Dedecker verliest parlementaire onschendbaarheid”, *De Standaard* 16 mei 2013, [website].

LAURENT LOUIS (MDL) werd van zijn parlementaire onschendbaarheid ontheven en werd door de correctionele rechtbank veroordeeld omdat hij onder andere premier ELIO DI RUPO op het spreekgestoelte van de Kamer een pedofiel had genoemd³¹⁴.

191. De laatste jaren is in deze discussie een duidelijke evolutie waar te nemen³¹⁵. Nadat JEAN-PIERRE VAN ROSSEM zijn kunsten had getoond bij de eedaflegging van KONING ALBERT II, verliet de Kamer de stelling dat de parlementaire onschendbaarheid de regel is. Tot op heden blijkt er geen politieke meerderheid te bestaan om deze onschendbaarheid af te schaffen³¹⁶.

3. ARTIKEL 150 VAN DE GRONDWET – JURY IN CRIMINELE ZAKEN, POLITIEKE EN DRUKPERSMISDRIJVEN

192. Op grond van artikel 150 van de Grondwet wordt *“de jury ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven, behoudens voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie zijn ingegeven”*. Het komt er dus op neer dat het Hof van Assisen naast de berechting van politieke en drukpersmisdrijven ook bevoegd is voor de berechting van misdaden. De correctionele rechtbank daarentegen is bevoegd voor gecorrectionaliseerde misdaden en drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie zijn ingegeven³¹⁷. Het dient onmiddellijk duidelijk te zijn dat deze opsomming genuanceerd moet worden. Ten eerste worden de meeste misdaden gecorrectionaliseerd zodat het Hof van Assisen enkel nog kennis neemt van de misdaden die op grond van artikel 2 van de Wet Verzachtende Omstandigheden niet voor correctionalisering in aanmerking komen³¹⁸. Verder doet het Hof van Assisen ook nog zelden uitspraak over politieke en drukpersmisdrijven. Aan de ene kant omdat de drukpersmisdrijven die door racisme en xenofobie zijn ingegeven reeds zijn weggetrokken van hun bevoegdheid en aan de andere kant omdat een zeer enge definitie van die misdrijven wordt gehanteerd³¹⁹.

193. Vaak is het zo dat wanneer de deelstaten bevoegd worden over een overgeheveld materie die de intentie hebben om het systeem aan te passen. Naar analogie kan er gekeken worden naar de gezinsbijslagen. Sinds lang bestond de discussie over (een hervorming van) die bijslagen maar de federale meerderheid heeft die reformatie niet gerealiseerd maar de

³¹⁴ X., “Laurent Louis veroordeeld tot 8 maanden cel met uitstel”, *Het Laatste Nieuws* 17 juni 2014, [website].

³¹⁵ G. TEGENBOS, “De oorlog tussen gerecht en politiek”, *Panopticon* 1999, 87.

³¹⁶ K. BUYENS, *De parlementaire onschendbaarheid in opspraak. Een stand van zaken*, *Jura Falc.* 1994-1995, 328.

³¹⁷ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 631; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 926-927.

³¹⁸ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 631.

³¹⁹ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 197-210.

materie overgeheveld naar de gemeenschappen³²⁰. In het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord wordt al onmiddellijk bepaald dat het systeem grondig zou worden hervormd³²¹.

194. Als we de geschiedenis van de kinderbijslagen toepassen op de toekomst van de jury is het niet onlogisch voor te stellen dat een nieuwe Vlaamse meerderheid het systeem dan ook zal aanpassen. De discussie over het behouden of afschaffen van de jury is al jaren levendig te noemen³²². Ze begon in de jaren '90 met de hervormingen van justitie, ebde eventjes weg tot ze in 2005 weer op de voorgrond te voorschijn kwam. Voorstanders wijzen erop dat de jury het enige overblijfsel is van de directe democratie binnen de rechterlijke macht. Tegenstanders wijzen er dan weer op dat die directe democratie uitgeoefend wordt door leken en dat de jury in de praktijk nooit uitstekend heeft gewerkt.

Het was de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever dat enkele mensen uit de samenleving zich zouden kunnen uitspreken over misdrijven die grote wrevel in de samenleving veroorzaakten³²³. VAN DEN WYNGAERT is althans voorstander voor een afschaffing omdat ze van oordeel is dat de argumenten tegen doorslaggevender zijn dan die voor het behoud³²⁴.

195. Als de jury in zijn huidige vorm zou worden afgeschaft, rijst natuurlijk de vraag wat er dan in de plaats moet komen. Ofwel wordt een aparte rechtbank behouden voor de zwaarste misdrijven³²⁵ ofwel evolueert men van een driedelige naar een tweeledige indeling van misdrijven naar analogie van Nederland en Duitsland³²⁶.

4. ARTIKEL 151, §1 VAN DE GRONDWET – STATUUT VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

196. De Grondwet bepaalt in artikel 151 dat *“het Openbaar Ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en veiligheidsbeleid, vast te leggen”*. Het is duidelijk dat het Openbaar Ministerie ook een onafhankelijke positie zou moeten hebben als die materie overgeheveld

³²⁰ Vlinderakkoord, 36.

³²¹ Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, 9.

³²² C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 631.

³²³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 879.

³²⁴ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 634.

³²⁵ *Ibid.*, 634.

³²⁶ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 195.

zou worden. Verder creëert dit artikel een positief injunctierecht voor de federale minister van Justitie die dus kan bevelen dat het parket een vervolging instelt³²⁷. Voor het Vlinderakkoord was het zo dat een Vlaamse minister niet over een dergelijk positief injunctierecht kon beschikken alhoewel bepaalde materies waarbij het strafrecht toepassing vindt, wel reeds waren overgeheveld. De regering onder leiding van ELIO DI RUPO creëerde een dergelijk positief injunctierecht voor een minister in de deelstaatregering voor de bevoegdheden die reeds tot de gemeenschappen en gewesten behoren^{328 329}.

197. Deze nieuwe overheveling is van toepassing sinds 31 januari 2014 en daarvoor bepaalt het nieuw Vlaams Regeerakkoord dat binnen de Vlaamse Regering een minister zal worden aangeduid die, in overleg met de collega-ministers over wiens bevoegdheden het gaat, verantwoordelijk is voor de uitoefening van dat positief injunctierecht en de vertegenwoordiger van die Vlaamse Regering zal zijn in het College van Procureurs-Generaals³³⁰. Zonder veel op te vallen, is de huidige Vlaams-minister-president GEERT BOURGEOIS de vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering.

198. Art. 151, §1 van de Grondwet heeft het ook over het vastleggen van de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid. Voor het Vlinderakkoord was dit een uitsluitende bevoegdheid van de federale minister van Justitie ondanks het feit dat bepaalde strafrechtstakken reeds overgeheveld werd (vb. bouw misdrijven in ruimtelijke ordening³³¹). Het nieuw Vlaamse Regeerakkoord bepaalt hiervoor dat de beleidsprioriteiten zo snel mogelijk zullen worden vertaald in richtlijnen om een strafrechtelijk beleid uit te tekenen. Daarnaast wil de nieuwe Vlaamse ploeg *“de efficiëntie verhogen en meer samenwerking en afstemming tussen alle diensten creëren die als taak hebben om Vlaamse regelgeving te handhaven en overtredingen te beteugelen”*³³².

5. ARTIKEL 151, §4 & 5 VAN DE GRONDWET – BENOEMING RECHTERS & VOORZITTERS HOVEN EN RECHTBANKEN

199. Nu is het volgens art. 151, §4 van de Grondwet nog altijd zo dat de rechters en raadsheren *“door de Koning worden benoemd onder de voorwaarden en op de wijze bepaald bij de wet”*. De Belgische rechters worden benoemd en worden niet – zoals in enkele common law-landen

³²⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 208.

³²⁸ Vlinderakkoord, 37.

³²⁹ Zie *supra* p. 46-47, randnr. 118-120.

³³⁰ Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, 12.

³³¹ Zie hierover meer: G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 259-289.

³³² Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, 13.

– verkozen om de onafhankelijkheid van de rechter te kunnen waarborgen³³³. Als men van de bevoegdheid om strafrechters te benoemen een deelstaatbevoegdheid maakt, is het niet onvoorstelbaar te denken dat in de plaats van de Koning de Vlaamse Regering die bevoegdheid zou moeten uitoefenen.

200. Voorheen was het zo dat de benoeming van rechters op politieke overwegingen was gestoeld. Een rechter werd benoemd door de partijkaart die hij of zij op zak had maar niet voor zijn of haar kwaliteiten. Eind de jaren 90 vond men de politieke meerderheid om die benoemingscarrousel een halt toe te roepen³³⁴. De benoeming van rechters moest op een meer onafhankelijke en vooral onpartijdige weg gebeuren³³⁵. Kortweg gezegd komt het er nu als volgt op neer: de benoemings- en aanwijzingscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie stelt, na afweging van de bekwaamheid en geschiktheid, op gemotiveerde wijze kandidaten voor om door de Koning te worden benoemd (art. 151, §4, lid 2 Gw.).

201. Ook de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de eerste voorzitters van de hoven en de voorzitters van de rechtbanken worden tot nu toe nog altijd door de Koning in hun functies aangewezen onder de voorwaarden en op de wijze bij wet bepaald (art. 151, §5, lid 1 Gw.). In eerste instantie kan men zich de vraag stellen wat er met het Hof van Cassatie zal gebeuren. Blijft dit een federale instantie en krijgen we een soort Belgisch *Supreme Court* of krijgen we Vlaamse en Waalse Hoven van Cassatie? Als deze benoemingsbevoegdheid overgeheveld zou worden, lijkt het niet onlogisch dat ook hier die bevoegdheid aan de Vlaamse Regering zou toekomen.

202. Als de benoemings- en aanwijzingsprocedure voor rechters zou worden gedefederaliseerd, zal er een oplossing moeten worden gezocht voor de Hoge Raad voor de Justitie. Eerst en vooral is het niet de bedoeling om de fouten uit het verleden opnieuw te maken. Er zijn verschillende mogelijkheden: ofwel wordt de Hoge Raad voor de Justitie gesplitst in Nederlandstalige en Franstalige Kamers naar analogie van de indeling van colleges zoals vandaag. In dat geval zit je dan opnieuw met het probleem Brussel als je justitie aan de hand van de gemeenschappen overhevelt of met het probleem van de Duitstalige gemeenschap als je justitie aan de hand van de gewesten overhevelt. Ofwel wordt de huidige federale Hoge Raad voor de Justitie ingedeeld in een Vlaamse en Waalse Hoge Raad voor de Justitie. De benaming van deze laatste zal vooral afhangen van het feit of de overheveling gerealiseerd zal worden via de gemeenschappen of de gewesten. Daarnaast kan je natuurlijk

³³³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 930.

³³⁴ I. DUPRÉ en R. VAN NUFFELEN, "De Hoge Raad voor de Justitie: het nieuwe huis van wantrouwen", *Panopticon* 1999 (1), 20-22.

³³⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 932.

de Hoge Raad voor de Justitie laten bestaan zoals heden en de benoeming door de Vlaamse Regering laten gebeuren. Natuurlijk zal dan de vraag rijzen wie de leden van de Hoge Raad zal benoemen. Kortom, als men de benoeming van de rechters wil defederaliseren, zal er nog een hartig mondje onderhandeld moeten worden.

203. Heel eenvoudig zou dit grondwetsartikel als volgt kunnen worden aangepast: de woorden “*door de Koning worden benoemd onder de voorwaarden en op de wijze bepaald bij de wet*” zouden kunnen worden vervangen door “*door de Regering worden benoemd onder de voorwaarden en op de wijze bepaald bij decreet of ordonnantie*”³³⁶. De vraag is natuurlijk of het wenselijk is een verschillende benoemingspolitiek te hebben tussen Vlaanderen, Wallonië (en Brussel of de Duitstalige Gemeenschap)...

6. ARTIKEL 153 VAN DE GRONDWET – BENOEMING AMBTENAREN OPENBAAR MINISTERIE

204. Vandaag bepaalt de Grondwet dat de Koning de ambtenaren van het Openbaar Ministerie bij de hoven en rechtbanken benoemt en ontslaat (art. 153 Gw.). Enerzijds is deze benoeming vergelijkbaar met die van de rechters maar anderzijds is er een belangrijk verschilpunt omdat de mogelijkheid voor de Koning om die ambtenaren te ontslaan grondwettelijk is verankerd³³⁷. Als de politieke consensus hiervoor zou bestaan en het hertekende justitiële landschap dit zou toelaten, is het niet ondenkbaar dat de Vlaamse Regering die benoemingsbevoegdheid over de staande magistratuur zou krijgen.

205. Het zou alvast niet de eerste keer zijn dat het OM met een grote hervorming zou worden geconfronteerd. Na de ontsnapping van MARC DUTROUX in 1998 was het de bedoeling om de staande magistratuur op basis van het Octopusakkoord te gaan hervormen³³⁸. Door de tegenstand bij het werkveld kwam toen van die modernisering niets of weinig in huis...

³³⁶ Afhankelijk van hoe justitie zou worden gedefederaliseerd, zal er sprake zijn van een Waals gebied als dit via de gewesten gebeurt en van een Franstalig gebied als dit gebeurt aan de hand van de gemeenschappen.

³³⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 206.

³³⁸ *Ibid.*, 1247.

7. ARTIKEL 156 VAN DE GRONDWET – DE BELGISCHE HOVEN VAN BEROEP

206. Als de strafvordering wordt overgeheveld naar de deelstaten is het niet onvoorstelbaar dat ook het gerechtelijk landschap zal worden hertekend. Artikel 156 van de Grondwet somt de vijf hoven van Beroep van ons land op: Bergen, Luik, Antwerpen, Gent en Brussel. De eerste vier hoven van beroep zouden in een hertekend landschap geen probleem mogen vormen omdat ze allemaal volledig in één van de deelstaten te situeren zijn. Alleen Brussel zou voor een hinderpaal kunnen zorgen.

207. Om het geval-Brussel op te lossen, kunnen er verschillende oplossingen voorliggen. Vooreerst kunnen twee nieuwe Hoven van Beroep worden opgericht: één in Leuven voor Vlaams-Brabant en één in Waver voor Waals-Brabant. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou het huidige Hof van Beroep in Brussel kunnen worden gebruikt. Deze oplossing is m.i. af te raden. Een andere oplossing is om de situatie te laten zoals het is maar is m.i. niet te rijmen met de defederalisering van justitie. Men zou het huidige rechtsgebied Brussel kunnen behouden met een Vlaamse en een Waalse³³⁹ Kamer met in Brussel een tweetalige Kamer. Het wordt duidelijk dat het laatste woord hierover zeker nog niet gezegd is...

8. ARTIKEL 157 VAN DE GRONDWET – STRAFUITVOERINGSRECHTBANKEN

208. Op grond van art. 157, lid 4 van de Grondwet zijn er “*strafuitvoeringsrechtbanken in de plaatsen die de wet aanwijst. Zij regelt hun organisatie, hun bevoegdheid, alsmede de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden*”. Voor de invoering van de strafuitvoeringsrechtbank kwam het onder andere de Commissies voor Voorwaardelijke Invrijheidsstelling toe om te oordelen over een vervroegde vrijlating³⁴⁰. Kort door de bocht komt het er eigenlijk *in globo* op neer dat de strafuitvoering van de uitvoerende macht naar de rechterlijke macht is verschoven³⁴¹. Ook hier rijst opnieuw de vraag of de defederalisering via de gemeenschappen of de gewesten zal worden gerealiseerd. De overheveling van deze bevoegdheid kan gemakkelijk gebeuren door het begrip ‘wet’ te vervangen door ‘decreet’. Als de overheveling gebeurt via de gewesten zal het begrip ‘en ordonnantie’ aan het nieuwe

³³⁹ Ook hier rijst de vraag of de overheveling zou gebeuren via de gemeenschappen of de gewesten.

³⁴⁰ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 641.

³⁴¹ J. VANDE LANOTTE EN G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 874.

grondwetsartikels moeten worden toegevoegd. Gebeurt de overheveling aan de hand van de gemeenschappen volstaat de vervanging door het begrip 'decreet'.

9. SAMENVATTEND: “HOOFDSTUK VI. DE RECHTERLIJKE MACHT” IN DE GRONDWET

209. Hierboven werd een korte opsomming gemaakt van de artikels die alvast bij een algehele overheveling voor problemen zouden kunnen zorgen. Deze opsomming heeft geen enkele aanwijzing voor welke delen wel of niet kunnen worden overgeheveld in het huidige politiek klimaat.

210. Wanneer een politieke bereidheid aanwezig is om (bepaalde delen van) justitie over te hevelen, is het aan te raden het gehele 'Hoofdstuk VI. De rechterlijke macht' te herschrijven en aan te passen aan het nieuwe justitiële landschap.

10. DE IMPACT OP DE BIJZONDERE WET TOT HERVORMING DER INSTELLINGEN

211. Hierboven werd duidelijk geschetst welke impact een overheveling van het strafprocesrecht kan hebben op de Grondwet. Als de overheveling niet volledig geregeld wordt in de Grondwet lijkt het logisch dat dit uitgeschreven zal worden door de bijzondere wetgever³⁴². Indien deze weg wordt gevolgd, is het aldus duidelijk dat dit een effect zal hebben op de omvang van de hierboven vermelde bijzondere wet.

212. De vraag die hierbij dan ook gesteld dient te worden, is of de overheveling gerealiseerd dient te worden via de gemeenschappen of de gewesten? Toenmalig informateur BART DE WEVER stelde in 2010 voor om belangrijke delen van justitie over te hevelen via de gemeenschappen³⁴³. Zijn opvolger en koninklijk bemiddelaar JOHAN VANDE LANOTTE koos ervoor om de bevoegdheidsoverdracht te realiseren aan de hand van de gewesten³⁴⁴. Hoe groot de eis was om delen van justitie over te hevelen bij het begin van en tijdens de onderhandelingen, hoe klein die was bij de voorstelling van het Vlinderakkoord...

³⁴² W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, 508.

³⁴³ B. DE WEVER, *Verslag aan Koning Albert II*, 26 en <http://www.briobrusseel.be/assets/andere%20publicaties/nota%20de%20wever.pdf>; X., "Onderdeel justitie in nota De Wever", *Legalworld* 19 oktober 2010, [website]; zie ook: M.E. STORME, "De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling", 7.

³⁴⁴ B. MADDENS, "Nota Vande Lanotte is in veel opzichten een stap achteruit", *De Morgen* 6 januari 2011, [website].

A. WEG MET DE TWEEDELING GEMEENSCHAPPEN & GEWESTEN: DE NIEUWE DEELSTATEN ZIJN GEBOREN!

213. Zoals meermaals bepaald, is het zo dat de Vlamingen vragende partij waren voor de oprichting van gemeenschappen en dat de Walen voorstander waren voor de oprichting van gewesten³⁴⁵. Daar waar de Vlamingen de intentie hadden om de persoonsgebonden materies zelf te gaan regelen, wenste de andere kant van de taalgrens economische autonomie³⁴⁶. De Vlaams taaleis situeerde zich dan ook vooral na beide Wereldoorlogen en rees de Waalse economie-eis zich na de economische val van de Waalse staalbedrijven en steenkoolmijnen³⁴⁷. Door deze historische redeneringen zitten we in België geconfronteerd met een tweedeling tussen gemeenschappen en gewesten: de Vlamingen denken in gemeenschappen, de Walen in gewesten³⁴⁸.

214. Er zijn verschillende redenen waarom de tweedeling gemeenschappen en gewesten achterhaald is³⁴⁹. Eerst en vooral heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest reeds bepaalde gemeenschapsbevoegdheden gekregen waardoor het verschil tussen gemeenschappen en gewesten aan het vervagen is³⁵⁰. Verder worden er nu federale bevoegdheden overgeheveld die eigenlijk niet meer duidelijk tot een gemeenschaps- of gewestmaterie behoren³⁵¹. Ook in de discussie van de overheveling van justitie kan er gekozen worden tussen beide instituties: kiezen voor een overheveling *via de gemeenschappen* zadelt ons op met het probleem-Brussel, kiezen voor een overheveling *via de gewesten* leidt tot het geval van de Duitstalige gemeenschap³⁵². Het dient duidelijk te zijn dat de indeling tussen gemeenschappen en gewesten door de reeds gedefederaliseerde bevoegdheden achterhaald is³⁵³.

215. Het is m.i. aldus vanzelfsprekend dat vooraleer een belangrijke bevoegdheid als justitie – of *in casu* het strafprocesrecht – wordt overgeheveld, de structuur “gemeenschappen vs.

³⁴⁵ M. RUYS, “De Belgische staatshervorming”, *Ons Erfdeel* 1993, nr.4, 523.

³⁴⁶ W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, 487.

³⁴⁷ A. ALEN, “Nationalisme-federalisme-democratie: het voorbeeld België” in E. KOSSMANN, M. BURGESS, Z.R. DIETRICH en A. ALEN, *Federalisme en democratie*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993, 103.

³⁴⁸ K. LEMMENS, “Een nieuw België, een nieuwe Grondwet”, *Juristenkrant*, afl. 225, 9 maart 2011, 10.

³⁴⁹ J. VANDE LANOTTE, “De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten. Vlugschrift”, 2011, 8.

³⁵⁰ J. VELAERS, “Brussel in de zesde staatshervorming” in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 977; W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, 491.

³⁵¹ W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, 491.

³⁵² M.E. STORME, “De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling”, 7-8.

³⁵³ J. VANDE LANOTTE, “De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten. Vlugschrift”, 2011, 8.

gewesten” evolueert naar de structuur “deelstaten”³⁵⁴. In Vlaanderen zou dit geen al te grote implicatie betekenen omdat het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap reeds in grote mate praktisch geïntegreerd zijn³⁵⁵. Om die reden is het aan te raden om terug te grijpen naar een oudere indeling die we al kennen sinds het betonneren van de taalgrenzen: de taalgebieden. Artikel 1 van de Grondwet zou in de toekomst dan ook als volgt kunnen luiden: “België is een federale staat, samengesteld uit vier deelstaten: Brussel, Oost-België, Vlaanderen en Wallonië”³⁵⁶.

216. Het zou er dus op neer komen dat we het strafprocesrecht overhevelen naar de nieuwe deelstaten en dat we de vraag of we de overheveling realiseren via de gemeenschappen of gewesten niet dienen te beantwoorden. De uitwerking van de evolutie van ‘gemeenschappen en gewesten’ naar ‘deelstaten’ zou de reikwijdte van deze masterproef te ver overschrijden³⁵⁷.

B. BIJ GEBREK AAN “VIJF MINUTEN POLITIEKE MOED”: DE OVERHEVELING VAN HET STRAFPROCESRECHT VIA DE GEWESTEN

217. Zoals hierboven gesteld, waren de onderhandelaars DE WEVER en VANDE LANOTTE het niet eens via welke entiteiten – gemeenschappen respectievelijk gewesten – justitie moest worden overgeheveld. Het dient in eerste instantie heel duidelijk te zijn dat als beste optie de overheveling via de deelstaten de voorkeur krijgt en het in de toekomst de bedoeling zou zijn om de tweedeling gemeenschappen en gewesten als geschiedenis te beschouwen. In België moeten we echter indachtig zijn dat wat we politiek willen bereiken niet altijd gerealiseerd kan worden...

218. Wanneer de evolutie naar de nieuwe “deelstaten” niet mogelijk zou lijken, zou er geopteerd moeten worden voor de overheveling via de gewesten. Dit zou er dus op neer komen dat het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid ‘strafprocesrecht’ tot hun takenpakket krijgen. Voor de Duitstalige Gemeenschap zou dit geen al te grote problemen betekenen omdat ze voor gewestbevoegdheden tot het Waals Gewest behoren³⁵⁸ (art. 5, lid 1 Gw.). Het probleem zou echter wel kunnen zijn dat voor

³⁵⁴ S. SOTTIAUX, “De Zevende Staatshervorming: van federale staat naar Verenigde Staten van België?” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 646.

³⁵⁵ W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, 490.

³⁵⁶ K. LEMMENS, “Een nieuw België, een nieuwe Grondwet”, *Juristenkrant*, afl. 225, 9 maart 2011, 10.

³⁵⁷ Zie meer in o.a.: W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, 490; J. VANDE LANOTTE, “De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten. Vlugschrift”, 2011, 8.

³⁵⁸ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 163.

het deeltje Oostkantons het Duits de voertaal zou zijn binnen de justitiële instellingen (art. 2bis Wet Taalgebruik Gerechtszaken³⁵⁹). Om die reden zou – de geschiedenis indachtig – de mogelijkheid zeker niet bestaan om de rechtszaken in het arrondissement Eupen voortaan in het Frans te laten verlopen. Een zaak Coucke-Goethals 2.0 is immers niet aan de orde...³⁶⁰

219. Om de overheveling via de gewesten – en vooral niet via de gemeenschappen – te organiseren, bestaan verschillende redenen. Eerst en vooral vermijd je door deze constructie de problematiek-Brussel. Door de overheveling via de gewesten is het gehele Belgisch territorium bedekt in die zin dat het gehele grondgebied onder een gewest valt waardoor er geen specifieke constructies – zoals de Brusselse gemeenschapscommissies – dienen georganiseerd te worden (toepassing van het territorialiteitsbeginsel³⁶¹). Daarnaast zouden volgens PAS de gemeenschappen zich niet dienen voor nieuwe – lees: niet-persoonsgebonden – bevoegdheden³⁶². Tot slot is misschien de volgende niet-juridische maar politieke reden heel belangrijk om tot een geslaagde bevoegdheidsoverdracht te komen. Omdat de andere kant van de taalgrens “in gewesten denkt”³⁶³, kan het aangeraden zijn voor de Vlaamse politieke partijen om die overheveling via de gewesten in tegenstelling tot de gemeenschappen te creëren.

³⁵⁹ Wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, *BS* 22 juni 1935.

³⁶⁰ Jan Coucke en Pieter Goethals werden halfweg de 19^{de} eeuw in Bergen veroordeeld wegens het plegen van een roofmoord en werden hiervoor met de doodstraf gestraft. Enkele tijd later werd het duidelijk dat beide personen hun proces niet hadden begrepen omdat die in een andere taal dan hun moedertaal verliep. Zie meer: H. VAN DAELE, *De geschiedenis van Vlaanderen*, Tielt, Lannoo, 2005, 141.

³⁶¹ W. PAS, “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS (et al.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 368-370;

³⁶² W. PAS, “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011, 486.

³⁶³ K. LEMMENS, “Een nieuw België, een nieuwe Grondwet”, *Juristenkrant*, afl. 225, 9 maart 2011, 10.

HOOFDSTUK 3. EEN RECHTSECONOMISCH INZICHT IN DE DEFEDERALISERING VAN HET STRAFPROCESRECHT

*“De taal der cijfers is kil
maar beheerst de ontplooiing
van deze staat en zijn deelgebieden.”*

R. Senelle in het voorwoord van E. Van De Velde.

1. EEN RECHTSECONOMISCHE LEIDRAAD DOORHEEN DE OVERHEVELING

220. Het dient eerst en vooral duidelijk te zijn dat een overheveling bepaalde rechtseconomische implicaties kan hebben. Deze opmerkingen kunnen dus ook als algemene argumenten worden gebruikt in de vraag naar een mogelijke defederalisering. Om tijdens de bespreking van de strafrechtsketen niet steeds in herhaling te vallen, worden die rechtseconomische aspecten hieronder besproken. Het is in die zin de bedoeling dat deze pro's en contra's bij ieder aspect van een mogelijke bevoegdheidsoverdracht in rekening dienen te worden gebracht.

2. FINANCIËLE GEVOLGEN VAN DE STAATSHERVORMING

221. Wanneer de staatsrechtelijke structuur van een land wordt hertekend, mag men volgens SENELLE de financiële consequenties ervan niet verwaarlozen³⁶⁴. Los van de vele staatshervormingen is dit echter wel het moeilijkste stuk van de staatshervorming *sensu lato*³⁶⁵.

222. Samengevat komt het er op neer dat als een federale staat enige kans op slagen wil hebben, ze een evenwichtig financieringssysteem dient te creëren³⁶⁶. Dat was blijkbaar ook de intentie van de wetgever. Oorspronkelijk kon het financieringssysteem – die wij vandaag kennen a.h.v. de Bijzondere Financieringswet³⁶⁷ – geregeld worden door een gewone wet³⁶⁸. De Kamer kon bij een gewone meerderheid het financieringssysteem aanpassen maar dit

³⁶⁴ R. SENELLE in het voorwoord van E. VAN DE VELDE, *Financiële gevolgen van de staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1988, 5.

³⁶⁵ G. BAETEMAN, *De nieuwe staat – aspecten van het Belgisch federalisme*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 73.

³⁶⁶ E. VAN DE VELDE, *Financiële gevolgen van de staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1988, 13.

³⁶⁷ Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989.

³⁶⁸ G. BAETEMAN, *De nieuwe staat – aspecten van het Belgisch federalisme*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 73.

principe kon niet langer verzoend worden met de belangrijkheid ervan. Daarom wordt sinds 1989 bepaald dat het financieringsstelsel alleen nog kan worden gewijzigd met een bijzondere meerderheidswet.

223. Wanneer bepaalde bevoegdheden worden overgeheveld naar de deelstaten is het noodzakelijk dat ook de financiën die bij die bevoegdheden horen, mee overgeheveld worden om ervoor te kunnen zorgen dat de deelstaten deze materies autonoom en op een behoorlijke manier kunnen uitoefenen³⁶⁹. Hierbij is het aan de ene kant eigenaardig te noemen dat de bevoegdheden die door de zesde staatshervorming zijn overgeheveld niet door evenveel financiën gevolgd worden. De uitleg van de acht partijen van het Vlinderakkoord bestaat vooral uit een oplossing over de controverse of de deelstaten mee de federale schuldenlast moeten dragen. Doordat er minder financiën mee met de bevoegdheden worden overgeheveld, worden de deelstaten quasi verplicht om te besparen en om die federale schuldenlast mee te dragen³⁷⁰.

224. Daarnaast zijn goede afspraken inzake de financiën ook belangrijk voor de federale staat. Op die manier kan ze op een transparante wijze aantonen dat ze de gedefederaliseerde bevoegdheden niet op een stiefmoederlijke wijze wil behandelen³⁷¹.

225. Het is niet de bedoeling om hier dieper in te gaan op de Bijzondere Financieringswet. Hiervoor verwijs ik graag naar de tekst van JURGEN GOOSSENS en SIBYLLE VAN BELLE³⁷².

3. DE KOSTEN EN BATEN VAN DE DEFEDERALISERING: EEN RECHTSECONOMISCHE ANALYSE

226. Het is helemaal niet de bedoeling om een totaal beeld van de economische analyse inzake staatshervorming te schrijven. De bedoeling is om op een snelle maar correcte wijze een overzicht te geven van de voor- en nadelen die een overheveling van het strafprocesrecht kunnen teweegbrengen en die hierdoor als algemene argumenten doorheen de discussie kunnen worden gebruikt. Voor de structuur wordt er een beroep gedaan op de inbreng van BAUDEWIJN BOUCKAERT in het boek van MARC TAEYMANS³⁷³.

³⁶⁹ E. VAN DE VELDE, *Financiële gevolgen van de staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1988, 14.

³⁷⁰ A. MOUTON, "Financieringswet blijft tijdbom onder België", *Trends* 1 april 2015, [website].

³⁷¹ E. VAN DE VELDE, *Financiële gevolgen van de staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1988, 14.

³⁷² J. GOOSSENS en S. VAN BELLE, "Institutioneel akkoord over de Bijzondere Financieringswet ontsluit", *RW* 2011-12, 1190-1208.

³⁷³ B. BOUCKAERT, "Een rechtseconomische overvlucht" in M. TAEYMANS (ed.), *Defederalisering van Justitie*, Gent, De Boeck en Larcier, 2003, 33-53 (hierna: B. BOUCKAERT, *Een rechtseconomische overvlucht*, pagina).

227. Om een overheveling van het formeel strafrecht te realiseren, heeft men vier mogelijkheden: men maakt van justitie een Europese bevoegdheid, men houdt het op federaal niveau, de gewesten worden bevoegd of de gemeenschappen worden bevoegd. BOUCKAERT is van mening dat justitie niet via de gewesten kan worden gedefederaliseerd omdat je dan eerst een oplossing zou moeten hebben voor Brussel³⁷⁴. Ik ben het daar duidelijk niet mee eens en zou net wel opteren om justitie over te hevelen via de gewesten indien de tijd niet rijp zou zijn voor de creatie van de nieuwe 'deelstaten'.

A. DE KOSTEN VAN DEFEDERALISERING

228. Bij de kosten van defederalisering kunnen er twee categorieën worden onderscheiden: (i) externe effecten en (ii) schaalectonomieën³⁷⁵.

(I) EXTERNE EFFECTEN

229. Wanneer een politieke entiteit beslissingen moet nemen, kan dit baten hebben maar heeft dit logischerwijze in eerste instantie kosten. Het zou zich nu kunnen voordoen dat het ene Gewest kosten afwimpelt op een ander Gewest en zo de deloyale concurrentie tussen de deelstaten zou schaden³⁷⁶. In dat kader bepaalt artikel 143 van de Grondwet sinds 1993 dat *“met het oog op het vermijden van de belangenconflicten de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyaleit in acht [dienen te nemen]”*.

(II) SCHAALCONOMIEËN

230. Wanneer een moederbedrijf verschillende dochterbedrijven heeft, zal de moeder ervoor zorgen dat de kosten van die dochters zo laag mogelijk zijn. Als dat moederbedrijf ziet dat de dochters kosten maken die in grote lijnen dezelfde zijn, zal dat moederbedrijf ervoor zorgen dat die kosten in grotere mate op één niveau worden gedragen zodat dit kostenbesparend werkt.

³⁷⁴ B. BOUCKAERT, *Een rechtseconomische overvlucht*, 36.

³⁷⁵ *Ibid.*, 47-49.

³⁷⁶ *Ibid.*, 47.

231. Als men justitie nu gaat overhevelen, gaat men eigenlijk het omgekeerde doen dan wat dat moederbedrijf wil doen. Het zou er dus toe kunnen leiden dat met een overheveling van justitie “*schaaldiseconomieën*” worden gecreëerd³⁷⁷.

B. DE BATEN VAN DEFEDERALISERING

232. Doorgaans onderscheidt men drie grote categorieën van baten van een overheveling: (i) homogeniteitsbonus, (ii) het stemmen met de voeten en (iii) het institutioneel leren³⁷⁸.

(I) HOMOGENITEITSBONUS

233. In zijn theorie gaat WALLACE OATES³⁷⁹ ervan uit dat de totale welvaart in een samenleving proportioneel gelijk blijft of zelfs verhoogd wanneer de afstand tussen de publieke dienstverlening en burger kleiner wordt. Het komt er dus op neer dat binnen een federale staat het de bedoeling is dat de publieke dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burger wordt georganiseerd. Wanneer de federale overheid die publieke dienstverlening organiseert, zou dit er op neer komen dat de transactiekosten hoger liggen³⁸⁰. Toegepast op het strafprocesrecht zou dit er op neer komen dat er een hogere homogeniteitsbonus kan worden bereikt bij een overheveling.

234. Dit principe moet m.i. ook wel wat worden genuanceerd. Als men er een strikte toepassing op zou nahouden, zou men kunnen stellen dat vanaf morgen de steden en gemeenten de bevoegdheid inzake het strafprocesrecht zouden krijgen. Enig realistisch inzicht ziet in dat dit onhaalbaar is omdat de financiële en personele middelen ontbreken.

(II) HET STEMMEN MET DE VOETEN

235. Het stemmen met de voeten komt er op neer dat personen zich vooral gaan settelen daar waar het voor hen het voordeligst uitdraait³⁸¹. Wanneer justitie aan de hand van de gewesten zou worden gedefederaliseerd, zouden er binnen België drie gewesten bevoegd zijn om justitie te regelen: het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest³⁸².

³⁷⁷ B. BOUCKAERT, *Een rechtseconomische overvlucht*, 49.

³⁷⁸ *Ibid.*, 39.

³⁷⁹ Zie E.W. OATES, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, London, 1972, 256.

³⁸⁰ B. BOUCKAERT, *Een rechtseconomische overvlucht*, 39.

³⁸¹ *Ibid.*, 44.

³⁸² Op dit vlak verschil ik van mening met Baudewijn Bouckaert die van mening is dat een overheveling via de gewesten alleen maar mogelijk is wanneer het de bedoeling is om van Brussel een soort *Washington DC* te maken. Ik ben het daar niet mee eens en denk dat Brussel een volwaardig Gewest binnen België kan worden.

De toepassing van het “stemmen-met-de-voeten”-principe zou er dan toe leiden dat personen zich speciaal gaan mobiliseren om aan een voordeliger justitiestelsel te worden onderworpen. In dit kader denk ik niet dat natuurlijke personen zich specifiek in een ander Gewest zouden gaan vestigen om aan een specifiek justitiestelsel te gaan onderwerpen. Dit zou veeleer kunnen voorkomen bij (grote) bedrijven die zich – binnen België – specifiek in een bepaald Gewest zouden vestigen.

236. Om dit pervers effect te vermijden, zou er een bepaling in de wet kunnen worden ingeschreven dat ervoor zorgt dat er geen *deloyale justitiële concurrentie* mag bestaan tussen die Gewesten. Om op de idee van deze deloyale justitiële concurrentie te komen, heb ik de mosterd gehaald in de Bijzondere Financieringswet die voorziet in een verbod op deloyale fiscale concurrentie³⁸³.

(III) INSTITUTIONEEL LEREN

237. Wanneer één entiteit een bepaalde bevoegdheid regelt, kan die entiteit fouten maken en moet ze leren uit die fouten. Toegepast op de Belgische justitie hebben we geleerd uit de parlementaire onderzoekscommissies (Commissie Mensenhandel, Bende-Commissie, Commissie-Dutroux...) die hebben plaatsgevonden in de jaren 80 – 90 dat het strafprocesrecht kan falen.

238. Wanneer er binnen een samenleving meerdere entiteiten voor eenzelfde materie bevoegd zijn, kan de ene entiteit leren uit fouten of welslagen van de andere entiteit³⁸⁴. Dit zou er op neer komen dat de gerechtelijke crisis die we in België hebben gekend slechts in één deelstaat zou hebben plaatsgevonden en de twee andere deelstaten er uit geleerd zouden kunnen hebben. Als Wallonië iets geleerd zou hebben uit de Dutrouxcommissie zou Vlaanderen zijn systeem kunnen aanpassen aan de bevindingen van de Waalse kant. Dit noemt men het “*institutioneel leren*”.

³⁸³ *Parl. St.* Senaat 2013-14, nr. 2369/3, 87.

³⁸⁴ B. BOUCKAERT, *Een rechtseconomische overvlucht*, 46-47.

DEEL V

Een analyse van de defederalisering van het strafprocesrecht

HOOFDSTUK 1. DE STRAFRECHTSKETEN: DE TE VERLOPEN STAPPEN IN HET STRAFPROCES

“Een aantal fundamentele kritieken op de strafrechtsbedeling blijkt thans – ook in ons land – algemeen doorgedrongen en aanvaard te zijn. Aan het groeiende scepticisme werd de laatste drie decennia vanuit zeer verschillende hoeken voeding gegeven. Zowat alle actoren in het strafrechtsgebeuren hebben hierin, op zeer uiteenlopende wijze, een rol gespeeld. Daders, maar vooral slachtoffers, zijn mondiger geworden en beschikken over meer kanalen om hun ongenoegen kenbaar te maken. Diverse drukings-, werk- en studiegroepen en beroepsverenigingen verspreiden al vele jaren beleidsgerichte informatie en nemen op kritische wijze stelling ten aanzien van de actualiteit. Journalisten en onafhankelijke publicisten hebben sinds het midden van de jaren zeventig talrijke boeken en bijdrage gepubliceerd, in hoofdzaak geënt op de gevangenisproblematiek of naar aanleiding van spectaculaire gebeurtenissen of schandalen die het grote publiek aanspreken.”³⁸⁵

Ivo Aertsen in zijn boek over slachtoffer-daderbemiddeling.

1. INLEIDING: DE STRAFRECHTSKETEN?

239. De burger vormt vandaag de dag wel eens zijn ergernis in de hoeveelheid kookprogramma's en -boeken die we de laatste jaren voorgeschoteld krijgen³⁸⁶. In die mate is het te hopen dat deze trend de kennis van een voor dit onderwerp heel belangrijk keukeninstrument verhoogd heeft: de **trechter**³⁸⁷. De beschrijving van dit begrip wordt op sprekende wijze duidelijk gemaakt door VAN DALE: een trechter is “een voorwerp met wijde mond en nauwe tuit om er vloeistoffen door te gieten”³⁸⁸.

240. Zonder verduidelijking van het bovenstaande zou het voor de niet-jurist onbegrijpelijk zijn waarom hier naar dit keukeninstrument wordt teruggegrepen. De omschrijving van dit voorwerp indachtig, kan het strafprocesrecht worden vergeleken met een trechter dat als een keten gezien dient te worden (*strafrechtsketen/strafrechtsbedeling*). Het begin ervan fungeert als het niveau waarbij de overheid kennis krijgt van alle gepleegde misdrijven (*opsporing van misdrijven*). Na het doorlopen van de schakels van die keten bevindt zich aan het eind van de trechter de *strafuitvoering*. Als sluitstuk van die strafrechtsketen moet de dader van het

³⁸⁵ I. AERTSEN, *Slachtoffer-daderbemiddeling. Een onderzoek naar de ontwikkeling van een herstelgerichte strafrechtsbedeling*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 27.

³⁸⁶ X., “Massa’s kookprogramma’s op tv. Maar koken we nu ook beter?” in het radioprogramma “Peeters en Pichal” op Radio 1, [website].

³⁸⁷ E. DEVROE, L. PAUWELS, A. VERHAGE, M. EASTON en M. COOLS, *Tegendraadse criminologie*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 268.

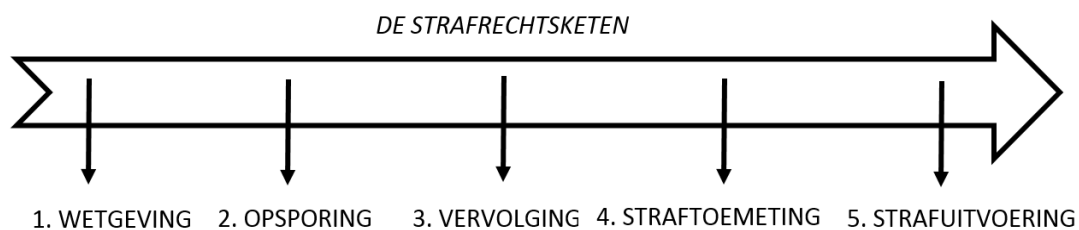
³⁸⁸ http://www.vandale.be/en/opzoeken?pattern=trechter&lang=nn#.VOH1My5_-T4.

opgespoorde misdrijf een straf ondergaan wegens het schenden van één van de gedragingen die de maatschappij als niet-toelaatbaar beschouwd³⁸⁹.

2. DE HEDENDAAGSE STRAFRECHTSBEDELING: EEN KETEN MET VIJF BELANGRIJKE SCHAKELS

241. Onderstaande figuur maakt duidelijk dat de strafrechtsketen uit verschillende opeenvolgende schakels bestaat³⁹⁰. Hierbij dient het op voorhand duidelijk te zijn dat de verschillende echelons niet los van elkaar gezien kunnen worden en aldus afhankelijk zijn van elkaar³⁹¹. Niets voor niets geldt hier immers het spreekwoord: “*De keten is maar zo sterk als haar zwakste schakel*”.

Figuur 5: Schematisch overzicht van de strafrechtsketen



242. Hieronder wordt elk echelon van de strafrechtsbedeling kort toegelicht.

A. WETGEVING

243. Vooraleer de verschillende instanties verdere stappen kunnen zetten, dient de wetgever eerst een gedraging strafbaar te stellen. Dit volgt uit het legaliteitsbeginsel (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). De wetgever omschrijft een bepaalde gedraging als onaanvaardbaar en dit wordt in de regelgeving ingeschreven zodat de burger zou kunnen weten waaraan zich te houden³⁹². Het komt er op neer dat enkel die gedragingen opgespoord, vervolgd en gesanctioneerd kunnen worden die door de wetgever als misplaatst in de samenleving werden gekwalificeerd³⁹³.

³⁸⁹ J. VANSCHOENWINKEL, A. HONDEGHEM, S. SCHMITZ en L. VERREET, “Vertrouwen tussen partners in de strafrechtsketen. Naar een ‘New Public Governance’”, *Orde van de Dag*, afl. 66, 2014, 59.

³⁹⁰ *Ibid.*, 59.

³⁹¹ E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 901.

³⁹² B. DE RUYVER, *Syllabus Strafrechtelijk Beleid*, 2015, 45.

³⁹³ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 76.

B. OPSPORING

244. De wettelijk omschreven strafbare gedragingen worden opgespoord door politie, bijzondere inlichtingendiensten en douane onder leiding van het Openbaar Ministerie³⁹⁴ (art. 15, 1° Wet Politieambt j° art. 28bis e.v. Sv.). De recente geschiedenis maakte duidelijk dat de Belgische wetgever te euforisch voor het strafrecht heeft gekozen³⁹⁵ waardoor er op vandaag te veel misdrijven bestaan om die allemaal te kunnen opsporen (*problematiek van dark number*)³⁹⁶.

C. VERVOLGING

245. Het principe is dat het Openbaar Ministerie een gevolg heeft aan de opgespoorde misdrijven. Het parket kan ervoor opteren om de zaak voor de rechter te brengen waarbij ze de strafvordering zal uitoefenen of ze kan kiezen voor buitengerechtelijke afhandeling zoals het verval van de strafvordering door het betalen van een geldsom (V.S.B.G. – art. 216bis Sv.) of bemiddeling in strafzaken (B.I.S. – art. 216ter Sv.). Door het grote aantal opgespoorde misdrijven is het OM echter niet bij machte om alle misdrijven op de één of andere manier te gaan vervolgen waardoor verschillende zaken zonder gevolg blijven (*seponering*)³⁹⁷.

D. STRAFTOEMETING

246. Wanneer het Openbaar Ministerie van oordeel is dat een bepaalde gedraging door de rechter beslecht moet worden, brengt ze de zaak voor die rechtbank en vordert ze de toepassing van de strafwet³⁹⁸. Hiervoor beschikt de rechter over een groot arsenaal om een gepaste straf te voorzien voor de voorliggende geschonden gedraging³⁹⁹.

³⁹⁴ *Parl. St Kamer* 1990-91, nr. 1637/1, 7 en 34-35.

³⁹⁵ E. DEVROE, L. PAUWELS, A. VERHAGE, M. EASTON en M. COOLS, *Tegendraadse criminologie*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 268.

³⁹⁶ P. PONSAERS, "Het slachtoffer en de criminologie: afscheid van een stiefvader" in X., *Het slachtoffer van criminaliteit: tussen perceptie en realiteit?*, Mechelen, Kluwer, 2006, 23.

³⁹⁷ D. VAN DAELE, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland*, Leuven, Universitaire Pers, 2003, 62.

³⁹⁸ L. KUIJS, C. KWANTEN en P. TOPS, "De Nederlandse ketenen" in M. VANDERHALLEN, E. JASPAERT en G. VERVAECKE (eds.), *De relatie in de strafrechtssketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2009, 50.

³⁹⁹ R. VERBRUGGEN en R. VERSTRAETEN, *Strafrecht & strafprocesrecht voor bachelors*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, 351-373 (straffen op individuen) en 374-379 (straffen op rechtspersonen).

E. STRAFUITVOERING

247. In het kader van het strafprocesrecht is deze laatste schakel misschien minder belangrijk maar niet voor de strafrechtsbedeling in haar geheel. Het is echter hier dat het spreekwoord “de keten is maar zo sterk als haar zwakste schakel” het meest tot uiting komt⁴⁰⁰. De toepassing van de strafrechtsketen dient men echter te zien als een te doorlopen proces. Als één van die echelons dus niet naar behoren wordt afgewerkt, heeft dit een effect op de hele strafrechtsbedeling⁴⁰¹. De meeste problemen in het straf- en strafprocesrecht waren de laatste decennia dan ook te situeren in de strafuitvoering: gevangenisstraffen worden niet uitgevoerd, het invrijheidsstellingsbeleid loopt mank, onvoldoende aandacht voor gemeenschapsgerichte straffen...⁴⁰²

⁴⁰⁰ D. VAN DER KELEN, F. VAN VOLSEM en B. MEGANCK, “De rechter zit niet langer in een zetel maar loopt estafette...” in M. VANDERHALLEN, E. JASPAERT en G. VERVAECKE (eds.), *De relatie in de strafrechtsketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2009, 199.

⁴⁰¹ J. VANSCHOENWINKEL, A. HONDEGHEM, S. SCHMITZ en L. VERREET, “Vertrouwen tussen partners in de strafrechtsketen. Naar een ‘New Public Governance’”, *Orde van de Dag*, afl. 66, 2014, 59.

⁴⁰² S. SNACKEN en K. BEYENS, “Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: ‘Sire, wij zijn ongerust...’”, *Orde van de dag*, 2008, 103-104;

HOOFDSTUK 2. WETGEVING: HET LEGALITEITSBEGINSEL ALS BASIS VAN DE OVERHEVELING

“Hoewel het straf(proces)recht in principe een federale bevoegdheid is gebleven, is dit domein in het verleden niet immuun gebleken voor de staatsvorming. Vooral in het materiële strafrecht genieten de Gemeenschappen en Gewesten van een grote autonomie; in het formele strafrecht zijn de bevoegdheden van de deelstaten beperkter omschreven. Deze bevoegdheden zijn echter steeds accessoir bij de materiële bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten. De bevoegdheidsverdeling de lege late vertoont echter tal van onvolkomendheden en beantwoordt niet aan de oden van de deelstaten. Een debat ten gronde en een aanpassing van de bevoegdheidsverdelende regels dringen zich dan ook op.”
Jeroen De Herdt als voorwoord bij zijn tekst in *Nullum Crimen*⁴⁰³.

1. HET LEGALITEITSBEGINSEL IN HET STRAFPROCESRECHT

248. De stelling wordt doorgaans unaniem verdedigd dat het legaliteitsbeginsel tot op vandaag de hoeksteen van ons strafrecht uitmaakt⁴⁰⁴. Het is inderdaad belangrijk dat misdrijven en straffen in de wet zijn bepaald opdat een dader op basis van de geschonden gedraging strafrechtelijk aangesproken zou kunnen worden. Zonder de belangrijkheid van dit principe in het materieel strafrecht te willen verwaarlozen, wil men in het strafprocesrecht niet naar deze invulling verwijzen. In het formeel strafrecht heeft dit legaliteitsbeginsel eerder betrekking op het feit dat bepaalde onderzoeksbevoegdheden – die een inbreuk betekenen op individuele rechten en vrijheden van het EVRM⁴⁰⁵ en het BUPO-verdrag⁴⁰⁶ – in wetten moeten zijn geregeld⁴⁰⁷.

249. De Belgische Grondwet bepaalt in het tweede lid van artikel 12 uitdrukkelijk dat *“niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft”*. Het komt er dus op neer dat de wet de wijze van vervolging dient te bepalen⁴⁰⁸. De vraag die we ons nu moeten stellen, is wat er onder het begrip “wet” moet worden begrepen? Is het de bedoeling dat alleen de federale wetgever dit kan regelen of impliceert het begrip “wet” dat ook

⁴⁰³ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 1.

⁴⁰⁴ E. CLAES, *Legaliteit en rechtsvinding in het strafrecht. Een grondslagentheoretische benadering*, Leuven, Universitaire Pers, 2003, 15.

⁴⁰⁵ Europees Verdrag van 4 november 1950 tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, opgemaakt te Rome.

⁴⁰⁶ Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, BS 6 juli 1983.

⁴⁰⁷ F. VERBRUGGEN en R. VERSTRAETEN, *Strafrecht & strafprocesrecht voor bachelors*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 18.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, 19.

de deelstaten dit kunnen regelen? Wanneer de deelstaten bevoegd zouden worden voor het strafprocesrecht zou een wijziging van artikel 12, lid 2 van de Grondwet niet nodig zijn. Het is echter zo dat het decreet de bevoegdheden uit de Grondwet kan regelen behoudens de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de BWHI door de Grondwet aan de wet (lees: federale wetgever) zijn voorbehouden (art. 19, §1 BWHI). Om de reden dat artikel 12, lid 2 van de Grondwet dan ook niet gewijzigd is na 1 oktober 1980 (art. 95 BWHI) kan deze bevoegdheid ook tot de decreet- of ordonnantiegever behoren indien dit zo bepaald zou worden⁴⁰⁹. Daarbij heeft de grondwetgever na 1980 niet de bedoeling gehad dit grondwetsartikel te wijzigen, waardoor dit in de toekomst door de decreet- of ordonnantiegever zou kunnen worden geregeld⁴¹⁰ waardoor een overheveling geen direct effect zou hebben op dit grondwetsartikel.

250. Daarnaast kan er hier ook nog worden verwezen naar het argument dat LANDUYT in deze zaak opwerpt. Hij gaat uit van de vaststelling dat het beter zou zijn dat diegene die de wet maakt ook best instaat voor de vervolging⁴¹¹. Er zou volgens hem dan ook geen verdere verantwoording kunnen kleven aan het feit dat de geschillenbeslechting federaal dient te blijven daar waar het inhoudelijke reeds van het federale niveau werd onttrokken⁴¹². Hierboven werd het al duidelijk dat verschillende delen van het materieel strafrecht reeds gedefederaliseerd zijn waardoor men aldus zou kunnen stellen dat het ook beter zou zijn dat de deelstaten die regels kunnen gaan afdwingen⁴¹³.

2. IS HET NIEUW VLAAMS STRAFPROCESRECHT GEBOREN?

251. Tot op vandaag beschikt de Vlaamse decreetgever niet over de mogelijkheid om een eigen strafprocesrecht aan te nemen⁴¹⁴. Ondanks de bepaling die de decreetgever de bevoegdheid geeft om bepaalde aspecten van het formeel strafrecht te regelen (art. 10, lid 3 BWHI), kan er onmogelijk gesproken worden van een Vlaams strafprocesrecht.

252. Het lijkt ook de bedoeling te zijn om een groot deel van het strafrecht over te hevelen wanneer de wetgevende bevoegdheid op de strafrechtelijke organisatie, bevoegdheid en

⁴⁰⁹ R. LANDUYT, "Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie" in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 721-722.

⁴¹⁰ H. STORME, *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat. België en de Verenigde Staten*, Gent, Larcier, 2010, 216.

⁴¹¹ R. LANDUYT, "Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie" in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 716.

⁴¹² *Ibid.*, 716.

⁴¹³ Zie *supra* p. 32-47, randnrs. 66-120.

⁴¹⁴ J. DE HERDT, "De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn", *Nullum Crimen* 2008, 8.

procedure tot de deelstaten zou behoren⁴¹⁵. Het is immers zo dat het nutteloos is dat een overheid misdrijven kan opsporen als ze geen voorwerp heeft om op te sporen. Daarnaast zou het niet verantwoord zijn als een overheid misdrijven kan uitvaardigen zonder dat ze in de instituties voorziet die die misdrijven kunnen opsporen, vervolgen en sanctioneren en de daaropvolgende sanctie uitvoeren.

253. Indien de politieke wereld zou kiezen voor een overheveling van het strafprocesrecht dan dient het duidelijk te zijn dat dit verschillende belangrijke implicaties kan hebben. Hieronder worden enkele problemen bijkomend toegelicht zonder de wenselijkheid van de overdracht te bespreken⁴¹⁶.

A. VERSCHILLENDE REGELGEVING INZAKE POLITIE

254. De bevoegdheid om de regelen uit bijvoorbeeld de Wet Politieambt te regelen, behoren – ten gevolge van artikel 35 van de Grondwet – nog altijd tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Wanneer deze bevoegdheid een deelstatelijke bevoegdheid zou worden, kan de situatie zich voordoen dat we meerdere regionale regelgevingen inzake het politieambt krijgen.

B. VERSCHILLENDE REGELGEVING INZAKE PARKETTEN

255. De keuze voor een Vlaams strafprocesrecht zou tot gevolg hebben dat er een splitsing ontstaat tussen meerdere verschillende takken van het Openbaar Ministerie. Als men via de creatie van de nieuwe deelstaten kiest voor een overheveling van het beleid inzake het Openbaar Ministerie (lees: het strafrechtelijk beleid) dan ontstaan er vijf takken. De reden hiervoor is te vinden dat tot op vandaag de federale minister van Justitie instaat voor het strafrechtelijk beleid (art. 151, §1, lid 1 Gw.). Wanneer dit overgeheveld zou worden naar de deelstaten, zullen er vijf ministers van Justitie bevoegd zijn voor dat strafrechtelijk beleid waardoor er gesproken kan worden van vijf “Openbare Ministeries”. Als voorbeeld kan er verwezen worden naar het Vlaams Openbaar Ministerie die onder een Vlaams minister van Justitie zou staan die bevoegd is voor het Vlaams strafrechtelijk beleid. Naar analogie kan hetzelfde gesteld worden voor een Waals Openbaar Ministerie, een Brussels OM dat eventueel nog gesplitst wordt in een Nederlandstalig en Franstalig Brussels parket, een Duits OM en het federaal parket. Indien de creatie van die nieuwe deelstaten niet lukt en men opteert

⁴¹⁵ M.E. STORME, “De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling”, 23 en <https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/gerechbevoegdverdeling.pdf>.

⁴¹⁶ Zie hiervoor *infra* p. 94-100, randnrs. 261-280 en p. 103-152, randnrs. 285-422.

voor de overheveling via de gewesten dan zou het Duits Openbaar Ministerie wegvallen en zouden die taken uitgeoefend worden door het Waals Openbaar Ministerie.

Het dient hierbij wel duidelijk te zijn dat er op vandaag ook al verschillende arrondissementele parketten bestaan die afhankelijk zijn van het (federaal⁴¹⁷) strafrechtelijk beleid. Indien het beleid inzake de parketten dan ook overgeheveld zou worden, zou dit tot gevolg hebben dat er – met uitzondering van het federaal parket – geen rekening meer zou kunnen worden gehouden met het federaal strafrechtelijk beleid.

C. EEN ONDERZOEKSRECHTER ÉN EEN RECHTER VAN HET ONDERZOEK?

256. Reeds enkele jaren bestaat de vraag of men in België de onderzoeksrechter wil behouden dan wel de evolutie naar een rechter van het onderzoek moet worden ingezet⁴¹⁸? Zonder deze discussie hier weer te geven, zou – na een overheveling van het formeel strafrecht – de situatie zich kunnen voordoen dat de ene deelstaat kiest voor de rechter van het onderzoek en de andere deelstaat het instituut van onderzoeksrechter behoudt. Hetzelfde kan gezegd worden over de onderzoeksgerechten: blijven de raadkamer en de KI bestaan na een defederalisering⁴¹⁹ of ontstaat er een twee- of meerdeling in het federale België?

257. Tot slot wordt het hier duidelijk dat een overheveling zomaar niet te realiseren valt als men alle complicaties indachtig wil zijn. Als leidraad doorheen de verdere bespreking van een mogelijke overheveling moet steeds de volgende vraag onder de aandacht worden gebracht: *“Betekent de overheveling van het strafprocesrecht een stap vooruit gelet op de kennis uit het verleden?”* Om die vraag te beantwoorden, zal in de onderstaande hoofdstukken worden nagegaan of het wenselijk is dat (bepaalde delen van) de strafrechtsketen worden overgeheveld.

3. DE HOMOGENITEIT IN HET GEDRANG?

258. Het argument van de ‘homogeniteit’ is één van die motieven die heel vaak wordt gebruikt in de discussie over mogelijke bevoegdheidsoverdrachten⁴²⁰. Hier valt zeker ook iets over te

⁴¹⁷ Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het Vlinderakkoord die ervoor zorgde dat de gemeenschappen en gewesten beter betrokken worden bij het strafrechtelijk beleid.

⁴¹⁸ K. VAN CAUWENBERGHE, “Raak niet aan de onderzoeksrechter”, *De Morgen* 10 december 2010, [website].

⁴¹⁹ X., “Mercuriale Brussel; procureur-generaal Delmulle pleit voor afschaffing raadkamer (update)”, *LegalWorld* 2 september 2014, [website].

⁴²⁰ R. BOONE, “Waar naartoe met België na de zesde staatshervorming?”, *Juristenkrant*, afl. 257, 7 november 2012, 7.

zeggen... Vooreerst is het belangrijk de omvang van dit begrip te bepalen. Eenvoudig omschreven komt 'homogeniteit' of 'harmonisatie' er op neer dat bevoegdheden die verschillende gelijke raakvlakken hebben door eenzelfde niveau worden geregeld. Alhoewel er inderdaad gevolg kan gegeven worden aan de opmerking van VELAERS en VANPRAET dat volledig homogene bevoegdheidspakketten in een federale staat onmogelijk zijn, kan er toch gekozen worden om die harmonisatie in grote mate na te streven⁴²¹. De bedoeling moet dan ook zijn dat bevoegdheden die verschillende raakvlakken hebben door éénzelfde niveau worden geregeld⁴²².

259. Wanneer de materie van het strafprocesrecht versnipperd zou worden, zou dit net tot minder homogenisering leiden. Het is dan ook net die deharmonisatie die het best vermeden wordt indien men de moeilijke Belgische staatstructuur niet onnodig wenst te vermoeilijken. Indien de intentie dan toch bestaat om aspecten van het strafprocesrecht over te hevelen, dient hiermee dan ook de moed te bestaan om ofwel het gehele strafprocesrecht over te hevelen, ofwel de homogenisering in de grootste mate in rekening te brengen.

260. Eén van de redenen waarom die harmonisatie zo belangrijk is, is omdat er in andere takken van het recht ook meer en meer voor homogeniteit wordt gekozen.

Als eerste voorbeeld kan er verwezen worden naar de consumentenbescherming waar de Europese Unie meer en meer richtlijnen of verordeningen uitvaardigt om tot een homogeen consumentenrecht te komen tussen de lidstaten⁴²³.

Een ander voorbeeld kan gevonden worden in de GAS-regelgeving. Sinds 1993 kunnen de steden en gemeenten voor lokale overtredingen voorzien in gemeentelijke administratieve sancties⁴²⁴. Zoals het begrip zelfs duidelijk maakt, is het de mogelijkheid om in die sancties te voorzien per gemeente maar dit staat die steden en gemeenten niet in de weg om samen te werken met andere gemeenten (vb. de overige gemeenten van de politiezone). Als voorbeeld wordt er teruggerepen naar het voorbeeld van de politiezone SPOORKIN. De leden van deze politiezone – Veurne⁴²⁵, Alveringem en Lo-Reninge – werkten samen om een dergelijk reglement in hun gemeenteraden te stemmen met het oog op een geharmoniseerde

⁴²¹ R. BOONE, "In een federale staat bestaan homogene bevoegdheidspakketten eigenlijk niet", *Juristenkrant*, afl. 279, 4 december 2013, 9.

⁴²² W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS (et al.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 350.

⁴²³ G. STRAETMANS en P. SLOT, "Harmonisatie van wetgeving in de EG", *TPR* 2003, afl. 2, 691-832.

⁴²⁴ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.

⁴²⁵ Wijziging en hervaststelling van 1 december 2014 van het algemeen reglement op de administratieve sancties voor de Stad Veurne en <http://www.veurne.be/product/235/administratieve-sancties-gas>.

toepassing wat de rechtszekerheid voor burger en politieambtenaren ten goede komt. De politiediensten zouden immers geen rekening moeten houden met verschillende algemene regelgeving en verkeren zo in de mogelijkheid om met één geharmoniseerd reglement te werken.

4. HET STRAFPROCESRECHT INHOUDELIJK BEKEKEN

261. Om de reden dat het onmogelijk is om de overheveling van het gehele strafprocesrecht te bespreken, zal verder de aandacht gevestigd worden op de overheveling van de actoren van het strafprocesrecht. Hieronder zullen wel enkele inhoudelijke aspecten van de strafvordering toegelicht en afgetoetst worden aan de wenselijkheid van de overheveling.

262. Voor wat de regeling van het wetgevend luik van de materie van het strafprocesrecht betreft, zal na een overheveling de bevoegdheid om dit recht inhoudelijk te gaan regelen bij de deelstaten liggen. Het dient vooraf duidelijk te zijn dat het onontbeerlijk is voor de goede werking van het strafprocesrecht dat wanneer het wenselijk is om een actor over te hevelen, het de bedoeling is om de toepasselijke regelgeving ook mee over te hevelen. Het is m.i. niet vruchtbaar als Vlaanderen bevoegd zou zijn voor de actoren en het federale niveau voor het inhoudelijke of *vice versa*. Dit zou er toe leiden dat er geen voeling meer zou zijn tussen de actor enerzijds en het voorwerp waarmee die actor moet werken anderzijds. En laat dit net hetgene zijn wat men het meest moet trachten te vermijden...

A. DE ‘TELEFOONTAP’ OF HET AFLUISTEREN VAN PRIVÉCOMMUNICATIE

263. In uitzonderlijke gevallen kan de onderzoeksrechter, indien het onderzoek dit vereist, privé-communicatie of -telecommunicatie afluisteren, er kennis van nemen en opnemen indien er ernstige aanwijzingen bestaan dat het feit waarvoor de onderzoeksrechter geadieerd is een strafbaar feit is en indien de overige middelen van onderzoek niet volstaan om de waarheid aan de dag te brengen (art. 90ter, §1, lid 1 Sv.⁴²⁶). Het komt er dus op neer dat o.a. telefoongesprekken afgeluisterd en opgenomen kunnen worden ter bewijs van bepaalde misdrijven maar alleen indien de overige bewijsmiddelen niet volstaan (subsidiariteitsbeginsel)⁴²⁷.

⁴²⁶ Ingevoerd bij artikel 3 van de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, kennisnemen en openen van privé-communicatie en -telecommunicatie, BS 24 januari 1995.

⁴²⁷ *Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 843/1, 12.

(I) DE TOEPASSING VAN DE TELEFOONTAP

264. Reeds in de parlementaire voorbereiding werd het duidelijk dat de telefoontap vooral van toepassing zou zijn voor de zgn. zwaardere criminaliteit zoals terrorisme⁴²⁸. Om een zicht te krijgen op de cijfers, diende senator FAES in 2011 tot tweemaal toe een schriftelijke vraag in die tot op vandaag onbeantwoord blijft⁴²⁹. Zoals hieronder zal worden bepaald, is het de federaal procureur die zich met de opsporing van deze materie zal blijven bezighouden waardoor het in eerste instantie niet aan te raden valt een onderzoeksverrichting te defederaliseren als de regeling van het onderzoek vooral een federale aangelegenheid blijft. Verder valt het internationale karakter van deze misdrijven niet te verantwoorden met een eventuele overheveling.

265. Vervolgens dient er – samen met o.a. de grote mogelijkheid om snel van telefoonnummers te wijzigen – ook gewezen te worden op de makkelijke verplaatsbaarheid van de georganiseerde criminaliteit. Hiermee wordt er verwezen naar het algemene argument van het ‘stemmen met de voeten’⁴³⁰ wat ertoe zou kunnen leiden dat verschillende dadergroepen zich gaan situeren daar waar de opsporing het minst geslaagd verloopt. In het slechtste geval zou dit er dan toe kunnen leiden dat er in de verschillende deelstaten een telefoontap wordt georganiseerd waardoor de verschillende onderzoeksrechters een onderzoek voeren zonder dat de één van de ander weet. Het dient hierbij dan ook niet veel uitleg dat het nooit de bedoeling kan zijn om te kiezen voor de minst bevorderlijke weg voor het opsporen van de georganiseerde criminaliteit.

(II) NEMEN WE DE VERKEERDE WEG?

266. Om de reden dat de telefoontap vooral gebruikt zou worden in de georganiseerde criminaliteit en daarom snel een internationaal kenmerk heeft, zou het aan te raden zijn om te evolueren naar een Europees parket⁴³¹. Het internationale karakter van deze belangrijke grensoverschrijdende⁴³² criminaliteit en de mogelijkheid tot snellere verplaatsing tussen de EU-lidstaten zou alleen kunnen leiden tot een groter overzicht op en over dit deel van onze planeet. Hierdoor zouden er sneller verbanden kunnen worden gelegd wat een snellere

⁴²⁸ *Ibid.*, 1.

⁴²⁹ *Vr. en Antw.* Senaat 15 februari 2011, nr. 1372 en 28 december 2011, nr. 4079 (I. FAES).

⁴³⁰ Zie *supra* p. 82-83, randnrs. 235-236.

⁴³¹ Zie *infra* p. 123, randnr. 345.

⁴³² Dit mag niet alleen gezien worden in de zin van de (klassieke) landsgrenzen. Wanneer het strafprocesrecht zou worden overgeheveld, dienen de grenzen van de verschillende deelstaten ook in die zin begrepen te worden.

aanpak tot gevolg kan hebben⁴³³. Het is dus duidelijk dat een overheveling van de telefoontap niet aan de orde is.

B. DE HUISZOEKING

267. De Grondwet bepaalt dat de woning onschendbaar is en dat geen huiszoeking kan plaatsvinden dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft (art. 15 Gw.). De huiszoeking is een dwangmiddel die wordt afgeleverd door een onderzoeksrechter die ertoe strekt een woning of haar aanhorigheden tegen de wil van de bewoner binnen te dringen met als belangrijkste doel het verzamelen van gegevens (o.a. bewijzen) van een gepleegd misdrijf⁴³⁴. Omdat een huiszoeking ingaat tegen fundamentele rechten en vrijheden zoals het recht op eerbiediging van het privéleven (art. 8 EVRM) is het ook vooral het EHRM die in dit kader een oogje in het zeil houdt⁴³⁵.

268. Alhoewel een overheveling van de huiszoeking zeker niet aan de orde lijkt, dient er wel rekening gehouden te worden met de visie dat de overheveling van een actor de overheveling van “zijn” ‘werkingsmiddelen’ tot gevolg dient te hebben. De vraag is natuurlijk of er een wenselijkheid bestaat voor de overheveling van de huiszoeking.

(I) DE BESCHERMING IN DE GRONDWET: SOEP MET BALLETTJES?

269. Zoals hierboven werd bepaald, wordt de huiszoeking grondwettelijk geregeld. Tot op vandaag beschikt het Grondwettelijk Hof over de bevoegdheid om wetten, decreten of ordonnanties te vernietigen bij een schending van het voor dit geval belangrijk artikel 15 van de Grondwet (art. 1, 2° BWGH⁴³⁶). Wanneer elke deelstaat de ‘eigen’ huiszoekingsregels in grote mate zou kunnen regelen, spreekt het voor zich dat het wenselijk zou zijn dat het Grondwettelijk Hof dat decreet of die ordonnantie kan blijven toetsen. Wanneer dan rekening wordt gehouden met het feit dat gewezen vernietigingsarresten een absoluut gezag van gewijsde hebben sinds hun bekendmaking (art. 8 BWGH), rijst de vraag of dit ertoe zou leiden dat een interpretatie in een Vlaamse zaak ook bindend is voor de Waalse deelstaat? Zou dit dan niet in strijd zijn met het geldend federalisme?

⁴³³ Naar analogie: N. DESMET en B. VAN MOERKERKE, “Samenwerken om rondtrekkende dadergroepen te klissen”, *Lokaal*, nr. 16, 16 oktober 2012, 25-27.

⁴³⁴ P. MYLLE en F. SEYS, “Huiszoeking met toestemming”, *Jura Falc.*, 1984-85, 157.

⁴³⁵ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 1007; o.a. EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84, Huvig/Frankrijk en EHRM 24 april 1990, nr. 11801/85, Kruslin/Frankrijk waarbij de voorwaarden inzake legaliteit, proportionaliteit en legitimiteit werden omschreven.

⁴³⁶ Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989 (hierna: BWGH).

270. Deze bovenstaande vraag kan een interessant onderwerp vormen om een antwoord te formuleren maar lijkt geen al te groot probleem te creëren. Wanneer de vergelijking wordt gemaakt met het ‘recht op onderwijs’ dan is de Grondwet specifiek aangepast aan de overheveling omdat hier specifiek naar de gemeenschappen wordt verwezen (art. 24 Gw.). Wanneer aldus artikel 15 Grondwet bij een eventuele overheveling niet zou worden aangepast, zou dit voor de toepassing van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof tot een soep (met balletjes) kunnen leiden.

(II) DE TOEPASSING VAN DE HUISZOEKING

271. Wanneer men wil spreken over een overheveling van de huiszoeking is het vooral belangrijk te weten in welke zaken ze vooral worden gebruikt? Hiermee wordt bedoeld voor welke misdrijven de huiszoeking een efficiënt en doeltreffend middel is in het kader van het verzamelen van (bewijs)gegevens. Als dit vooral gebruikt wordt in het kader van reeds gedefederaliseerd strafrecht (vooral bouw- en milieumisdrijven) zou dit een argument kunnen vormen *pro*-overheveling. Indien dit nog vooral gebruikt wordt in het kader van het federaal strafrecht (lees: de misdrijven uit het Strafwetboek en bijzondere wetten) dan is dit een argument *contra*-overheveling.

272. Het spreekt voor zich dat het moeilijk is een antwoord te vinden op deze vragen. Zelfs het beantwoorden van meerdere parlementaire vragen om cijfers lijkt onmogelijk te zijn om de reden dat het aantal huiszoekingen niet specifiek in databanken wordt bijgehouden noch gedestilleerd kan worden uit die zaken⁴³⁷. Volgens VANDER BEKEN en BALCAEN lijkt het dan ook zeker tot zeer zeker te zijn dat de huiszoeking heel weinig wordt gebruikt in het kader van milieumisdrijven⁴³⁸. In die zin kan er dan ook geconcludeerd worden dat een overheveling van de regeling inzake huiszoeking niet wenselijk is zolang deze onderzoeksverrichting in de meeste gevallen gebruikt wordt voor federale misdrijven.

(III) “DE GEVALLEN BEPALEN WAARIN EEN HUISZOEKING KAN PLAATSVINDEN”

273. Voor de volledigheid dient hier ook gewezen te worden op artikel 11, lid 3, 3° BWHI dat bepaalt dat de decreten de gevallen kunnen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben. Deze beschrijving is er gekomen omdat het Arbitragehof – thans Grondwettelijk

⁴³⁷ *Vr. en Antw.* Kamer, 28 januari 2013, nr. 53/098, 767 (Vr. L. VAN BIESEN); *Vr. en Antw.* Senaat, 19 juli 2013, 5-9591 (Vr. I. FAES).

⁴³⁸ T. VANDER BEKEN en A. BALCAEN, “Strafrechtelijke sanctionering van milieurecht: stroomschema van PV tot vonnis”, *Lawforce working paper 2007/2*, 18 en <http://www.environmental-lawforce.be/uploads/documentenbank/03cc1e86e8b6036014d9637f67705e32.pdf>.

Hof – meermaals had geoordeeld dat deze regulering niet mogelijk was door de gemeenschappen en gewesten omdat die bevoegdheid door de Grondwet specifiek aan de wet is voorgeschreven⁴³⁹. Dit houdt echter geen machtiging in voor de gemeenschappen en gewesten om de procedurele toepassingsvoorwaarden van een huiszoeking te gaan regelen⁴⁴⁰. Het komt er dus op neer dat de decreten enkel de gevallen kunnen bepalen waarbij een huiszoeking mogelijk is⁴⁴¹. Als voorbeeld kan er hierbij worden verwezen naar het nog in werking te treden artikel uit de VCRO die bepaalt dat wanneer bij de opsporing van misdrijven tegen de ruimtelijke ordening die verleend moet worden door de politierechter (art. 6.2.4, lid 5 VCRO). De bedoeling van deze vermelding komt er dan ook op neer dat een overheveling van de huiszoeking niet verdedigd kan worden vanuit het motief dat de gemeenschappen en gewesten geen gebruik zouden kunnen maken van deze onderzoekshandeling. Kortom, de federale overheid maakt het de gemeenschappen en gewesten mogelijk om deze onderzoekshandeling te gebruiken voor “hun” misdrijven los van de mogelijkheid om de procedurele vormvoorschriften te regelen. De bovenstaande argumenten maakten de redenen hiervoor dan ook duidelijk waardoor een overheveling van de huiszoeking niet aan de orde kan zijn.

C. DE ONDERVRAGING VAN DE VERDACHTE: BIJSTAND VAN EEN ADVOCAAAT?

274. Vandaag de dag is het zo dat – in algemene bewoordingen gesteld – de verdachte in de mogelijkheid verkeert om voorafgaand aan de ondervraging een vertrouwelijk overleg te hebben met een advocaat naar keuze (art. 47bis, §2 Sv. en art. 2bis VH-wet⁴⁴²). Voor het arrest-SALDUZ⁴⁴³ was er in het Belgisch strafprocesrecht – met uitzondering van een bepaling in het kader van de voorlopige hechtenis⁴⁴⁴ – geen regeling opgenomen inzake de bijstand van een advocaat. Het kwam dan ook de nationale wetgever toe om in te grijpen en het Belgisch strafprocesrecht aan te passen aan de nieuwe visie van Straatsburg⁴⁴⁵.

⁴³⁹ O.a. Arbitragehof 11 mei 1989, nr. 11/89; Arbitragehof 15 juli 1999, nr. 92/99; J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 10.

⁴⁴⁰ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1999, 126.

⁴⁴¹ *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 67.

⁴⁴² Wet van 20 juli 1990 betreffende voorlopige hechtenis, BS 14 augustus 1990 (hierna: VH-wet).

⁴⁴³ EHRM 27 november 2008, nr. 36391/02, Salduz/Turkije.

⁴⁴⁴ Oud art. 22 VH-wet; P. TRAEST, “Bijstand van een advocaat bij het politieverhoor” in L. PAUWELS, G. VERMEULEN (eds.), *Actualia strafrecht en criminologie*, Antwerpen, Maklu, 2010, 391.

⁴⁴⁵ P. TRAEST, “De Salduz-wet” in L. PAUWELS, G. VERMEULEN (eds.), *Actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie*, Antwerpen, Maklu, 2012, 179.

(I) STRAATSBURG IS DE BAAS

275. Het belangrijke artikel 6 EVRM bepaalt dat “*eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, ten minste het recht heeft om zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar keuze [...]*” (art. 6, §3, c) EVRM). Het EHRM stelde hierbij dat de toegang tot een raadsman voorafgaand aan het eerste verhoor voortaan een algemene regel uitmaakt die slechts om dwingende redenen en uitzonderlijk beperkt kan worden⁴⁴⁶. De kern zou dan ook te vinden zijn in een verschuiving van de rechtspraak van de noodzaak aan bijstand van de advocaat in de hele procedure tot de noodzaak aan bijstand van de advocaat bij het eerste verhoor⁴⁴⁷. Om de reden dat België nog niet in een dergelijke bijstand voorzag, diende de wetgeving dan ook aangepast te worden aan deze nieuwe visie.

276. Om een lang verhaal kort te maken, kwam de wetgever in 2011 met een oplossing⁴⁴⁸. Vanaf toen werd de bijstand van de advocaat tijdens het eerste verhoor in de Belgische wetgeving ingeschreven waardoor voldaan werd aan de vereisten van de rechtspraak van het EHRM.

(II) EN HET IS NOG NIET GOED GENOEG VOOR DE EU?

277. Alhoewel de rechtspraak in het arrest-SALDUZ al heel veel inkt had doen vloeien, is de bijstand van de advocaat zoals door het EHRM bepaald, nog niet voldoende voor de Europese Unie. Het Europees Parlement en de Raad hebben in 2013 een richtlijn⁴⁴⁹ aangenomen die verder gaat dan de EHRM-rechtspraak. Voor de Europese Unie beperkt de bijstand van de advocaat zich niet tot de eerste verhoren maar dient die ook doorheen de gehele procedure te worden gerespecteerd⁴⁵⁰ (art. 3, 2. Salduz-richtlijn). Daarnaast zal de advocaat ook een actievere rol spelen tijdens het verhoor (art. 3, 3., b) Salduzrichtlijn). Met dank aan die bewoordingen is het laatste woord over deze richtlijn nog niet gezegd maar dient ze tegen 27 november 2016 te zijn omgezet (art. 15 Salduzrichtlijn).

⁴⁴⁶ F. VANNESTE, “Het recht op bijstand van een advocaat”, noot onder Cass. 6 februari 2008, *RW* 2008-09, 1601-1602.

⁴⁴⁷ *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 663/1, 1-2.

⁴⁴⁸ Wet van 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waardoor het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan, *BS* 5 september 2011.

⁴⁴⁹ Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen van de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, *Pb. L.* 6 november 2013, afl. 294 (hierna: Salduzrichtlijn).

⁴⁵⁰ B. DE SMET, “Verdere stappen op het Salduz-pad: de wet van 25 april 2014 en richtlijn 2013/48/EU van 22 oktober 2013”, *RW* 2014-15, 159.

(III) HET VERHOOR VAN DE VERDACHTE BLIJFT BETER EEN FEDERALE AANGELEGENHEID?

278. Zoals hierboven besproken, is de bijstand van de advocaat in heel grote mate de Belgische regelgeving binnengekomen via de rechtspraak van het EHRM. Het is dan ook vooral Straatsburg die de criteria en invulling van dit aspect regelt waardoor de Belgische overheid hier weinig inbreng kan in hebben⁴⁵¹. Er valt dus ook niet te verdedigen dat een deelstaat een ander beleid zou kunnen voeren dan een andere deelstaat waardoor een overheveling een kat in een zak zou betekenen. Omdat het nu ook vooral de Europese Unie is – los van de uitzondering uit art. 2, 4 Salduzrichtlijn – die de criteria en regelgeving van de bijstand van een advocaat regelt, is dit – ondanks de minimale harmonisatie – nog een argument om te stellen dat een nationale lidstaat slechts in zeer geringe mate een invulling kan geven aan deze richtlijn. Daarnaast bekritiseert de huidige politiek deze richtlijn al in ruime mate waardoor het bieden van een grotere bescherming aan de ondervraagden niet aan de orde zal zijn en een overheveling dan ook nooit een meerwaarde zou betekenen.

279. Zoals over de eigenlijke Salduzrechtspraak, zal er over die Salduzrichtlijn nog veel inkt vloeien. In die zin leverden verschillende lidstaten (o.a. België) in het verleden kritiek op deze richtlijn omdat een te overdreven formalisme de efficiëntie van het systeem zou kunnen aantasten⁴⁵². Als België zich wil blijven verzetten tegen de richtlijn, is het beter dat België in één blok kan optreden om zich te verweren tegen de Europese Unie. Wanneer het strafprocesrecht zou worden overgeheveld, zouden er drie kleine staatjes protesteren tegen de richtlijn. Wanneer België bevoegd blijft voor deze materie kan ze – als “*hoofdstad van de Europese Unie*” – met een krachtdadige stem blijven strijden.

280. Samen met SCHUERMANS ben ik het dan ook eens dat deze nieuwe richtlijn België ertoe aanzet om haar strafprocesrecht te gaan hervormen of op zijn minst erover na te denken⁴⁵³. In die zin kan het de Belgische wetgever aanzetten tot de effectieve realisatie van een nieuw strafprocesrecht of kan het de deelstaten de mogelijkheid bieden om met een *tabula rasa* te beginnen⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 67.

⁴⁵² A. BALLIEUX, “Nieuwe richtlijn versterkt rol advocaat in strafprocedure”, *Juristenkrant*, afl. 278, 20 november 2013, 8.

⁴⁵³ F. SCHUERMANS, “Salduz-bis of Salduz in het kwadraat?”, *Juristenkrant*, afl. 252, 27 juni 2012, 6.

⁴⁵⁴ X., “Justitieplan voor de 21^{ste} eeuw. De visie van de N-VA”, 34 en http://www.nva.be/sites/default/files/generated/files/brochure-attachment/n-va_brochure_justitie_.pdf.

5. HET LANGE WACHTEN OP DE ‘GROTE FRANCHIMONT’: IS DE OVERHEVELING DE REDDER IN NOOD?

281. Het was reeds na de Bendecommissie-I duidelijk geworden dat het Belgisch strafprocesrecht – en dan vooral het oude Wetboek van Strafvordering dat in zijn geheel dateert van 1808 – aan hernieuwing toe was⁴⁵⁵. Hiertoe werd een commissie Strafprocesrecht opgericht die een tekst van voorontwerp van een wetboek van strafprocesrecht zou opmaken⁴⁵⁶. Half september 2002 had de commissie de werkzaamheden afgerond en werd een tekst overhandigd aan de minister van Justitie⁴⁵⁷. Om de reden dat de ontbinding van de Kamers nabij was, werd de parlementaire procedure niet verder gezet⁴⁵⁸.

282. Het dient bovenal de bedoeling te zijn het kind niet met het badwater weg te gooien. De bevindingen van de commissie-Franchimont kunnen dus sterk van belang zijn in de discussie voor een mogelijke overheveling van het strafprocesrecht. Hierbij aansluitend zal het ook van belang zijn om het “viervoudig streven” in deze discussie mee te nemen⁴⁵⁹:

- het streven naar samenhang en coördinatie;
- het streven naar leesbaarheid en transparantie;
- het streven naar continuïteit;
- het streven naar vernieuwing.

Het dient hierbij duidelijk te zijn dat het streven naar samenhang, transparantie en continuïteit een steeds terugkerende toets zal zijn die in acht zal moeten worden genomen wanneer de overheveling van de verschillende actoren besproken zal worden.

283. Ondanks de goedkeuring van de Senaat kon dit dossier in de parlementaire procedure in de Kamer niet worden behandeld door de ontbinding van de Kamers in 2007. De daaropvolgende regeringen LETERME, VAN ROMPUY en DI RUPO brachten hiermee geen verandering⁴⁶⁰. Daarmee is het afwachten of de regering-MICHEL de draad van een nieuw

⁴⁵⁵ Voorontwerp van 1 oktober 2002 van wetboek van strafprocesrecht, *Parl.St.* 2001-02, nr. 2043/1, 3.

⁴⁵⁶ Ministerieel Besluit van 23 oktober 1991 houdende de oprichting van een commissie Strafprocesrecht, *BS* 11 november 1991; Deze commissie Strafprocesrecht is beter bekend onder de naam commissie-Franchimont genoemd naar de voorzitter ervan.

⁴⁵⁷ P. TRAEST, “Is er nog een toekomst voor het ontwerp van wetboek van strafprocesrecht” in K. VAN CAUWENBERGHE (ed.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde. Jubileumeditie van het tijdschrift Orde van de Dag*, Mechelen, Kluwer, 2008, 247.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, 247.

⁴⁵⁹ *Hand.* Kamer 2002-03, nr. 2043/2, 8.

⁴⁶⁰ P. TRAEST, “Hervormingsvoorstellen uit het verleden: richtlijnen voor de toekomst van de strafrechtspraak”, *Ius & actores* 2011, 35.

strafprocesrecht zoals bepaald in het regeerakkoord⁴⁶¹ terug op neemt of dat de weg van een overheveling wordt gekozen.

6. SLOTBESCHOUWING ECHELON ‘WETGEVING’

284. Bij de bespreking van het eerste echelon wordt het snel duidelijk dat het argument van de homogeniteit als een rode draad doorheen de bespreking van de strafrechtsketen en de overheveling kan worden gebruikt. Het zal dan ook de bedoeling zijn om elke mogelijke overheveling te toetsen aan die harmonisatie en na te gaan of een overheveling een verbetering kan betekenen. Ook in dit hoofdstuk werd het duidelijk dat er over verschillende aspecten van het strafprocesrecht grote discussies en hervormingsgolven bestaan waardoor het besef er dient te zijn dat bij een mogelijke overheveling een bepaalde deelstaat die hervormingen wel doorvoert daar waar de andere dit niet zou doen. Dit zou er dus toe leiden dat het land – voor zover België nog zou bestaan – verdeeld zou zijn qua procedurele aanpak van de strafvordering en dit zou de homogeniteit zeker niet ten goede komen.

⁴⁶¹ Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, 118 en http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf (hierna: Regeerakkoord Michel, pagina).

HOOFDSTUK 3. OPSPORING: DE OVERHEID DIENT KENNIS TE KRIJGEN VAN MISDRIJVEN

“Het parket voert een onderzoek naar de misdrijven die door de politie of door de burgers gemeld worden. Een onderzoek onder de leiding van het parket wordt opsporingsonderzoek genoemd. Door het onderzoek tracht het parket de dader(s) van de feiten op te sporen en de bewijzen van het misdrijf te verzamelen. De Procureur des Konings en zijn (eerste) substituten geven daarbij verschillende onderzoeksopdrachten aan de politiediensten. De lokale politie wordt meestal belast met het onderzoek naar de dagelijkse en meest voorkomende criminaliteit tussen burgers. De federale gerechtelijke politie van het arrondissement wordt veelal aangesteld voor het onderzoek naar de zware en georganiseerde criminaliteit.”

Het parket van de procureur des Konings te Leuven op haar website⁴⁶².

285. Wanneer de wetgever bepaalde gedragingen strafbaar heeft gesteld, is het de bedoeling dat die door de lokale en federale politie en de bijzondere inlichtingendiensten onder leiding van de procureur des Konings worden opgespoord. Deze stap is zo cruciaal omdat dit de fase is waarbij de overheid kennis krijgt van de misdrijven die in de samenleving worden gepleegd. Wanneer die niet worden opgespoord, is het logisch dat het verdere verloop van de strafrechtsketen niet kan worden doorlopen. Het probleem situeert zich dan ook in de onmogelijkheid om alle misdrijven te gaan opsporen (problematiek van *dark number*)⁴⁶³.

286. Dit stuk van de strafrechtsketen bestaat uit de instituties van de lokale en federale politie, de bijzonder inlichtingendiensten, de procureur des Konings die het opsporingsonderzoek voert, de onderzoeksrechter die het gerechtelijk onderzoek voert, de federaal procureur...

1. DE LOKALE POLITIE

287. Sinds eind 1998 is het zo dat de politiediensten georganiseerd en gestructureerd worden op twee niveaus: het federale en het lokale niveau die samen de geïntegreerde politiezorg verzekeren (art. 3 WGP)⁴⁶⁴. Voortaan zal de lokale politie instaan voor de basispolitiesorg op het lokale niveau en meer bepaald alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het

⁴⁶² <http://www.cass.be/parket/leuven/correctioneel.html>.

⁴⁶³ T. LAMBOO, *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*, Delft, Eburon, 2005, 102.

⁴⁶⁴ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, BS 5 januari 1999 (hierna: WGP).

grondgebied van de politiezone, evenals het vervullen van sommige politieopdrachten van federale aard (art. 3, lid 2 WGP).

288. De totstandkoming van deze wet was het gevolg van het ondertekenen van het Octopusakkoord tussen de acht politieke partijen op 24 mei 1998⁴⁶⁵. Het herstructureren van het drieluik gemeentepolitie, gerechtelijke politie en Rijkswacht werd eigenlijk al duidelijk bij de besluiten van de commissie-Dutroux. Het was echter wachten op zijn “boswandeling” vooraleer de politieke moed werd gevonden voor de radicale ommekeer⁴⁶⁶.

289. Hieronder is het de bedoeling om een overheveling van de lokale politie af te wegen aan verschillende aspecten die er rechtstreeks of onrechtstreeks mee betrekking hebben.

A. DE LOKALE POLITIE IS EEN BEVOEGDHEID VAN DE GEMEENTE- OF POLITIERAAD

290. De nieuwe politiestructuur is gebaseerd op de indeling van het land in politiezones die bestaan uit één (eengemeentezones) of meerdere steden of gemeenten (meergemeentezones)⁴⁶⁷. Daar waar de organisatie en het beheer van het lokaal politiekorps in een ééngemeentzone uitgeoefend wordt door de gemeenteraad van die gemeente gebeurt dit in een meergemeentzone door de politieraad die bestaat uit gemeenteraadsleden uit de steden of gemeenten van de politiezone (art. 12 WGP). Naar analogie van de gemeenteraad geldt hetzelfde voor het college van burgemeester en schepenen: de bevoegdheden behoren in een meergemeentzone tot het politiecollege (art. 11, lid 2 WGP).

291. Sinds de vijfde staatshervorming hebben de gewesten een ruime bevoegdheid verkregen voor wat betreft de organisatie *sensu lato* van de lokale besturen⁴⁶⁸. Zo is het Vlaams Gewest – los van de uitzonderingen in o.a. de BWHI en de Nieuwe Gemeentewet⁴⁶⁹ – nu bevoegd om de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de gemeentelijke instellingen te regelen (art. 6, VIII, 1° BWHI). Van deze mogelijkheid heeft het Vlaams Gewest dan ook gebruik gemaakt door in 2005 het Gemeentedecreet⁴⁷⁰ aan te nemen. Dit had tot gevolg dat

⁴⁶⁵ *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 1.

⁴⁶⁶ Zie *supra* p. 19-22, randnrs. 42-47.

⁴⁶⁷ *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 5.

⁴⁶⁸ Ontwerp van Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van Gemeentedecreet, 1.

⁴⁶⁹ Wet van 24 juni 1988 bijgewerkt door het Vlaams Gewest, *BS* 3 september 1988 (hierna: NGW).

⁴⁷⁰ Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005 (hierna: Gemeentedecreet).

bepaalde aspecten van de werking van de gemeenteraden aangepast zijn om te kunnen beantwoorden aan de “boom” van de modernisering⁴⁷¹.

292. Het dient aldus duidelijk te zijn dat de bevoegdheid inzake samenstelling en organisatie voor de gemeenteraden een gewestelijke bevoegdheid is daar waar diezelfde bevoegdheid voor de politieraad een federale aangelegenheid uitmaakt. De vraag of dit een groot probleem is, dient in eerste instantie negatief beantwoord te worden omdat het nu al enkele jaren zo verloopt en dit tot op vandaag geen al te grote problemen teweeg heeft gebracht. Het is echter voor de verschillende lokale mandatarissen – die vaak geen juridische achtergrond hebben – wel niet bevorderlijk qua rechtszekerheid om te moeten werken met twee procedures: één voor de werking in de gemeenteraad en één voor de werking in de politieraad. Een harmonisatie van die twee procedures zou dus niet onlogisch zijn en zou kunnen worden gerealiseerd aan de hand van een overheveling van bepaalde aspecten⁴⁷² van de lokale politie. Voorafgaand aan die bespreking wil ik een spreekwoord vermelden die mij aan prof. dr. FREYA VANDER LAENEN doet denken⁴⁷³. Hieronder zal het vaak zo zijn dat de materie *op flessen getrokken zal worden* waardoor de onderstaande beschrijving een nood aan kritische zin zal vereisen niettegenstaande dat hiaten en verschillen het saldo kunnen doen oplopen...

(I) EEDAFLEGGING GEMEENTERAADSLEDEN EN POLITIERAADSLEDEN

293. Het dient geen verwondering te zijn dat politieke mandatarissen een eed moeten afleggen vooraleer ze hun mandaat kunnen opnemen⁴⁷⁴. De eedaflegging voor gemeenteraadsleden is *“een bestuurshandeling, die deel uitmaakt van een complexe handeling, waarbij enerzijds de burgemeester die de eed afneemt en installeert en betrokken is en anderzijds de gemeenteraad die door de eedaflegging van de leden definitief wordt samengesteld”*⁴⁷⁵.

294. Vooraleer die raadsleden hun mandaat in de gemeenteraad kunnen opnemen, dienen ze de volgende eed af te leggen: *“Ik zweer de verplichtingen van mijn mandaat trouw na te leven”* (art. 7, §3 Gemeentedecreet). Deze “Vlaamse” eed verschilt van de eed die moet worden afgelegd vooraleer het mandaat van politieraadslid kan worden opgenomen. In de handen van

⁴⁷¹ MvT van 2 februari 2012 bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *Parl.St. VI*. Parl. 2011-12, nr. 1467/1, 3.

⁴⁷² Natuurlijk steekt ook hier de vraag van de harmonisatie de kop op. Als men opteert voor de overheveling van bepaalde aspecten van de lokale politie verlaat men de stelling om een overheveling te realiseren aan de hand van de principes van de homogeniteit. Wanneer men opteert voor de gehele overheveling van de lokale politie dienen de bevindingen van o.a. de verschillende parlementaire onderzoekscommissies steeds in acht te worden genomen.

⁴⁷³ Om de reden dat ze dit spreekwoord vaak gebruikte in haar opleidingsonderdeel *Penologie*.

⁴⁷⁴ W. SOMERS, *Gemeenteraad. Samenstelling en werking*, Brugge, Die Keure, 2002, 11; Zo ook: Decreet van 20 juli 1831 betreffende de eedaflegging bij de aanvang der grondwettelijke vertegenwoordigende monarchie, *BS* 20 juli 1831.

⁴⁷⁵ RvS 24 mei 1983, nr. 23'284, *Van Campen*; RvS 29 mei 1984, nr. 24'421, *Vanroy*.

de voorzitter van het politiecollege dient de volgende eed gezworen te worden: *“Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgisch volk”* (art 20bis, §1, lid 1 WGP). Alhoewel het verschil tussen beide eden verwaarloosbaar en misschien muggenzifterij is, is er m.i. geen enkele logische verklaring te vinden voor dit verschil. Ook het Arbitragehof – thans Grondwettelijk Hof – zag in de federale eed geen enkele schending van de artt. 10 & 11 van de Grondwet⁴⁷⁶. Het enige motief dat in de parlementaire voorbereiding te vinden is, is dat de nieuw eedformule algemener en objectiever zou zijn⁴⁷⁷. Ondanks dit motief zou het aldus beter zijn dat er in de toekomst met eenzelfde eedformule zou worden gewerkt en dit zou kunnen worden bereikt wanneer de Vlaamse deelstaat haar algemene en objectievere eedformule ook invoert voor de politieraad.

(II) HET BUDGET: HET VERHAAL VAN DE BBC TEGENOVER DE FEDERALE POLITIEBEGROTING

295. Hierboven werd het duidelijk dat er vaak een wisselwerking is tussen de stad of de gemeente enerzijds en de politiezone anderzijds. Dit is niet anders voor wat betreft de financiële en begrotingsaspecten van die steden en gemeenten en die politiezones.

296. Sinds de Lambermontakkoorden van 2001 is het Vlaams Gewest bevoegd voor de samenstelling, organisatie, bevoegdheid, werking en algemene financiering van de steden en gemeenten⁴⁷⁸. Enkele jaren terug opteerde de toenmalige Vlaamse Regering ervoor om de budgettaire planning van de steden en gemeenten aan te passen aan zijn tijd en een antwoord te formuleren tegen een blijkend gebrek aan rapportage⁴⁷⁹. Hiervoor dient iedere gemeenteraad tijdens het eerste jaar van de gemeentelijke legislatuur een meerjarenplan op te maken waarbij men het bestuursakkoord in een plan transformeert en daarbij aansluitend een jaarlijkse begroting opmaakt die een raming is van de jaarlijkse inkomsten en uitgaven⁴⁸⁰ (art. 146 j° art. 148 Gemeentedecreet). Dat budget wordt opgesteld door de financiële dienst van de stad of gemeente onder leiding van de financieel beheerder van diezelfde stad of gemeente⁴⁸¹ (art. 93 Gemeentedecreet).

⁴⁷⁶ Arbitragehof 15 oktober 2002, nr. 151/2002: Een lokaal N-VA-mandataris was van oordeel dat hij morele schade ondervond omdat hij – vooraleer zijn ambt te kunnen waarnemen – een eed diende af te leggen waarbij hij zijn getrouwheid aan de Koning moest zweren terwijl hij republikein was.

⁴⁷⁷ Ontwerp van Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van Gemeentedecreet, 155.

⁴⁷⁸ Beleidsnota 2014-2019 van de Vlaams Minister bevoegd voor het Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, 5.

⁴⁷⁹ Besluit van 25 juni 2010 van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 7 oktober 2010; Verslag aan de Vlaamse regering van ditzelfde besluit, 3.

⁴⁸⁰ J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, 47.

⁴⁸¹ S. LOMBAERT, M. MAEBE en S. MOYSERSONS, *De beleids- en beheerscyclus: van oud naar nieuw*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 20.

297. In tegenstelling tot de gemeentebegroting is de regelgeving voor het opmaken van de politiebegroting nog altijd een federale materie. In een ééngemeentezone wordt de begroting goedgekeurd door de gemeenteraad van die politiezone (art. 39 WGP). In een meergemeentezone wordt die begroting goedgekeurd door de politieraad (art. 40 WGP). De budgetten van de politiezones worden gevormd door de dotaties, afkomstig van de leden van de politiezone waartussen een verdeelsleutel wordt afgesproken in welke mate ieder lid moet bijdragen⁴⁸². Samengevat komt het er dus op neer dat de politieraad een begroting moet stemmen die gebaseerd is op de oude begrotingsregelgeving van de federale overheid en niet op de BBC-werkwijze zoals die door het Vlaams Gewest werd aangenomen.

298. Net zoals de financiële diensten onder leiding van de financieel beheerder de meerjarenplanning en het budget opstellen voor de stad of de gemeente behoort die taak hen ook toe voor het opmaken van de politiebegroting. Daar waar in een ééngemeentezone de gemeenteontvanger – of met de modernere naam ‘financieel beheerder – de taak als bijzondere rekeningplichtige op zich neemt (art. 30, lid 4 WGP), gebeurt dit in een meergemeentezone door één van de financieel beheerders van de steden en gemeenten die deel uitmaken van de politiezone (art. 30, lid 5 WGP). Het komt er aldus op neer dat éénzelfde entiteit het gemeentebudget en de politiebegroting moet opstellen en dit baserende op verschillende begrotingssystemen: de beheers- en beleidscyclus respectievelijk de klassieke begroting bestaande uit de gewone en buitengewone dienst.

299. Met deze bloemlezing dient het aldus duidelijk te zijn dat dit enerzijds het lokaal strafrechtelijk beleid niet optimaliseert en dat dit anderzijds voor de financiële diensten een fysiek en mentaal meerwerk betekent dat automatisch een directe of indirecte meerkost betekent. Als men dan rekening houdt met één van de belangrijkste principes van het “*good public management*” dan dient men te erkennen dat de overheid niet het recht heeft om meer kosten te maken dan ze nodig heeft om haar doelstellingen te bereiken⁴⁸³. Toegepast op de budgettering komt dit er op neer dat de overheid vandaag ten gevolge van de twee begrotingssystemen meer kosten maakt dan ze effectief nodig heeft om haar doelstellingen te bereiken.

300. Een andere reden waarom het aangewezen zou zijn om met eenzelfde systeem te werken voor het gemeente- en politiebudget is te vinden in het strafrechtelijk beleid. Dit beleid strekt zich verder dan alleen de klassieke strafrechtsbedeling en heeft ook meerdere implicaties op

⁴⁸² *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 6.

⁴⁸³ B. VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek Management. Van Bestuurskunde tot Copernicus*, Gent, Academia Press, 2003, 2; S. DE CLERCK, *Oriëntatienota van minister van Justitie inzake het Strafbeleid en Gevangenisbeleid*, 1996.

het lokale beleid⁴⁸⁴. Het is net dat beleid dat het dichtst bij de burger staat en dan ook de meeste voeling heeft met wat er op straat leeft (*cf.* de rol van de lokale politie in de recentste terrorisme-aanpak⁴⁸⁵). In die zin zou het in de toekomst dan ook mogelijk moeten zijn om die beide budgetten op elkaar af te stemmen waardoor er op een eenvoudiger manier planafstemming kan zijn. Tot op vandaag is de enige link tussen beide begrotingen dat het gemeentebudget de dotatie aan de politiezone moet inschrijven (art. 40, lid 5 WGP). Hierdoor zou er niet alleen tegemoetgekomen worden aan de jarenlange vraag van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten maar zou er ook optimaler ingezet kunnen worden op het lokaal strafrechtelijk beleid⁴⁸⁶.

(III) DE TUCHTBEVOEGDHEID VAN HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN TEGENOVER DIE VAN HET POLITIECOLLEGE: HET GEMEENTEDECREET VERSUS DE WET GEÏNTEGREERDE POLITIE

301. Voor wat betreft de statutaire ambtenaren van de steden en gemeenten beschikt de aanstellende overheid over een tuchtbevoegdheid (art. 118 j° art. 123 Gemeentedecreet). Die bevoegdheid maakt het die autoriteit mogelijk om sancties te treffen op haar gemeentepersoneel wegens het plegen van een tuchtvergriep (art. 119 Gemeentedecreet)⁴⁸⁷. Wanneer een statutair ambtenaar zijn of haar opgelegde tuchtstraf niet aanvaardt, heeft die de mogelijkheid om een beroepsprocedure in te stellen bij de “Beroepscommissie voor tuchtzaken” (art. 137 Gemeentedecreet). Indien dat bestuurlijk orgaan geen uitspraak heeft gedaan waarbij de verschillende partijen zich kunnen bij aansluiten en de mogelijke administratieve beroepen uitgeput zijn, staat er nog altijd een beroep open bij de Raad van State⁴⁸⁸.

302. Als er alleen gekeken wordt naar de tuchtmogelijkheid voor o.a. het officierskader en de korpschef van de lokale politie, situeert de tuchtbevoegdheid zich bij de burgemeester of – in geval van een meergemeentezone – bij het politiecollege (art. 19, 1°; b) Wet Politietucht⁴⁸⁹). Hiertoe kan de tuchtverheid een lichte tuchtstraf (art. 4 Wet Politietucht) of een zware tuchtstraf opleggen (art. 5 Wet Politietucht). Wanneer een personeelslid zijn tuchtstraf niet

⁴⁸⁴ B. DE RUYVER en J. JANSSENS, “De schaalvergroting van de Limburgse Politiezones: maatwerk”, 2015, 15 en <http://www.vvsg.be/veiligheid/Documents/Studie%20De%20Ruyver%20schaalvergroting%20limburgse%20politie%20zones.pdf>.

⁴⁸⁵ P. PIETERS, “Strijd tegen terrorisme ook taak van lokale politie”, *Politie J.*, afl. 5, april 2005, 26-27.

⁴⁸⁶ K. VANHOOREN, “De BBC, een kans voor de lokale politie”, *Lokaal*, afl. 1, 1 januari 2013, 40.

⁴⁸⁷ I. OPDEBEECK en A. COOLSAET, *Algemene beginselen van ambtenarentucht*, Brugge, Die Keure, 2011, 1.

⁴⁸⁸ I. OPDEBEECK, “De (in)effectiviteit van het tuchtrecht in de lokale besturen” in S. LUST en P. LUYPAERS (eds.), *Tucht en deontologie*, Brugge, Die Keure, 2007, 55.

⁴⁸⁹ Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, BS 16 juni 1999 (hierna: Wet Politietucht).

aanvaardt, kan de persoon in kwestie bij gebreke aan administratieve beroepen – alhoewel dit bij de bespreking van de Octopushervorming nochtans de bedoeling was⁴⁹⁰ – zich wenden tot de burgerlijke rechter om eventueel een schadevergoeding te verkrijgen⁴⁹¹ en/of een beroep openen bij de Raad van State voor zover de mogelijkheid voor de tuchtraad voor de zware tuchtstraffen is uitgeput (art. 39 Wet Politietucht)⁴⁹². Voor de overig opgelegde tuchtstraffen staat er echter geen administratief beroep – in die woorden – open voor de personeelsleden.

303. Dit voorgaande leidt er aldus toe dat de personeelsleden van de lokale politie zich – in de meerderheid van de gevallen – onmiddellijk dienen te richten tot de Raad van State daar waar de personeelsleden van de steden of gemeenten⁴⁹³ zich kunnen richten tot de Beroepscommissie in tuchtzaken. Op die manier bestaat er *prima facie*⁴⁹⁴ voor die personeelsleden een uitgebreidere mogelijkheid in beroepsprocedures alhoewel er geen algemeen rechtsbeginsel bestaat die zou bepalen dat er een administratief beroep bestaat tegen een tuchtstraf⁴⁹⁵. Ondanks dat het Grondwettelijk Hof over dit probleem *in concreto* nog geen uitspraak heeft gedaan, leidt dit m.i. *prima facie* tot een schending van de artikelen 10 (gelijkheidsbeginsel) en 11 (non-discriminatiebeginsel) van de Grondwet. Zowel de personeelsleden van de stad of gemeente en die van de lokale politie zijn immers overheidspersoneel waardoor deze ongelijkheid een *prima facie* schending uitmaakt. Daarnaast is er op het eerste zicht geen enkel argument dat deze uitzondering kan rechtvaardigen waardoor er hier iets fundamenteels verkeerd waar te nemen is.

B. HET (GELDELIJK) STATUUT VAN DE LOKALE EN FEDERALE POLITIE NA EEN OVERHEVELING: LA GUERRE DU POLICE 2.0?

304. Na de Octopushervorming was het de algemene regel geworden dat het statuut voor alle politieambtenaren gelijk dient te zijn, ongeacht of ze tot de federale of tot de lokale politie behoren (art. 119 WGP)⁴⁹⁶. In de geest van de Octopushervorming werd er gesteld dat

⁴⁹⁰ *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 4.

⁴⁹¹ G. Pyl en A. Liners, *Tucht en deontologie. Het handboek tucht en deontologie bij de politiediensten*, Brussel, Politeia, 2012, deel I, 10/1; Hier wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid voor de Raad van State om zich voortaan over de burgerlijke belangen uit te spreken (art. 144, lid 2 Gw.).

⁴⁹² I. Opdebееck en A. Coolsaet, *Algemene beginselen van ambtenarentucht*, Brugge, Die Keure, 2011, 569; Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1262/1, 4.

⁴⁹³ Ook voor het federale en Vlaams personeel en onderwijspersoneel staat er een beroepsmogelijkheid open. Zie: I. Opdebееck en A. Coolsaet, *Algemene beginselen van ambtenarentucht*, Brugge, Die Keure, 2011, 571.

⁴⁹⁴ Het dient duidelijk te zijn dat een concrete uitwerking van dit probleem het werkgebied van deze masterproef heel erg te buiten zou gaan. Het dient dus heel duidelijk te zijn dat het enkel op het eerste zicht is nagegaan of er hier sprake kan zijn van een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

⁴⁹⁵ Arbitragehof 28 maart 2002, nr. 66/2002; Arbitragehof 13 november 2002, nr. 164/2002.

⁴⁹⁶ *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 3.

wanneer die ambtenaren eenzelfde statuut zouden hebben dit er toe zou leiden dat er beter met elkaar zou kunnen worden samengewerkt en dat de mobiliteit tussen de federale en lokale politie verbeterd zou worden⁴⁹⁷. Daarom werd er dan ook gekozen om dat statuut eenvormig te regelen voor de lokale en federale politie wat dan ook gebeurde met het Rechtspositiebesluit van het personeel van de politiediensten⁴⁹⁸ (art. I.I.2 RPPol).

305. Wanneer het geldelijk statuut van de politieambtenaren als voorbeeld wordt genomen, ziet men dat dit voor zowel de lokale als de federale politie geregeld is in dat rechtspositiebesluit (art. I.I.1, 2° j° art. XI.I.1 e.v. RPPol). Wanneer dit eenvormig wordt geregeld, heeft dit tot gevolg dat er geen onderscheid kan zijn voor wat het geldelijk statuut betreft. Wanneer nu gekozen wordt voor een overheveling van de lokale politie kan dit tot gevolg hebben dat de Vlaamse overheid bevoegd zou worden voor de regeling van het statuut van de lokale politie en dus ook voor het geldelijk statuut.

306. Wanneer nu de lokale politie in zijn geheel wordt overgeheveld, zal het niet onlogisch klinken dat de Vlaamse overheid bevoegd wordt voor het regelen van dat (geldelijk) statuut. Het zou er dus kunnen toe leiden dat – wanneer er in gelijke omstandigheden en voor een gelijke duurtijd arbeid wordt verricht – de wedden van de lokale politie verschillen met die van de federale politie. Dit zou verschillende verregaande implicaties kunnen hebben. Eerst en vooral zou dit tot een “stormloop” kunnen leiden van verschillende ambtenaren van de federale politie die naar de lokale politie trekken wegens gunstigere financiële implicaties. Het hoeft geen verdere verduidelijking dat niet elke ambtenaar van de federale politie naar de lokale politie zou kunnen mobiliseren. Dit zou dan tot een soort wanverhouding kunnen leiden tussen de lokale en federale politie wat de samenwerking en informatie-uitwisseling absoluut niet ten goede zou komen.

307. Het is hierbij dan ook vooral van belang om de resultaten van de verschillende parlementaire onderzoekscommissies nooit uit het oog te verliezen. Het verslag van de Bendecommissie-I stelt niet voor niets *“dat het gebrek aan coördinatie tussen de politiediensten, de taakoverlappingen en de concurrentie die tussen hen heerst één van de grote problemen vormen waarop de onderzoekscommissie doorheen haar verslag opnieuw op wijst”*⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 8.

⁴⁹⁸ Koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, *BS* 31 maart 2001.

⁴⁹⁹ Motie aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van het parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 59/11, 2.

C. OP NAAR EEN VLAAMSE LOKALE POLITIE?

308. Het bovenstaande illustreert duidelijk dat een overheveling van de lokale politie geen wandeling in het park zal zijn. Het bespreken van verschillende pro's tegenover één belangrijke contra dient niet noodzakelijk geïnterpreteerd te worden alsof een overheveling meer aan de orde is. Het dient duidelijk te zijn dat het contra-argument heel sterk opweegt tegenover verschillende pro's in het geheel.

309. Het tegenargument in het kader van het (geldelijk) statuut is meer dan terecht in deze problematiek waardoor een dergelijk geval verschillende oplossingswegen kan hebben. De bijzondere wetgever kiest er doorgaans voor om verplichte samenwerkingsakkoorden te sluiten om te verschillende regelgevingen te vermijden (art. 92bis e.v. BWHL). Als voorbeeld kan er verwezen worden naar het sluiten van een samenwerkingsakkoord inzake het strafrechtelijk en vervolgingsbeleid⁵⁰⁰. Ook in dit geval – en dan vooral voor het statuut van de politiediensten – zou het opleggen van het sluiten van een verplicht samenwerkingsakkoord als belangrijke oplossing kunnen worden gezien. Het zou niet de eerste keer zijn dat er een beroep wordt gedaan op deze mogelijkheid...

2. DE FEDERALE POLITIE: PARTNER IN DE MAATSCHAPPELIJKE VEILIGHEID IN BELGIË⁵⁰¹

310. Zoals hierboven al meerdere malen werd duidelijk gemaakt, heeft de Octopushervorming ervoor gezorgd dat het politielandschap verdeeld werd in de lokale en de federale politie⁵⁰². In tegenstelling tot de lokale politie verzekert de federale politie over het gehele grondgebied – met inachtneming van de principes van specialiteit (corruptie, georganiseerde criminaliteit...⁵⁰³) en subsidiariteit – de gespecialiseerde en de supralokale opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie evenals ondersteunende opdrachten voor de lokale politiediensten en voor de politieoverheden (art. 3, lid 2 WGP).

311. Omdat de federale politie vooral opdrachten uitvoert die vaak betrekking hebben op federale aspecten (bv. recente terrorismedreigingen) is het niet aan te raden om die federale politie over te hevelen. De titel en de parlementaire onderzoekscommissies maken ook

⁵⁰⁰ Samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid, BS 17 juni 2014.

⁵⁰¹ Omschrijving van de titel: http://www.jobpol.be/home/de_politie/.

⁵⁰² *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 2.

⁵⁰³ *Ibid.*, 17.

duidelijk dat een overkoepelende politie instantie essentieel is om een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid te kunnen voeren⁵⁰⁴. Wanneer dit toch zou gebeuren, zou dit m.i. er toe leiden dat de overheveling van de federale politie eerder een “kat in een zak” zou betekenen.

3. DE BIJZONDERE INLICHTINGENDIENSTEN

312. Dankzij de hoge actualiteitswaarde van bepaalde van deze bijzondere inlichtingendiensten in het kader van de terrorismedreigingen en de radicalisering is het onmogelijk om deze hier niet te bespreken. In dit kader is vooral het OCAD – of voluit het “Orgaan voor de Coördinatie van de Analyse van de Dreiging” – van belang dat werd opgericht om enerzijds een overlegorgaan te zijn tussen de verschillende inlichtingendiensten en anderzijds om een gemeenschappelijke dreigingsanalyse te kunnen opmaken⁵⁰⁵. De vraag die hier dan ook gesteld kan worden, is of dat een instituut als het OCAD zich wel op het federaal niveau dient te situeren omdat de stelling wel eens wordt verdedigd dat België niet opgewassen is tegen die hoge terreurdreiging en vooral niet tegen aanslagen zoals die in Parijs op de kantoren van *Charlie Hebdo*⁵⁰⁶?

A. DE BIJZONDERE INLICHTINGENDIENSTEN

313. Omdat het verzamelen en bijhouden van gegevens met betrekking tot personen of groeperingen die verdacht worden van zware internationale misdrijven zoals bijvoorbeeld terrorisme een zware klus betekent, is dit de taak van specifieke bijzondere inlichtingendiensten⁵⁰⁷. Als voorbeeld kan er verwezen worden naar de Staatsveiligheid die zich bezighoudt met het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de inwendige veiligheid van de staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijke of economisch potentieel of elk ander fundamenteel belang van het land bedreigt of zou kunnen bedreigen⁵⁰⁸ (art. 7, 1° WIV⁵⁰⁹). Zonder uitgebreid op deze materie te moeten ingaan, spreekt het voor zich dat het wenselijk

⁵⁰⁴ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 585.

⁵⁰⁵ J. DE KEYSER, “De rol van de coördinatieorganen OCAD en NCtb in de bestrijding van terrorisme. Een vergelijkend onderzoek” in M. COOLS, E. DEBRUYNE, F. FRANCEUS *et al.* (eds.), *Cahiers inlichtingendiensten nr.2*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 85.

⁵⁰⁶ G. DECLERCK en I. RENSON, “België niet opgewassen tegen terreurdreiging”, *De Tijd* 10 januari 2015, [website].

⁵⁰⁷ P. DE BAETS, “Inlichtingendiensten: onbekend maakt onbemind?”, *Orde van de dag* juli 2008, afl. 42, 8.

⁵⁰⁸ H. VANDENBERGHE m.m.v. T. VAN ONGEVAL, “De BIM-wet. Over de nieuwe bijzondere inlichtingendiensten” in H. MATTHIJS (ed.), *Geheime diensten. Tomorrow never dies*, Brugge, Die Keure, 3.

⁵⁰⁹ Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, *BS* 18 december 1998 (hierna: WIV).

is om deze autoriteit op het federale niveau te behouden. Het is m.i. onmogelijk om echt een ander beleid te voeren op het deelstatelijk niveau omtrent deze materie waardoor een overheveling dan ook niet aan de orde kan zijn. De laatste terrorismedreigingen hebben daarnaast duidelijk gemaakt dat een grote mate aan coördinatie en coöperatie heel belangrijk is.

B. HET OCAD: TERRORISME IN DE PRAKTIJK TOEGEPAST

314. Het dient zonder twijfel weinig energie om te stellen dat een misdrijf zoals terrorisme eerder als een internationaal dan als een nationaal – laat staan deelstatelijk – misdrijf kan worden gezien⁵¹⁰. Dit alleen al blijkt uit de definitie ervan als *“het misdrijf dat door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden en opzettelijk gepleegd is met het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen”* (art. 137, §1 Sw.). De omschrijving van het misdrijf maakt aldus duidelijk dat een terroristisch misdrijf vooral gericht is op de staatsstructuur en het land op zich. Zolang het land België – in welke hoedanigheid dan ook – blijft bestaan, is het niet aan te raden om van een organisme als de bijzondere inlichtingendiensten een deelstatelijke bevoegdheid te maken en in die zin dan ook minstens drie van die entiteiten te creëren in ons klein België-land.

4. DE PROCUREUR DES KONINGS

315. De procureur des Konings vertolkt in de strafrechtsketen zowel op de echelon ‘opsporing’ als die van ‘vervolging’ een rol. Er wordt immers bepaald dat de procureur des Konings belast is met de opsporing en de vervolging van misdrijven die tot de bevoegdheid van de hoven van assisen, de correctionele rechtbanken en van de politierechtbanken behoren behalve wanneer de strafvordering door de arbeidsauditeur wordt uitgeoefend (art. 22 Sv.). Alhoewel de rollen opsporing en vervolging vaak dicht bij elkaar aanleunen, is het de bedoeling om hier de rol van het openbaar ministerie in het kader van de opsporing te analyseren met het oogmerk op een mogelijke overheveling.

⁵¹⁰ K. TEMMERMAN, *Terreurbestrijding in België en Europa. De interactie tussen inlichtingendiensten, politie en justitie*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, 15.

316. De procureur des Konings beschikt over de mogelijkheid om een opsporingsonderzoek – onder zijn leiding en gezag – te voeren waarbij verschillende handelingen gesteld worden om de misdrijven, hun daders en de bewijzen ervan op te sporen en de gegevens te verzamelen die dienstig zijn voor de uitoefening van de strafvordering (art. 28bis Sv.). Hierbij heeft die procureur des Konings het recht om de lokale en/of federale politie te vorderen om de toegelaten noodzakelijke handelingen van gerechtelijke politie te volbrengen (art. 28ter, §3 Sv.). Daarnaast is het belangrijk in acht te nemen dat het openbaar ministerie vandaag reeds die taken uitoefent voor het reeds gefederaliseerd strafrecht⁵¹¹.

317. Bij de bespreking van een mogelijke overheveling is het vooral van belang dat er een grote samenwerking is en dient te zijn tussen de politiediensten en het openbaar ministerie⁵¹². Het is dus essentieel dat de afstand tussen de overheden die deze instituten regelen niet al te groot is. Als er dus gekozen zou worden om de lokale politie wel over te hevelen en het instituut van het openbaar ministerie niet dan moet er gezorgd worden dat de organisatie van deze instituten wel nog op elkaar afgestemd blijft.

A. DE LOKALE DRIEHOEK: BLIJFT DE PROCUREUR ALLEEN ACHTER FEDERAAL?

318. Daar waar door de Nederlandse autoriteiten al eerder in een zogenaamde “lokale driehoek” werd voorzien, nam de Belgische wetgever halfweg het begin van de jaren ‘90 het initiatief tot creatie van het “vijfhoeksoverleg”⁵¹³. Het was voortaan de bedoeling dat er een systematisch overleg zou georganiseerd worden tussen de politieoverheden (o.a. burgemeester), de vertegenwoordigers van de drie reguliere politiediensten (gemeentepolitie, Rijkswacht en gerechtelijke politie) en de procureur des Konings⁵¹⁴. Dit overleg had dan ook tot doel om de coördinatie van het lokale veiligheidsbeleid en de uitvoering ervan door de politiediensten te verbeteren⁵¹⁵.

319. Door de Octopushervorming evolueerden de drie politiediensten naar de lokale en federale politie. Voortaan zou er slechts nog sprake zijn van een “driehoeksoverleg” tussen de

⁵¹¹ D. VAN DAELE, “De gemeenschappen en Gewesten en het strafrechtelijk beleid” in A. DORMAELS, T. VANDERBEKEN, K. VAN CAUWENBERGHE, D. VAN DAELE en K. VAN HEDDEGHEM, “Het justitie-akkoord van oktober 2007: commentaren bij een tijdsdocument”, *Panopticon* 2008 (2), 53.

⁵¹² D. REYNIERS, “De strafrechtssketen: straffe keten?” in M. VANDERHALLEN, E. JASPAERT en G. VERVAECKE (eds.), *De relatie in de strafrechtssketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Cahiers Politiestudies nr. 12, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 100.

⁵¹³ J. NAEYÉ, *Nederlands Politierecht. Tekst en commentaar 2009-2010*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2009, 95.

⁵¹⁴ J. CAPELLE, “Historiek en bedoeling van vijfhoeksoverleg” in F. TAS, J. CAPELLE en A. DE MAGHT-AELBRECHT, *Het vijfhoeksoverleg: de stap naar een integraal lokaal beleid?*, Brussel, Centrum voor Politiestudies, 1995, 3.

⁵¹⁵ Art. 2M1, lid 1 Omz. van 22 mei 1995 inzake het vijfhoeksoverleg, *BS* 20 juni 1995 (hierna: Omz. Vijfhoeksoverleg).

burgemeester, korpschef van de politiezone en de procureur des Konings dat georganiseerd wordt in de schoot van de Zonale Veiligheidsraad⁵¹⁶ (art. 35 WGP).

320. Hierboven werd al bepaald dat de organisatie inzake de burgemeester voortaan onder de gewestelijke bevoegdheid valt en dat ook het Vlaams Gewest de bevoegde tuchtoverheid is voor deze lokale mandataris (art. 71 Gemeentedecreet). Daarnaast staat de korpschef aan het hoofd van een lokale politiezone en oefent die korpschef de bevoegdheden die hem toekomen, uit onder het gezag van de burgemeester of van het politiecollege (art. 44 j° art. 45 WGP). Het is dus duidelijk dat deze twee actoren direct respectievelijk indirect onder de Vlaamse overheid dienen gezien te worden: de lokale politie staat onder de bevoegdheid van de burgemeester of het politiecollege en die op hun beurt – direct of indirect – onder de bevoegdheid staan van het Vlaams Gewest. Dit komt er op neer dat de Vlaamse overheid alleen rekening dient te houden met de burgemeester(s) daar waar de federale overheid rekening dient te houden met de procureur des Konings. Dit komt omdat deze laatste onder het rechtstreeks gezag staat van de (federale) minister van Justitie (art. 143quater, lid 2 Ger.W.) maar dit dient in beperkte mate te worden genuanceerd gelet op de recentste staatshervorming.

321. De rol van de procureur des Konings is dus heel belangrijk in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid. Het is immers die procureur des Konings die instaat voor het bepalen van de materies waarin in zijn arrondissement de misdrijven prioritair worden opgespoord (art. 28ter, §1 Sv.). Het komt er dus op neer dat de procureur des Konings binnen de krijtlijnen van het federale beleid zijn eigen accenten kan leggen in dat lokaal veiligheidsbeleid⁵¹⁷. Rekeninghoudend met het feit dat het diezelfde procureur is die instaat voor de beoordeling van de opportuniteit van vervolging en hiervoor – in dit geval – de reden van seponeren aangeeft (art. 28 quater Sv.), is het duidelijk dat het alleen maar de vruchten afwerpt wanneer die drie actoren aan hetzelfde zeil trekken⁵¹⁸. Het is dus de bedoeling dat het beleid van die drie actoren op elkaar afgestemd is zodat er op de meest optimale wijze aan een opsporingsbeleid kan worden gedaan. Eerst en vooral kan de lokale bestuursoverheid zorgen voor bepaalde stimulansen waardoor enerzijds potentiële daders worden opgevangen in het sociaalrechtelijk net (vb. onderwijscheques ...) en anderzijds de druk op de strafrechtsketen

⁵¹⁶ Voor de volledigheid dient in principe de bestuurlijke directeur-coördinator van de federale politie hier ook nog bij worden vermeld.

⁵¹⁷ D. VAN DAELE, "Strafrechtelijk ketenbeheer in het perspectief van een geïntegreerd veiligheidsbeleid: het openbaar ministerie als regisseur?" in M. VANDERHALLEN, E. JASPAERT en G. VERVAECKE (eds.), *De relatie in de strafrechtsketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Cahiers Politiestudies nr. 12, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 139.

⁵¹⁸ *Ibid.*, 139.

kan worden verlaagd⁵¹⁹. Daarnaast is het de taak van de korpschef om te zorgen dat de politiediensten die misdrijven gaan opsporen die als prioritair worden gezien door de procureur des Konings. Tot slot komt het de procureur toe om de opgespoorde misdrijven te gaan vervolgen⁵²⁰.

322. Opdat dus het lokaal veiligheidsbeleid beter op elkaar zou kunnen worden afgestemd, zou het beter zijn dat de Vlaamse overheid ook de organisatie van het Openbaar Ministerie zou kunnen regelen zodat de hogere overheid bij haar beleid ook rekening zou kunnen houden met deze derde actor⁵²¹. Als voorbeeld kan er verwezen worden naar het feit dat de Vlaamse decreetgever geopteerd heeft voor de beheers- en beleidscyclus zonder hier voldoende aandacht te geven aan het lokaal veiligheidsbeleid. Wanneer de Vlaamse overheid een grotere bevoegdheid zou hebben inzake dat beleid – *in casu* de procureur des Konings – zou ze daar ook meer rekening mee hebben gehouden waardoor dit het veiligheidsbeleid ten goede zou komen en bijgevolg een antwoord zou worden geboden op de reeds eerder geformuleerd vraag van de VVSG⁵²². Daarnaast zou er op het lokale niveau aan planlastvermindering kunnen gedaan worden omdat het lokaal veiligheidsbeleid in de meerjarenplanning zou kunnen worden geïntegreerd⁵²³. Die planlastvermindering zou er toe leiden dat het lokaal veiligheidsbeleid gekoppeld wordt aan het lokaal beleid waardoor deze laatste in het kader van het strafrechtelijk beleid *sensu lato* zou kunnen zorgen voor een daling van de criminaliteit.

B. EEN DISCRIMINATIE VAN DE VERDACHTE?

323. Zoals hieronder zal worden bepaald, heeft het Grondwettelijk Hof recent een schending gezien in het kader van de regeling van de rechtspleging wanneer het openbaar ministerie bij een territoriale onbevoegdheid van de onderzoeksrechter de zaak voor de correctionele rechtbank brengt zonder de raadkamer te consulteren⁵²⁴. De vraag die hier dan ook rijst, is wat er dient te gebeuren met de verdachte indien de redenering van het Grondwettelijk Hof wordt doorgetrokken. Bestaat er een discriminatie voor de verdachte die quasi niet betrokken wordt in het opsporingsonderzoek in tegenstelling tot de inverdenkinggestelde *“die uiteindelijk voor dezelfde vonnisrechter wordt gebracht maar wettelijke mogelijkheden heeft (gehad) om het strafdossier in kwestie op een actieve manier te volgen en op tegensprekelijke wijze tussen te*

⁵¹⁹ B. DE RUYVER, *Syllabus Strafrechtelijk Beleid*, 2015, 5.

⁵²⁰ *Ibid.*, 139.

⁵²¹ W. BRUGGEMAN, “Plannen maken: een noodzakelijk kwaad” in A. RAES *et al.* (eds.), *Congresboek. Strafrechtelijk beleid. Beleidsvoering: evolutie en uitdagingen*, Brussel, Politeia, 2010, 191.

⁵²² Zie *supra* p. 107-108, randnr. 300

⁵²³ Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004, 99.

⁵²⁴ W. MICHIELS en B. HUYLEBROEK, “Arrest Grondwettelijk Hof legt wettelijk hiaat bloot bij regeling van rechtspleging”, *Juristenkrant*, afl. 305, 11 maart 2015, 2.

*komen alvorens de vonnisrechter zich erover moet buigen*⁵²⁵? Als reactie hierop kwam alvast dat de bovenstaande vraag het Wetboek van Strafvordering door elkaar haalt⁵²⁶. Volgens MABILDE is er juridisch een duidelijk en essentieel verschil tussen de verdachte en de inverdenkinggestelde waardoor bovenstaande vraag geen inhoud heeft. Het antwoord op deze vraag zal dan ook afgewacht moeten worden tot dat één of ander rechtscollege hierop reageert.

C. HET SOCIAAL STRAFRECHT: DE ARBEIDSAUDITEUR NEEMT ER DE HONNEURS WAAR!

324. Wanneer in het kader van het sociaal recht een misdrijf wordt gepleegd, worden de honneurs van de procureur des Konings voor de politierechtbank en de rechtbank van eerste aanleg door de arbeidsauditeur en voor de hoven van beroep door leden van het arbeidsauditoraat-generaal waargenomen (art. 155, lid 1 Ger.W.). Het komt er aldus op neer dat het openbaar ministerie in sociale zaken niet door het “traditionele” openbaar ministerie wordt uitgeoefend.

325. Het was de beleidsmakers dan ook niet ontgaan dat een dergelijk “speciaal” openbaar ministerie eigenlijk niet langer aan de orde was. Dit lijkt m.i. dan ook logisch wegens de afwezigheid van een dergelijk speciaal openbaar ministerie bij de rechtbanken van koophandel. Het was dan na de Octopushervorming ook de bedoeling om een horizontale integratie te creëren voor wat betreft het openbaar ministerie waardoor de arbeidsauditoraten in de parketten van eerste aanleg zouden worden geïncorporeerd zonder te moeten inboeten aan hun specialisatie⁵²⁷.

326. Alhoewel het een goede bedoeling was om een dergelijke horizontale integratie van het openbaar ministerie te creëren, is hier niets van in huis gekomen. Het is dus blijkbaar moeilijk om een hervorming te creëren die betrekking heeft op het openbaar ministerie in het algemeen en de arbeidsauditoraten in het bijzonder. Het is hierbij dan ook essentieel om de mensen van het openbaar ministerie in de visie van een overheveling mee te hebben als men in de toekomst wil spreken van een geslaagde defederalisering. Het dient dus duidelijk te zijn dat er

⁵²⁵ W. MICHIELS en B. HUYLEBROEK, “Opsporingsonderzoek?” in W. MICHIELS en B. HUYLEBROEK, “Arrest Grondwettelijk Hof legt wettelijk hiaat bloot bij regeling van rechtspleging”, *Juristenkrant*, afl. 305, 11 maart 2015, 2.

⁵²⁶ B. MABILDE, “Opsporingsonderzoek”, *Juristenkrant*, afl. 306, 25 maart 2015, 12.

⁵²⁷ C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en S. PARMENTIER, *Een openbaar ministerie voor de 21^{ste} eeuw*, Leuven, Universitaire Pers, 2000, 104.

van een overheveling geen sprake kan zijn als dit niet tot efficiëntiewinsten leidt én dat dit geen draagvlak heeft bij diegene die het ambt uitoefenen.

D. IS HET PARKET AL NIET EEN BEETJE GESPLITST?

327. Via de verschillende staats hervormingen die ons land sinds 1970 heeft gekend, is het strafrecht reeds een deeltje overgeheveld⁵²⁸. Het komt er dus op neer dat de gemeenschappen en gewesten in staat zijn om bepaalde misdrijven aan te nemen. Wat de opsporing en vervolging betreft, komt dit toe aan het openbaar ministerie dat onder het gezag staat van de federale minister van Justitie⁵²⁹.

328. Men kan dus stellen dat het openbaar ministerie al een beetje gesplitst is. De vraag van de gemeenschappen en gewesten bestond al langer en kwam er op neer dat – bij gebreke aan inspraak in het vervolgingsbeleid – de parketten te weinig rekening hielden met die ‘deelstatelijke’ misdrijven (o.a. bouw- en milieumisdrijven). Hierop werd een antwoord geboden met de laatste staats hervorming⁵³⁰.

329. De vraag is nu of een verdere overheveling van de parketten op het niveau van de rechtbanken van eerste aanleg wenselijk zou zijn. Er moet enigszins rekening gehouden worden met het gelijkaardig argument dat in dit dossier de modernisering nog maar recent gebeurd en nog niet geëvalueerd is. Verder zou een overheveling van die parketten wel kunnen nu bepaalde misdrijven zich reeds op deelstatelijk niveau bevinden. Tot slot lijkt het enigszins duidelijk dat het opsporings- en vervolgingsbeleid in Vlaanderen, Wallonië en Brussel verschilt wat tot een gedifferentieerd beleid leidt.

E. SLAAT HET ‘VLAAMS’ OPENBAAR MINISTERIE OPNIEUW DE VERKEERDE WEG IN?

330. Wanneer de bevoegdheid van de organisatie van het Openbaar Ministerie een deelstaatbevoegdheid zou worden, zou dit er toe leiden dat er hiervoor drie of vier overheden bevoegd worden. De vraag die zich hierbij dan ook stelt, is of er in de toekomst voldoende informatie-uitwisseling zou volgen tussen die verschillende Openbare Ministeries omdat ook het College van Procureurs-generaals anders zou worden georganiseerd? Aan de andere kant

⁵²⁸ Zie *supra* p. 32-47, randnrs. 66-120.

⁵²⁹ D. VAN DAELE, “De gemeenschappen en Gewesten en het strafrechtelijk beleid” in A. DORMAELS, T. VANDERBEKEN, K. VAN CAUWENBERGHE, D. VAN DAELE en K. VAN HEDDEGHEM, “Het justitie-akkoord van oktober 2007: commentaren bij een tijdsdocument”, *Panopticon* 2008 (2), 53.

⁵³⁰ Zie *supra* p. 46-47, randnrs. 118-120.

kan terecht de vraag gesteld worden of we hiermee niet naar de vroegere praktijken teruggrijpen toen de verschillende arrondissementen nog een eigen vervolgingsbeleid voerden. Zal dit er niet toe leiden dat er opnieuw drie of vier soorten vervolgingsbeleidsvoeringen ontstaan⁵³¹?

(I) LEREN UIT DE FOUTEN VAN ELKAAR: HET INSTITUTIONEEL LEREN

331. Het is net de ophefmakende zaak-Dutroux die dit gebrek aan informatie-uitwisseling heeft duidelijk gemaakt. De parlementaire onderzoekscommissie-Dutroux was *“geconfronteerd geworden met ernstige lacunes op het vlak van het doorgeven van informatie, zowel in Charleroi als tussen Charleroi en Luik. Bovendien verliep de informatie-uitwisseling deficiënt in alle richtingen en op alle niveaus...”*⁵³². Het was bijvoorbeeld tussen de magistraten van Charleroi onderling en met hun Luikse collega's dat de informatie-uitwisseling rampzalig verliep⁵³³.

332. In dit kader kan er perfect verwezen worden naar het algemene argument van het “institutioneel leren”⁵³⁴. Het is zo dat het gehele land de gevolgen heeft gedragen van de hiaten die zich hebben voorgedaan in de zaak-Dutroux. Wanneer de organisatie inzake de parketten reeds een deelstatelijke materie zou zijn geweest, zou dit er toe geleid kunnen hebben dat de Vlaamse en Brusselse parketten uit de Waalse fouten zouden hebben geleerd.

(II) IEDER VOOR ZICH: EXTERNE EFFECTEN

333. De recente geschiedenis heeft ons geleerd dat het voeren van een efficiënt strafrechtelijk beleid broodnodig is⁵³⁵. Wanneer iedere deelstaat nu een eigen strafrechtelijk beleid zou kunnen voeren, zou dit ertoe kunnen leiden dat het laks strafrechtelijk beleid van de ene deelstaat negatieve gevolgen heeft voor de andere deelstaat⁵³⁶. Het argument van de ‘externe effecten’ verdedigt dus het behoud van het strafprocesrecht op het federale niveau. De vraag is hierbij of dit positief dan wel negatief bekeken moet worden...

⁵³¹ Impliciet: C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 600.

⁵³² Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak «Dutroux-Nihoul en consorten», *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 713/8, 45.

⁵³³ *Ibid.*, 45.

⁵³⁴ Zie *supra* p. 83, randnr. 237-238.

⁵³⁵ W. BRUGGEMAN, “Plannen maken: een noodzakelijk kwaad” in A. RAES *et al.* (eds.), *Congresboek. Strafrechtelijk beleid. Beleidsvoering: evoluties en uitdagingen*, Politeia, Brussel, 2010, 191.

⁵³⁶ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 15.

(III) DE RAAD VAN PROCUREURS DES KONINGS EN HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL IN HET NIEUWE BELGIË

334. De traditie van overleg tussen verschillende niveaus is in ons land nog een recente aangelegenheid. Alhoewel het College van Procureurs-generaal formeel werd geïnstalleerd met de wet van 4 maart 1997 bestond ze informeel al iets langer⁵³⁷. Voor wat de bevoegdheid van dit College betreft, strekt dit zich uit van de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid tot de goede en algemene gecoördineerde werking van het openbaar ministerie (art. 143bis, §2 Ger.W.). Het kwam er eigenlijk op neer dat er een adviesorgaan werd opgericht waarbij de magistraten hun verzuchtingen en standpunten zouden kunnen uiten inzake hun beroepsuitoefening⁵³⁸.

335. In navolging van het College van Procureurs-generaal werd er voorzien in de oprichting van de Raad van Procureurs des Konings⁵³⁹. Ze heeft in hoofdorde tot doel het bovenstaande college te adviseren over de harmonisatie en de uniforme toepassing van de regels (art. 150bis, lid 2 Ger.W.).

336. Hiermee wordt het duidelijk dat het alleszins niet de bedoeling kan zijn om de kennis uit het verleden zomaar aan de kant te gooien. Het opzet moet dus zijn om de gecreëerde overleg- en adviesorganen te behouden ongeacht in welke hoedanigheid dit gebeurt. Voor wat de Raad van procureur des Konings betreft, zou dit per deelstaat georganiseerd kunnen worden. Voor wat het College van procureurs-generaal betreft, zou er in de verplichting kunnen worden voorzien om aan de hand van een samenwerkingsakkoord te gaan regelen hoe dit overkoepeld orgaan moet worden geregeld en georganiseerd. Het voordeel van deze “verdeling” zou er toe kunnen leiden dat de Raad van procureurs des Konings meer rekening zou kunnen houden met het opsporings- en vervolgingsbeleid van misdrijven die zich op het deelstatelijk niveau bevinden daar waar het College ook rekening zou kunnen houden met de nog ‘federale’ misdrijven.

⁵³⁷ Wet tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, *BS* 30 april 1997; *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 447/1, 2.

⁵³⁸ *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 10.

⁵³⁹ Ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *BS* 10 februari 1999; Recentelijk is er ook een College van het Openbaar Ministerie gecreëerd maar dit heeft vooral tot doel om het beheer van dit openbaar ministerie te organiseren (art. 184 e.v. Ger.W.).

F. EEN VLAAMSE LOKALE POLITIE MET EEN FEDERAAL GEORGANISEERD OPENBAAR MINISTERIE: EEN WEDERGEBOORTE VAN DE SENAAT?

337. Er wordt hier niet zonder reden bijkomende melding gemaakt van het federaal georganiseerd openbaar ministerie om de verwarring met het federaal parket niet te maken. Hierboven werd er reeds bepaald dat er een intense samenwerking bestaat tussen de politiediensten en het openbaar ministerie. Wanneer de organisatie en het beleid inzake de politiediensten een deelstatelijke bevoegdheid zou worden daar waar de organisatie en het beleid inzake het openbaar ministerie op het federale niveau zou ressorteren, zouden er tussen die twee bevoegdheidsniveaus belangrijke hiaten kunnen ontstaan. Wanneer dan de geschiedenis van vooral de parlementaire onderzoekscommissies in acht wordt genomen, is het belangrijk te stellen dat het ten allen tijde voorkomen moet worden dat er een te grote afstand zou worden gecreëerd tussen deze twee beleidsaspecten.

338. Door het Vlinderakkoord werd het federale niveau omgevormd tot een quasi-monocameralisme waardoor de Senaat slechts nog een geringe rol zal spelen in de toekomst⁵⁴⁰. Eén van de mogelijkheden zou er in bestaan dat de nieuwe Senaat een ruimere rol wordt toebedeeld als “conflicthanteerder”. Ondanks het feit dat de verschillende Belgische overheidsinstellingen bij de uitoefening van hun bevoegdheden de federale loyaleit in acht dienen te nemen (art 143, §1 Gw.), was het reeds bij de voorgaande staatshervormingen voor de (grond)wetgever duidelijk dat er tussen de verschillende niveaus bepaalde belangenconflicten zouden kunnen rijzen. Hiervoor werd er voorzien in een wettelijk initiatief ter voorkoming en regeling van belangenconflicten. Het komt er dus op neer dat een parlement – indien ze van oordeel is dat ze ernstig kan worden benadeeld door een in een ander parlement ingediend ontwerp of voorstel van decreet of ordonnantie – met drie vierde van de stemmen de schorsing van de procedure kan vragen met het oog op overleg (art. 32, 1bis, eerste lid *in fine* GWHI⁵⁴¹). In dat geval kan het parlement die de motie aanneemt een schorsing van 60 dagen bekomen van de procedure in het andere parlement om overleg te plegen. Indien dat overleg geen witte rook oplevert, komt het de Senaat toe om hierover advies te verlenen aan het Overlegcomité die naderhand de beslissing neemt.

339. Om er aldus voor te zorgen dat de fouten uit de geschiedenis niet zouden worden herhaald en de bevoegdheden op een niet-concurrerende weg zouden worden uitgeoefend, zou er voor een versterkte rol van de Senaat kunnen worden geopteerd. Tot op vandaag is het

⁵⁴⁰ H. MATTHIJS, “De hervorming van de Senaat”, *CDPK* 2013, afl. 1, 61.

⁵⁴¹ Gewone wet van 9 augustus tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980 (hierna: GWHI).

zo dat een plenaire vergadering eerst een belangenconflict moet inroepen vooraleer deze procedure op gang wordt gezet. In de toekomst zou er een speciale rol kunnen worden weggelegd voor de Senaat die in de door de (grond- of bijzondere) wet voorziene gevallen over een evocatierecht zou beschikken om na te gaan of er van een ernstige benadeling sprake zou kunnen zijn.

G. HET OPENBAAR MINISTERIE IN BRUSSEL-HALLE-VILVOORDE: EEN ERRATUM BIJ DE GERECHTELIJKE HERVORMING?

340. De politieke partijen die samen het Vlinderakkoord hebben onderhandeld, dienden zich niet alleen te buigen over de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde maar ook over het gelijknamend gerechtelijk arrondissement. In tegenstelling tot de kieskring werd het gerechtelijk arrondissement hervormd en niet gesplitst⁵⁴². Hiervoor werd het oud gerechtelijk arrondissement Brussel territoriaal opgedeeld in een arrondissement Brussel dat bevoegd wordt voor de 19 Brusselse gemeenten en een arrondissement Halle-Vilvoorde voor de gemeenten uit Halle-Vilvoorde⁵⁴³.

341. Door deze territoriale opdeling zou een overheveling van de parketten geen invloed hebben op de recentste splitsing van het gerechtelijk arrondissement. Het parket van het arrondissement Brussel zou een bevoegdheid van de Brusselse deelstaat worden daar waar het parket van het arrondissement Halle-Vilvoorde een Vlaamse bevoegdheid zou worden.

H. DE REDELIJKE TERMIJN IN STRAFZAKEN: WE KUNNEN NIET BLIJVEN OP DE VINGERS GETIKT WORDEN

342. Eén van de basisbeginselen die uit het belangrijke artikel 6 EVRM wordt afgeleid is dat eenieder recht heeft op een behandeling van zijn zaak “binnen een redelijke termijn”. Wat net onder die redelijke termijn dient worden begrepen, hangt af van tal van factoren en van zaak tot zaak⁵⁴⁴. De *ratio legis* van die redelijke termijn is dan ook de verdachte een waarborg te geven opdat zijn dossier niet ellenlang zou aanslepen⁵⁴⁵.

⁵⁴² B. VANLERBERGHE, “Het gerechtelijke arrondissement Brussel” in A. ALEN, B. DALLE, W. PAS (*et al.*), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 351.

⁵⁴³ *Ibid.*, 196.

⁵⁴⁴ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 689.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, 688.

343. Eind 2014 werd België voor de zoveelste keer door het EHRM op de vingers getikt⁵⁴⁶. In het kader van de overschrijding van de redelijke termijn heeft een persoon de mogelijkheid om schadevergoeding te verkrijgen via artikel 1382 BW. In 2000 had de Belgische wetgever in de mogelijkheid voorzien dat de rechter – bij schending van de redelijke termijn – de veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring kan uitspreken of kan komen tot een lagere straf dan de minimumstraf⁵⁴⁷ (art. 21ter VTSv.). Straatsburg heeft nu echter besloten dat dit onvoldoende is mede dankzij het gebrek aan een effectief rechtsmiddel tegen de schending van die redelijke termijn tijdens het vooronderzoek⁵⁴⁸.

344. Het is niet voor de eerste keer dat België in deze problematiek door het EHRM veroordeeld wordt. Om de reden dat het Wetboek van Strafvordering niet langer aangepast is aan zijn tijd staan er twee mogelijkheden open: ofwel neemt de federale overheid eindelijk het initiatief om het voorontwerp van een wetboek van strafprocesrecht te stemmen en up te daten ofwel wordt het strafprocesrecht overgeheveld zodat op deelstatelijk niveau met een *tabula rasa* kan worden begonnen⁵⁴⁹.

I. IS DE OMGEKEERDE WEG BETER? HET KIEZEN VOOR EEN “EN-EN”-VERHAAL

345. Door het Verdrag van Lissabon werd er tussen de EU-lidstaten in de mogelijkheid voorzien om in de toekomst een Europees parket op te richten. Het VWEU bepaalt voortaan dat ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, de Raad bij verordening een Europees openbaar ministerie kan instellen (art. 86, 1., lid 1 VWEU⁵⁵⁰). Hierdoor zou dit Europees parket bevoegd worden voor het opsporen, vervolgen en dagvaarden van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die die financiële belangen van de Unie schaden (art. 86, 2. VWEU). Daarbij aansluitend zou dit Europees parket ook de strafvordering uitoefenen ter terechtzitting. Tot slot zou de Europese Raad de bevoegdheden van het Europees parket kunnen uitbreiden met het oog op een betere bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit. De Belgische parketten zouden aldus gedefederaliseerd kunnen worden maar dit moet m.i. samen gezien worden met de creatie van een Europees openbaar ministerie waardoor het bewaren van een groter overzicht op Europees niveau gerealiseerd zou kunnen worden

⁵⁴⁶ EHRM 28 oktober 2014, nr. 18393/09, Panju/België.

⁵⁴⁷ Wet van 30 juni 2000 tot invoeging van een artikel 21ter in de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, *BS* 2 december 2000.

⁵⁴⁸ T. DECAIGNY en P. DE HERT, “België moet ingrijpen in redelijke termijn in strafzaken”, *Juristenkrant*, afl. 298, 19 november 2014, 1.

⁵⁴⁹ Zie *supra* p. 101-102, randnrs. 281-283 en *infra* p. 127-128, randnrs. 356-358 en p. 162-163, randnrs. 448-452.

⁵⁵⁰ Geconsolideerde versie van 26 oktober 2012 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, nr. 326/1, 82 en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:NL:PDF>.

5. DE ONDERZOEKSRECHTER

346. Wanneer men uitgaat van de strafrechtsbedeling als een keten is het duidelijk dat de verschillende echelons met elkaar verbonden zijn⁵⁵¹. Wanneer men dus spreekt van een overheveling van het openbaar ministerie spreekt het voor zich dat het instituut van de onderzoeksrechter ook zou moeten worden overgeheveld⁵⁵².

347. De onderzoeksrechter staat aan het hoofd van een gerechtelijk onderzoek, heeft als mogelijkheid om dwangbevelen uit te vaardigen en kan oordelen wanneer het opportuun is om in het kader van een onderzoek inbreuk te maken op de individuele rechten en vrijheden (art. 55 j° art. 56 Sv.). Door zijn onpartijdig en onafhankelijk statuut als rechter dient deze geen rekening te houden met het strafrechtelijk beleid⁵⁵³.

A. DE VERSNIJPERING VAN DE BEVOEGDHEID INZAKE DE ACTOR 'ONDERZOEKSRECHTER': ZOEK DE VERSCHILLEN

348. Wanneer de deelstaten over de mogelijkheid zouden beschikken om het instituut van een onderzoeksrechter te gaan bepalen of te organiseren, lijkt het logisch dat op die niveaus de discussies over de onderzoeksrechter ook zullen rijzen⁵⁵⁴. Zoals reeds eerder bepaald, zou dit er toe kunnen leiden dat een bepaalde deelstaat wel de weg van de modernisering inslaat en zo kiest voor de rechter van het onderzoek en een andere deelstaat de zaken behoudt zoals ze zijn. De vraag die dan rijst, is of dit haalbaar en aanvaardbaar is in één en hetzelfde land? Het dient duidelijk te zijn dat dit zeker tussen de deelstaten niet coöperatief zou werken en de heterogeniteit zeker en vast niet ten goede zou komen. Daarbij zou één van de basisaspecten van de hervorming van het strafprocesrecht – de continuïteit – sterk in het gedrang komen⁵⁵⁵.

⁵⁵¹ D. REYNIERS, "De strafrechtsketen: straffe keten?" in M. VANDERHALLEN, E. JASPAERT en G. VERVAECKE (eds.), *De relatie in de strafrechtsketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Cahiers Politiestudies nr. 12, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 93.

⁵⁵² In die zin stelt Walter De Smedt dat wanneer het instituut van onderzoeksrechter zou wijzigen dit ook een effect zou hebben voor het instituut van het openbaar ministerie. Zie: W. DE SMEDT, "Het monster van Loch Ness", *Juristenkrant*, afl. 298, 19 november 2014, 12.

⁵⁵³ D. VAN DAELE, "Strafrechtelijk ketenbeheer in het perspectief van een geïntegreerd veiligheidsbeleid: het openbaar ministerie als regisseur?" in M. VANDERHALLEN, E. JASPAERT en G. VERVAECKE (eds.), *De relatie in de strafrechtsketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Cahiers Politiestudies nr. 12, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 147.

⁵⁵⁴ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 611-614.

⁵⁵⁵ Zie *supra* p. 101, randnr. 282.

B. DE RECHTER VAN HET ONDERZOEK IN ANDERE LANDEN: DAAR LUKT HET WEL?

349. Het hoeft geen betoog dat niet ieder land het instituut van de onderzoeksrechter kent. Daar waar België nog altijd vasthoudt aan de onderzoeksrechter, werken sommige landen met het systeem van de rechter van het onderzoek. Het argument wordt in deze discussie dan soms eens gegeven dat het bestaan van een rechter van het onderzoek in Vlaanderen en een onderzoeksrechter in Wallonië de werking van het veiligheidsbeleid en de uitwisseling van informatie te sterk zou hypothekeren. Als een ander land (vb. Groot-Brittannië) wel voor de rechter van het onderzoek kiest in tegenstelling tot een ander land (vb. België) gaat die werking wel. Waarom zou het dan niet lukken als bijvoorbeeld Vlaanderen en Wallonië een ander systeem hebben? Het lijkt duidelijk dat het misschien wel zou lukken maar dat het ergens wel absurd zou zijn in één en hetzelfde land. Als men dan toch kiest voor een overheveling kan men altijd voorzien in het sluiten van een verplicht samenwerkingsakkoord maar dan kan tegelijkertijd de vraag gesteld worden waarom men zou overhevelen?

6. DE FEDERAAL PROCUREUR

350. Voor de recentste gerechtelijke hervorming was ons land ingedeeld in 27 verschillende gerechtelijke arrondissementen. Ieder arrondissement had zijn eigen parket waar een procureur des Konings aan het hoofd stond. Die territoriale versnippering vormde in vele gevallen een tijdrovende en verlamme hinderpaal voor de opsporing van misdrijven, vooral als het over misdrijven ging die zich over het grondgebied van meerdere arrondissementen strekte en bij uitbreiding bij dossiers met internationale vertakkingen⁵⁵⁶.

351. Om hieraan te verhelpen werd de nationaal magistraat gecreëerd die als de voorloper van de federale procureur kan worden gezien⁵⁵⁷. De instituut van de federale procureur werd opgericht om “1° de strafvordering uit te oefenen in bepaalde misdrijven die een internationaal of nationaal aspect hebben, 2° te zorgen voor de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en het vergemakkelijken van de internationale samenwerking en 3° het toezicht uit te oefenen op de algemene en bijzondere werking van de federale politie” (art. 144bis, §2 Ger.W.).

352. Het bovenstaande maakt aldus duidelijk dat een overheveling van de ‘federale procureur’ de *ratio* van de oprichting helemaal zou verwaarlozen. Het was net de bedoeling dat deze

⁵⁵⁶ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 879.

⁵⁵⁷ Ingevoerd door de wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, BS 30 april 1997.

entiteit een soort brug zou vormen tussen de verschillende arrondissementele parketten. Uit die bevindingen “groeide de behoefte om bepaalde ingewikkelde en omvattende strafzaken op een centraal niveau te behandelen met het oog op een betere en efficiëntere rechtsbedeling”⁵⁵⁸. Het is dan ook nooit de bedoeling deze rol van de federaal procureur te doen verdwijnen.

353. De omschrijving van het takenpakket van de federale procureur maakt tot slot duidelijk dat het noodzakelijk is om een dergelijk instituut te behouden op het federale niveau. In dezelfde zin kan er geen argument gevonden worden voor de creatie van een deelstatelijk procureur en zeker niet na de laatste gerechtelijke hervorming waardoor de parketten quasi samenvallen met de provinciale grenzen.

7. DE ONDERZOEKSGERECHTEN: DE RAADKAMER EN DE KAMER VAN INBESCHULDIGINGSTELLING

A. HET TUSSENSCHOT TUSSEN HET VOORONDERZOEK EN HET ONDERZOEK TER TERECHTZITTING

354. De onderzoeksgerechten zijn specifieke kamers die zich bevinden op het niveau van de rechtbanken van eerste aanleg – de *raadkamer* – en op het niveau van de hoven van beroep – de *kamer van inbeschuldigingstelling* – die een bijzondere rol spelen in het kader van een gerechtelijk onderzoek⁵⁵⁹. Op dat vlak worden ze als een soort ‘tussenschot’ gezien tussen het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. De raadkamer fungeert als gerechtsinstantie om te oordelen over de regelmatigheid en opportuniteit van de voorlopige hechtenis enerzijds (art. 21, §4 VH-wet) en als verwijzingsinstantie om de inverdenkinggestelde naar de politie- of correctionele rechtbank of – indien de raadkamer van oordeel is dat het om een misdaad gaat – naar de KI (art. 128, 129, 130 & 133 Sv.) te verwijzen. Voor wat de Kamer van Inbeschuldigingstelling betreft, neemt ze akte van de beroepen die ingesteld worden tegen de raadkamer⁵⁶⁰ en heeft ze o.a. als bevoegdheid om de inverdenkinggestelde naar het Hof van Assisen te verwijzen (art. 231 Sv.).

⁵⁵⁸ Voorstel van wet (F. ERDMAN, H. COVELIERS, C. MICHEL, T. GIET, V. DECROLY en F. TALHAOU) inzake het federaal parket, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 897/1, 4.

⁵⁵⁹ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 617.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, 621.

355. Het dient duidelijk te zijn dat de onderzoeksgerechten als een deel van de hoven en rechtbanken kunnen worden gezien waardoor hun overheveling zal afhangen van de wenselijkheid van de defederalisering van die hoven en rechtbanken. Los van de algemene argumenten zijn er dan ook niet echt motieven pro of contra overheveling te vinden die specifiek op dit instituut van toepassing zijn. Alhoewel niet alle landen deze entiteit kennen⁵⁶¹, lijkt het verdere bestaan van deze onderzoeksgerechten niet in het gedrang te komen om de reden dat ook het recentste wetsvoorstel voor een nieuw wetboek van Strafrecht nog in dit instituut voorziet⁵⁶².

B. HIATEN IN DE WETGEVING: TIJD VOOR EEN TABULA RASA?

356. Recent kwam het Grondwettelijk Hof tot een schending van het gelijkheidsbeginsel in het kader van de regeling van de rechtspleging wanneer het openbaar ministerie bij een territoriale onbevoegdheid van de onderzoeksrechter de zaak voor de correctionele rechtbank brengt zonder de raadkamer te consulteren⁵⁶³. Het komt er meerbepaald op aan dat een rechtstreekse dagvaarding door het openbaar ministerie na een gerechtelijk onderzoek nooit redelijk verdedigbaar kan zijn⁵⁶⁴.

357. De leemte is dan ook te zoeken in de situatie – die niet wettelijk geregeld is – waarbij de procureur des Konings geen nieuwe onderzoeksrechter wil of wenst aan te stellen die dan wel territoriaal bevoegd zou zijn. Wanneer de vorige onderzoeksrechter niet langer bevoegd is en de procureur des Konings geen nieuwe onderzoeksrechter heeft gelast, bevindt men zich in een zogenaamd “sluimerend gerechtelijk onderzoek”⁵⁶⁵. In die zin is het dan ook niet mogelijk om verder de regeling van de rechtspleging te doorlopen wat tot een onhoudbare situatie leidt voor de inverdenkinggestelde en de burgerlijke partij⁵⁶⁶.

358. Omdat dit recent ontdekt hiaat zeker en vast niet het enige is in het kader van het strafprocesrecht⁵⁶⁷ kan er geopteerd worden om met een nieuw wit blad – “*tabula rasa*” – te

⁵⁶¹ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 617.

⁵⁶² Voorstel van wet (H. VANDENBERGHE ET AL.) houdende het Wetboek van strafprocesrecht, *Parl.St.* Senaat 2003-04, nr. 450/1, 22.

⁵⁶³ W. MICHIELS en B. HUYLEBROEK, “Arrest Grondwettelijk Hof legt wettelijk hiaat bloot bij regeling van rechtspleging”, *Juristenkrant*, afl. 305, 11 maart 2015, 2.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, 2.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, 2.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, 2.

⁵⁶⁷ J. VAN DELM, “Raf Verstraeten stelt huidig systeem burgerlijke partijstelling in vraag”, *LegalWorld* 24 maart 2011, [website].

beginnen op het Vlaamse niveau⁵⁶⁸. Omdat het – net zoals VAN DELM stelt – onmogelijk te ontkennen is dat we tot op vandaag met oude wetboeken werken, is het aan te raden om met een onbeschreven blad te beginnen. De eerste stap is reeds gezet op het federale niveau met voorontwerp van wetboek van strafprocesrecht maar de *finishing touch* zou op deelstatelijk niveau kunnen gebeuren.

⁵⁶⁸ X., “Justitieplan voor de 21^{ste} eeuw. De visie van de N-VA”, 34 en http://www.nva.be/sites/default/files/generated/files/brochure-attachment/n-va_brochure_justitie_.pdf; Naar analogie: J. VAN DELM, “Ons strafprocesrecht moet helemaal anders. Tabula rasa!”, *Juristenkrant*, afl. 219, 8 december 2010, 8-9.

HOOFDSTUK 4. VERVOLGING: DE VOLGENDE STAP IN DE STRAFRECHTSKETEN

“Een defederalisering van Justitie zou ik het niet noemen, maar wel de erkenning dat Justitie niet alleen een zaak is van de Staat, maar ook van de Gemeenschappen en Gewesten. Door de zesde staatshervorming worden de deelstaten betrokken bij het vervolgingsbeleid. Tot op heden is dat een exclusief federale bevoegdheid. De federale minister van Justitie draagt de eindverantwoordelijkheid. Hij heeft een positief injunctierecht, kan richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid uitvaardigen en het College van procureurs-generaal aansturen. Nu worden de deelstaten daarin betrokken”.
Jan Velaers in een dubbelinterview met Jurgen Vanpraet voor de Juristenkrant⁵⁶⁹.

359. De vervolging is de logische derde stap van de strafrechtsbedeling. Deze fase hangt logischerwijze nauw samen met het vorig echelon van de strafrechtsketen omdat ze in de regel wordt uitgeoefend door de persoon onder wiens gezag de opsporing werd uitgevoerd, namelijk de procureur des Konings⁵⁷⁰. Hierbij zou het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel ook een rol kunnen spelen omdat het openbaar ministerie verplicht zou zijn om de vervolging van ter kennis gekomen misdrijven in te stellen. In België is het echter zo dat het openbaar ministerie over de opportuniteit van vervolging oordeelt en hierdoor een bepaalde beoordelingsvrijheid heeft⁵⁷¹. De specifieke omschrijving van de taak van de procureur des Konings is er gekomen met de kleine-Franchimont en leidt ertoe dat het deze actor is die – rekeninghoudend met de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, vastgesteld krachtens artikel 143ter van het Gerechtelijk wetboek – over de opportuniteit van de vervolging oordeelt (art. 28quater, lid 1 Sv.)⁵⁷².

1. DE KLASSIEKE AFHANDELING VAN DE ZAAK: DE STRAFVORDERING UITOEFENEN VOOR DE BODEMRECHTER

360. Het is lang niet meer zo dat een dader van een misdrijf automatisch vervolgd wordt. Bij het volgen van de zogenaamde klassieke weg wordt de procureur des Konings gezien als de motor in het strafproces die als taak de uitoefening van de strafvordering tot zich neemt⁵⁷³.

⁵⁶⁹ R. BOONE, “In een federale staat bestaan homogene bevoegdheidspakketten eigenlijk niet”, *Juristenkrant*, afl. 279, 4 december 2013, 8.

⁵⁷⁰ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 877.

⁵⁷¹ F. VERBRUGGEN en R. VERSTRAETEN, *Strafrecht & strafprocesrecht voor bachelors*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 18-19.

⁵⁷² Ingevoerd met artikel 4 van de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, *BS* 2 april 1998.

⁵⁷³ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 605.

Wanneer de zaak voor de bodemrechter komt, is het dan ook die procureur des Konings of zijn substituten die in dit echelon namens de vervolgende partij “vorderen”⁵⁷⁴.

A. DE BODEMRECHTER EN DE PROCUREUR DES KONINGS: EEN SCHEIDING?!

361. De uitoefening van de strafvordering voor de bodemrechter impliceert dat er ook een bodemrechter moet zijn. De mogelijke overheveling van deze actor zal m.i. aan de ene kant afhangen van de vraag of de rechtbanken zullen worden overgeheveld en aan de andere kant of het de bedoeling is dat Vlaanderen in een afzonderlijk vervolgingsbeleid wil voorzien.

362. Door de recente hervorming met het Vlinderakkoord zal het deelstatelijk niveau veel meer bij het vervolgingsbeleid worden betrokken dan voorheen⁵⁷⁵. Het kan dan ook met het oog op een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid nooit de bedoeling zijn om het federale niveau hierbij niet langer te betrekken waardoor een overheveling van de procureur des Konings niet wenselijk is. Wanneer er gesteld zou worden dat de bevoegdheid van de procureur des Konings een Vlaamse bevoegdheid zou worden, zou er bij een non-coöperatief gedrag van de deelstaten geen gezag meer bestaan van het federale niveau op deze procureur. Het zal dus het veiligheidsbeleid ten goede komen wanneer beide instanties een gezag kunnen blijven uitoefenen. Daarnaast is deze laatste hervorming te recent om die nu al te gaan aanpakken zonder na te gaan wat de effecten ervan zijn.

B. DE PROCUREUR DES KONINGS: DEZELFDE ACTOR BIJ DE OPSPORING!

363. Het is dus duidelijk dat de strafrechtssketen bestaat uit verschillende schakels die opeenvolgend zijn en die sterk aan elkaar hangen. Om de reden dat de procureur des Konings dezelfde persoon is die het opsporingsbeleid uitoefent, kan het geenzins de bedoeling zijn om het echelon ‘opsporing’ een Vlaamse bevoegdheid te maken en het echelon ‘vervolging’ federaal te houden en *vice versa*. Het dient dus duidelijk te zijn dat de keten aaneen hangt en ook – voor de goede werking – aaneen dient te worden gehouden.

⁵⁷⁴ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 605.

⁵⁷⁵ F. JUDO, “Justitie in de zesde staatshervorming. Of: over regularisatie als bevoegdheidsverdelend beginsel”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 518.

2. DE ALTERNATIEVE AFHANDELING VAN DE ZAAK: DE BODEMRECHTER KOMT ER NIET AAN TE PAS

364. In de meerderheid van de gevallen neemt de rechter vandaag de dag geen kennis van de zgn. lichte misdrijven⁵⁷⁶. Het parket heeft hier de mogelijkheid gekregen om de sanctionering van die misdrijven via een alternatieve weg te kunnen afhandelen⁵⁷⁷. De vermelding van het begrip ‘sanctionering’ is eigenlijk onterecht omdat het technisch gezien niet gaat om een sanctionering maar om een verval van de strafvordering⁵⁷⁸. Daarnaast bepalen de artt. 216bis en 216ter Sv. – die als de basisartikelen in deze procedure kunnen worden gezien – de mogelijkheden voor die alternatieve afhandeling. Aan de ene kant leidt het betalen van een bepaalde geldsom tot het verval van de strafvordering (art. 216bis Sv.) daar waar aan de andere kant de dader en het slachtoffer kunnen bemiddelen over het herstel of de vergoeding van de door het misdrijf veroorzaakte schade (art. 216ter Sv.) en dit eveneens het verval van de strafvordering tot gevolg kan hebben⁵⁷⁹.

365. In eerste instantie zal de overheveling van de regeling van de buitengerechtelijke afhandeling afhangen van de defederalisering van de entiteit die belast is met de beoordeling van de opportuniteit van de vervolging, namelijk het parket. Het spreekt voor zich – en dit is een argument dat hier al meermaals is teruggekomen – dat het niet productief kan zijn als de deelstaten de organisatie van het parket zouden kunnen regelen indien de federale overheid de werkmiddelen van die parketten zouden kunnen blijven regelen.

366. Daarnaast is het belangrijk het doel van die buitengerechtelijke afhandeling niet uit het oog te verliezen. Deze mogelijkheden werden ingevoerd met het oog op de aanpak van de overbelasting van de gerechtelijke instanties, van de seponeringen en de reducering van de kosten van het rechtsapparaat⁵⁸⁰. Het zou een grote utopie zijn te geloven dat een overheveling deze problemen – die tot op vandaag nog altijd *legio* zijn – in één keer zou aanpakken waardoor deze buitengerechtelijke afhandelingssystemen behouden dienen te blijven.

⁵⁷⁶ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 600.

⁵⁷⁷ C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en S. PARMENTIER, *Een Openbaar Ministerie voor de 21^{ste} eeuw*, Leuven, Universitaire pers, 2000, 6.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, 747.

⁵⁷⁹ *Parl.St.* 2010-11, nr. 1252/1, 3-4.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, 3.

3. DE VERVOLGING DOOR DE FEDERALE PROCUREUR

367. De vraag zou kunnen rijzen of een overheveling van de procureur des Konings in dit kader ertoe zou leiden dat er op het federaal niveau nog een vervolgingsbeleid zou worden gevoerd nu deze actor een deelstatelijke bevoegdheid zou worden. Dit zou echter tot geen problemen leiden in die zin omdat de federaal procureur zich met die taak zou kunnen bezig houden waardoor er nog een federaal veiligheidsbeleid mogelijk zou zijn. Deze federaal procureur is net ingevoerd als brugmagistraat en zou die taak kunnen blijven behouden. Het kan dus nooit de bedoeling zijn niet langer in een federaal vervolgingsbeleid te voorzien voor bijvoorbeeld terrorisme.

HOOFDSTUK 5. STRAFTOEMETING: DE RECHTER SANCTIONEERT DE OVERTREDEN GEDRAGING

“Het Atomiumoverleg opgestart in 2009 liep vast op de communautaire klippen. Ook wat recht en rechtsbedeling betreft, liggen de standpunten van Franstaligen en Vlamingen mijlenver uit elkaar. Op zich hoeft dit weinig verwondering, want op het terrein gaapt er soms al een diepe kloof tussen de rechtspraak van beide landsdelen, bijvoorbeeld inzake sociaal recht. Rechters en advocaten raadplegen nog nauwelijks de rechtspraak van de andere taalrol. In de feiten is justitie al gesplitst, maar in de geesten nog niet.”⁵⁸¹

Hendrik Vuye in een artikel in De Morgen.

1. DE BELGISCHE RECHTSpraak: REEDS GESPLITST IN DE FEITEN MAAR NOG NIET IN DE GEESTEN⁵⁸²?

368. In een interview met *De Morgen* stelde VUYE in 2010 dat er op het terrein al een diepe kloof heerst tussen de rechtspraak van beide landsdelen. Wanneer Vlamingen en Franstaligen op zoek gaan naar rechtspraak houden ze doorgaans alleen nog rekening met de rechtspraak van hun eigen taalgebied en wordt er niet meer over de taalgrens heen gekeken. Dit bracht hem tot het uitbrengen van de volgende stelling: *“In de feiten is justitie al gesplitst, maar in de geesten nog niet”*.

369. Deze bovenstaande stelling kan als student-zijnde alleen maar bevestigd worden. Wanneer de student gevraagd wordt om rechtspraak en rechtsleer op te zoeken, wordt er – wegens de taalbarrière – vaak alleen gezocht naar informatie geschreven in de eigen moedertaal⁵⁸³. Een andere reden kan gezocht worden in het feit dat het onmiddellijk consulteren bij databanken vaak enkel voorzien is voor de Nederlandse in tegenstelling tot de Franstalige teksten. Daarnaast – indien er Franstalige teksten worden vermeld – zijn ze soms ook niet consulteerbaar in de bibliotheek van de universiteit. Het is dus perfect te aanvaarden dat men alleen zal werken met de onmiddellijk consulteerbare teksten en men geen opzoekingswerk zal doen voor de vermelde niet-consulteerbare teksten. Ook de databanken zelf stellen soms de Nederlandstalige teksten hoger op...

⁵⁸¹ X., “Splitsing zal justitie efficiënter maken”, *De Morgen* 3 december 2010, [website].

⁵⁸² *Ibid.* Deze titel is afgeleid uit één van de bewoordingen die Hendrik Vuye in dit artikel gebruikt.

⁵⁸³ R. LANDUYT, “Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie” in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 716.

370. Een mini-onderzoek⁵⁸⁴ maakt onmiddellijk het één en het ander duidelijk. Wanneer men rechtspraak wil opzoeken via *JuraCampus*⁵⁸⁵ inzake ‘voorlopige hechtenis’ bieden de eerste vijf cassatiearresten één Franstalige⁵⁸⁶ en vier Nederlandstalige⁵⁸⁷ aan. Het is dus ook de databank die de practici – die vaak in tijdsgebrek zitten – ertoe aanzet om gebruik te maken van uitsluitend Nederlandstalige rechtspraak.

Een gelijkaardig summier onderzoek werd ook gedaan voor de rechtsleer maar dan in het thema ‘nietigheid onregelmatig bewijs in strafzaken’. De eerste drie teksten waren duidelijk Nederlandstalige teksten⁵⁸⁸ daar waar het tot de zesde tekst scrollen was om een eerste Franstalige tekst te consulteren⁵⁸⁹.

371. Het wordt snel duidelijk dat bovenstaand beknopt onderzoek geen regelmaat kan vormen om hieruit een conclusie af te leiden alhoewel dit *prima facie* de gemaakte stelling kan onderbouwen.

2. HET HOF VAN CASSATIE BESTAAT UIT NEDERLANDSTALIGE EN FRANSTALIGE KAMERS: EEN ANALYSE VAN HET ONRECHTMATIG VERKREGEN BEWIJS

372. Sinds 2013 luidt het nieuwe artikel 32 VTSv.: “*Tot nietigheid van onregelmatig verkregen bewijselement wordt enkel besloten indien: (i) de naleving van de betrokken vormvoorwaarden wordt voorgeschreven op straffe van nietigheid, of; (ii) de begane onregelmatigheid de betrouwbaarheid van het bewijs heeft aangetast, of; (iii) het gebruik van het bewijs in strijd is met het recht op een eerlijk proces*”⁵⁹⁰. Door deze nieuwe wetsbepaling werd de beroemde Antigoonrechtspraak in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering ingeschreven. Het probleem in dit kader is dat de Nederlandstalige Kamer van het Hof van

⁵⁸⁴ Niet te verwarren met het “mini-onderzoek” van art. 28 septies Sv. .

⁵⁸⁵ Er wordt gewerkt met deze databank omdat Kluwer in een voordelig studentenpakket voorzag.

⁵⁸⁶ Cass. 14 april 2009, AR P.09.0532.F.

⁵⁸⁷ Cass. 10 juni 2010, AR F.09.0014.N; Cass. 4 juni 2013, AR P.12.2052.N; Cass. 2 januari 2013, AR P.13.0207.N; Cass. 16 juli 2013, AR P.13.1144.N.

⁵⁸⁸ B. DE SMET, *Nietigheden in het strafproces*, Intersentia, Antwerpen, 2011, 198; B. DE SMET, “Stromingen in het stelsel van nietigheden. Nieuwe criteria voor de uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijs”, *T.Strafr.* 2005, afl. 4, 248-266; X., “[Strafzaken] Onrechtmatig verkregen bewijs”, *NJW* 2003, afl. 292, 882.

⁵⁸⁹ N. COLLETE-BASECQZ en I. BEKHOUCHE, “Les dernières évolutions concernant les preuves irrégulières en matière pénale” in B. FORSEPREZ en A. PUTZ, *La preuve au carrefour de cinq disciplines juridiques*, Anthemis, Limal, 2013, 9-42.

⁵⁹⁰ Wet van 24 oktober 2013 tot wijziging van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wat betreft de nietigheden, *BS* 12 november 2013.

Cassatie eerder de visie van het onrechtmatig verkregen bewijs hanteerde dan de Franstalige Kamer.

A. HET EINDE VAN DE UITSLUITINGSREGEL. OF TOCH NIET HELEMAAL?

373. Sinds 1923 paste men in België de uitsluitingsregel op een heel strikte wijze toe waardoor ieder onrechtmatig verkregen bewijs uit het strafdossier werd geweerd⁵⁹¹. Alhoewel de rechtspraak in het vervolg van de 20^{ste} eeuw die regel bleef toepassen, begon ze barsten te vertonen vanaf de jaren '90. Een eerste nuancering werd dan ook door het Hof van Cassatie aangenomen in 1990⁵⁹² en 1991⁵⁹³ gevolgd door een tweede relativering in 1995⁵⁹⁴ waardoor de strikte uitsluitingsregel meer en meer op de helling kwam te staan⁵⁹⁵.

374. Het Hof van Cassatie bewandelde met haar Antigoonarrest van 14 oktober 2003 een nieuw pad voor wat betreft de uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijs⁵⁹⁶. Voortaan zou dit alleen nog kunnen worden uitgesloten in de mogelijkheden zoals nu bepaald in artikel 32 VTSv.

(I) DE ORGANISATIE VAN HET HOF VAN CASSATIE

375. Het Hof van Cassatie bestaat uit verschillende kamers waarvan iedere kamer uit twee afdelingen bestaat (art. 128 lid 1 & 2 Ger.W.). Voor het strafprocesrecht is vooral de Tweede Kamer van belang omdat die kennis neemt van de voorzieningen in criminele, correctionele en politiezaken (art. 133 Ger.W.). Voor wat betreft de afdelingen, bestaat iedere Kamer uit een Nederlandstalige en Franstalige afdeling⁵⁹⁷. De vraag die hierbij dan ook gesteld kan worden, is of het hoogste rechtscollege door deze indeling in afdelingen eigenlijk al niet een beetje gesplitst is en welke gevolgen dit heeft voor de rechtspraak?

⁵⁹¹ Cass. 12 maart 1923; C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 1204.

⁵⁹² Cass. 17 januari 1990, AR 7831.

⁵⁹³ Cass. 17 april 1991, AR 8761; P. TRAEST, "Actualia bewijs in strafzaken" in X., *Bewijsrecht*, Gent, Larcier, 2014, 135 (hierna: P. TRAEST, "Actualia bewijs in strafzaken", pagina).

⁵⁹⁴ Cass. 30 mei 1995, AR P.94.1098.N.

⁵⁹⁵ P. TRAEST, "Actualia bewijs in strafzaken", 137.

⁵⁹⁶ Cass. 14 oktober 2003, AR P.03.0762.N; E. BREWAEYS, "Niet elke onregelmatigheid leidt tot verwerping bewijs", *Juristenkrant*, afl. 79, 3 december 2003, 1 en 4.

⁵⁹⁷ Beschikking van 22 januari 2015 van de eerste-voorzitter van het Hof van Cassatie inzake de samenstelling van de Kamers.

(II) BETEKENEN MEERDERE AFDELINGEN OOK MEERDERE INTERPRETATIES?

376. Het kan zich voordoen dat die verschillende Kamers in het Hof van Cassatie een andere interpretatie of toepassing hebben van de regelgeving⁵⁹⁸. Alhoewel die rechtspraak van het hoogste rechtscollege niet bindend is voor de feitenrechters, zijn hun beslissingen met een groot moreel gezag bekleed⁵⁹⁹. Het komt er dus op neer dat de visie van het Hof rechtszekerheid creëert⁶⁰⁰ en dat – vooral die Antigoonvisie – door de feitenrechters gevolgd wordt⁶⁰¹. Door het bestaan van een Nederlandstalige en een Franstalige afdeling binnen die Tweede Kamer lijkt het m.i. aan te nemen dat de Nederlandstalige feitenrechters de gelijkstalige kamer volgen daar waar dit analoog gesteld kan worden van de Franstalige feitenrechters⁶⁰². Dit voorgaande spreekt dan ook voor zich dat wanneer een cassatieberoep zou worden aangetekend tegen een vonnis of een arrest van één of meerdere Nederlandstalige rechter(s) dat ook terecht zal komen bij een Nederlandstalige Kamer van het Hof van Cassatie.

B. ANTIGOON: EERDER IN VLAANDEREN DAN IN WALLONIË

377. Hierboven stelde men reeds dat de Nederlandstalige Kamer van het Hof van Cassatie op 14 oktober 2003 de Antigooncriteria heeft aangenomen. Het was dan ook die Kamer die de voorloper was om Antigoon te aanvaarden en te verdedigen. In 2004 had de Franstalige Kamer van het Hof van Cassatie ook de mogelijkheid om zich hierbij aan te sluiten maar het besloot echter een andere visie toe te passen⁶⁰³.

378. Anderhalf jaar na het aannemen van de Antigooncriteria door de Nederlandstalige Kamer kwam ook de Franstalige Kamer tot het besluit dat het uitsluiten van het onrechtmatig verkregen bewijs diende te gebeuren via die voorschriften⁶⁰⁴.

379. Gedurende die tijd bestond er echter een discrepantie van de interpretatie van de Belgische wetgeving tussen de Nederlandstalige en Franstalige Kamer van het Hof van Cassatie. Alhoewel justitie steeds een federale aangelegenheid is gebleven, werd het Belgisch strafprocesrecht op een andere wijze toegepast in beide landsdelen. Nochtans kan men dus stellen dat hiermee één van de basisstappen gezet is om te komen tot een defederalisering in

⁵⁹⁸ I. BEELEN, F. GHEERAERT en O. RYDE, "Het Hof van Cassatie bij het begin van een nieuwe eeuw: een terugblik en vooruitzichten", *Jura Falc.*, 2000-01, nr. 2, p. 129-138, [website].

⁵⁹⁹ M. BOCKSTAELE, *Processen-verbaal*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2004, 22.

⁶⁰⁰ I. BEELEN, F. GHEERAERT en O. RYDE, "Het Hof van Cassatie bij het begin van een nieuwe eeuw: een terugblik en vooruitzichten", *Jura Falc.*, 2000-01, nr. 2, p. 129-138, [website].

⁶⁰¹ P. TRAEEST, "Actualia bewijs in strafzaken", 133-134

⁶⁰² F. SCHUERMANS, "Cassatie beperkt Antigoontoets", *LegalWorld* 9 mei 2013, [website].

⁶⁰³ Cass. 9 juni 2004, AR P.04.0603.F., *RAGB* 2005, 1159.

⁶⁰⁴ Cass. 2 maart 2005, AR P.04.1644.F., *RAGB* 2005, 1159.

justitie of om het met de woorden van VUYE te zeggen: in de feiten is justitie gesplitst maar nog niet in de geesten⁶⁰⁵. Voor de volledigheid dient er echter wel gewezen te worden op de mogelijkheid om in voltallige kamers te oordelen⁶⁰⁶ om in een bepaalde materie de rechtspraak voor beide landsleden te harmoniseren⁶⁰⁷. Dit alles staat echter niet in de weg dat Antigoon anderhalf jaar anders werd toegepast in Vlaanderen dan in Wallonië...

3. IS DE SPLITSING VAN DE ORDE VAN BALIES EEN VOORTEKEN?

380. Sinds het begin van de 21^{ste} eeuw bestaat de 'Nationale Orde van Advocaten' in die hoedanigheid niet langer maar werd ze vervangen door een Federale Raad van de balies die een soort overlegstructuur zou vormen⁶⁰⁸. De '*Orde van Vlaamse Balies*' nam de taken over voor de balies in het Vlaams Gewest en voor de Nederlandse Orde van advocaten bij de balie van Brussel daar waar de '*Ordre des barreaux francophones et germanophone*' dit gelijkaardig deed voor de balies uit het Waals Gewest en voor de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel (art. 488, lid 1 en 2 Ger.W.).

381. In het kader van de organisatie en de werking van die twee verschillende Ordes wordt er een reglement van orde opgesteld. Om de reden dat er twee verschillende Ordes bestaan, worden er ook twee verschillende voorschriften opgemaakt wat tot een verschil tussen beide kan leiden⁶⁰⁹. Hetzelfde kan ook gesteld worden over de reglementen die door beide ordes kunnen worden aangenomen in het kader van hun bevoegdheden. De reglementen die door de Orde van Vlaamse Balies respectievelijk door de *Ordre des barreaux francophones et germanophone* wordt aangenomen, zijn slechts van toepassing op de advocaten van diezelfde orde (art. 496 j° art. 498 Ger.W.). Dit kan er aldus toe leiden dat Vlaamse advocaten inhoudelijk andere reglementen moeten respecteren dan hun Waalse collega's⁶¹⁰.

382. De vraag die men hier kan stellen, is of de splitsing van de Vlaamse en Waalse orde een voorteken is in het kader van de defederalisering van justitie? Het is vandaag de dag immers zo dat de regeling inzake o.a. de beroepsbelangen, stages, beroepsopleidingen... (art. 495 Ger.W.) apart geregeld worden door beide Ordes. Dit komt *de facto* neer op een soort

⁶⁰⁵ X., "Splitsing zal justitie efficiënter maken", *De Morgen* 3 december 2010, [website].

⁶⁰⁶ I. BEELEN, F. GHEERAERT en O. RYDE, "Het Hof van Cassatie bij het begin van een nieuwe eeuw: een terugblik en vooruitzichten", *Jura Falc.* 2000-01, nr. 2, p. 129-138, [website].

⁶⁰⁷ *Parl.St.* Senaat 2003 (buitengewone zitting), nr. 56/1, 1.

⁶⁰⁸ Wetsvoorstel (F. ERDMAN) van 11 oktober 2000 tot wijziging van titel III van het tweede deel van boek III van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de structuren van de balie, *Parl.St.* Kamer 2001-01, nr. 892/1, 4.

⁶⁰⁹ *Parl.St.* Kamer 2001-01, nr. 892/1, 7.

⁶¹⁰ Formeel is het logisch dat de Vlaamse en Waalse advocaten andere reglementen moeten respecteren omdat de reglementen voor de Vlaamse advocaten worden opgesteld door de Orde van Vlaamse Balies en analoog voor de Waalse advocaten door de Waalse Orde.

defederalisering alhoewel de overkoepelende bevoegdheid nog altijd geregeld is in het Gerechtelijk Wetboek en aldus door de federale overheid wordt bepaald. Als de basis van de organisatie en structuur van het beroep van advocaat apart door de Vlaamse en Waalse Orde wordt geregeld, kan dit als een voorloper in het kader van de defederalisering van justitie gezien worden. Het heeft er toe geleid dat beide Ordes – en in hun navolging de balies – minder met elkaar dienden samen te werken en laat net dit nu een recente oproep zijn van sommige (vice-)stafhouders⁶¹¹.

4. EEN VLAAMSE ANDERS BREIVIK MOET LANGER WACHTEN OP ZIJN PROCES...

383. De naam van ANDERS BREIVIK doet iedereen terugdenken aan de gruweldaden van 22 juli 2011 in Noorwegen en in het bijzonder op het eiland Utoya⁶¹². Deze massamoordenaar confronteerde de Noren met een moordraid op iets meer dan 80 mensen. Nauwelijks een jaar later werd deze man voor zijn daden veroordeeld tot een gevangenisstraf van 21 jaar cel⁶¹³.

384. In het kader van deze masterproef is het vooral belangrijk om de aandacht te vestigen op de snelle behandeling van deze zaak. De Noorse collega's maakten duidelijk dat een redelijk snelle berechting van een pleger van een misdaad tot de mogelijkheden behoort. Wanneer er een kort en snel overzicht gegeven wordt over de meest belangrijke en recente Assisenzaken in België kunnen we stellen dat er gemiddeld vier jaar voorbijgaat tussen het plegen van de feiten en de berechting voor het Hof van Assisen.

Zaak	Datum feiten	Datum uitspraak
Parachutemoord – veroordeling Els Clottemans voor het Hof van Assisen te Tongeren ⁶¹⁴	18 november 2006	21 oktober 2010
Zaak-Ronald Janssen – veroordeling voor het Hof van Assisen te Tongeren ⁶¹⁵	24 april 2007 en 2 januari 2010	21 oktober 2011
Zaak-Kim De Gelder – veroordeling voor het Hof van Assisen te Gent ⁶¹⁶	23 januari 2009	22 maart 2013
Outlawproces – veroordeling van Ali Ipecki voor het Hof van Assisen te Tongeren ⁶¹⁷	20 mei 2011	6 februari 2015
Assisen Luik – eerste assisenzaak in het kader van homofobie geweld ⁶¹⁸	1 mei 2012	23 december 2014

⁶¹¹ B. DE GROM, "Nadia Van Baelen, vice-stafhouder Mechelen. Als advocaat het verschil maken, daar ga ik voor", *Ad Rem*, afl. 1, maart 2015, 26.

⁶¹² L. VAN OOST, "Anders Breivik, 'één van ons'?", *De Morgen* 22 december 2014, [website].

⁶¹³ I. DEKEYZER, "Wie is Anders Behring Breivik?", *De Redactie* 24 augustus 2012, [website].

⁶¹⁴ X., "30 jaar cel voor Els Clottemans", *HLN* 21 oktober 2010, [website].

⁶¹⁵ X., "Ronald Janssen krijgt maximumstraf: levenslange opsluiting", *Knack* 21 oktober 2011, [website].

⁶¹⁶ X., "Kim De Gelder, chronologie van een monsterproces", *Knack* 20 maart 2013, [website].

⁶¹⁷ X., "Hells Angel krijgt 30 jaar cel voor drievoudige doodslag", *De Morgen* 6 februari 2015, [website].

⁶¹⁸ X., "Levenslange celstraf wegens homofobe moord", *Knack* 23 december 2014, [website].

385. Een snel overzicht van deze assisenzaken verduidelijkt dat de behandeling van de zaak gemiddeld drie jaar langer duurt dan de Noorse zaak. Het is dan ook vooral het recht op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn die hier een probleem kan vormen⁶¹⁹. Om de reden dat de redelijke termijn in strafzaken *in concreto* wordt beoordeeld, kan er niet gezegd worden of deze vier jaar een schending van de redelijke termijn zou inhouden⁶²⁰. Wanneer men de vergelijking maakt met de zaak Panju/België was de redelijke termijn geschonden wegens het doorlopen van een termijn van 12 jaar.

5. DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE

386. Alhoewel deze instelling niet zozeer iets te maken heeft met de straftoemeting wordt ze hier besproken omdat ze instaat voor de benoeming van de actoren van de straftoemeting. Sinds het eind van de 20^{ste} eeuw bepaalt de Grondwet dat er voor geheel België een Hoge Raad voor de Justitie bestaat⁶²¹. De oprichting van deze Raad had dan ook tot doel een onafhankelijk *sui generis* orgaan te vormen met het oog op het benoemen, aanwijzen en bevorderen van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem voor die actoren van de rechterlijke macht⁶²².

387. Voor de wijziging van dit artikel voorzag het in meerdere vormen van benoeming en bevordering van de rechters in de hoven en rechtbanken (benoeming, voordracht, coöptatie en loting) waardoor niet echt van een objectieve aanstelling kon gesproken worden⁶²³. Men sprak zelf over de partijpolitieke benoemingen in de magistratuur waardoor niet de kwaliteit van de persoon maar de verkregen politieke steun bepalend was⁶²⁴. Uit de verschillende parlementaire onderzoekscommissies en vooral als één van de drie hoofdelementen van de Octopusvorming opteerde men dan ook voor de oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie⁶²⁵.

⁶¹⁹ Zie *supra* p 122-123, randnrs. 342-344.

⁶²⁰ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. B. DE SMET, *Strafvordering*, 689.

⁶²¹ Wijziging van 20 november 1998 van de Grondwet, *BS* 24 november 1998.

⁶²² Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en van de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 994/2, 26.

⁶²³ *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1675/1, 2.

⁶²⁴ L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999 (1), 5-6.

⁶²⁵ Voorstel van resolutie (H. VANDENBERGHE *et al.*) betreffende de hervorming van de politiediensten en van de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 994/1, 1.

A. DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE IS AL EEN BEETJE GESPLITST?

388. De Hoge Raad bestaat uit een Nederlandstalig en Franstalig college dat elk voor zich opgedeeld is in enerzijds een benoemings- en aanwijzingscommissie en anderzijds een advies- en onderzoekscommissie (art. 151, §2, lid 2 en 3 Gw.).

389. De Nederlandstalige respectievelijk Franstalige benoemings- en aanwijzingscommissie zijn elk voor zich bevoegd voor o.a. de voordracht van kandidaten voor een benoeming en bevordering, voor de organisatie van de examens inzake beroepsbekwaamheid (art. 259bis10, §1, 1^o-3^o Ger.W.)⁶²⁶... Het komt er aldus op neer dat – in algemene bewoordingen gesteld – zowel de Nederlandstalige als Franstaligen elk voor zich ‘hun’ magistraten aanwijzen. Zonder verder in te gaan op de bredere uitleg kan er dan ook worden gesteld dat de oprichting van een Nederlandstalig en Franstalig college een eerste impuls voor een defederalisering van justitie betekent⁶²⁷.

B. DE ONWETTIGE SAMENSTELLING VAN HET FRANSTALIG COLLEGE: HET ZAL DE VLAMINGEN EEN WORST WEZEN!

390. Eind 2013 berichtte de *Juristenkrant* dat de Franstalige magistratuur op zijn kop stond wegens de onwettige samenstelling van het Franstalig gedeelte van de Hoge Raad voor de Justitie⁶²⁸. De Senaat had blijkbaar een fout gemaakt bij de benoeming van de Franstalige niet-magistraten⁶²⁹. Net om het feit dat het de Senaat is die deze “leken” moet aanwijzen, hadden de Vlamingen wel iets te maken met de zaak omdat de benoeming in de Belgische “*Eerste Kamer*” gebeurde (art. 259bis-2, §2 Ger.W.). Het lijkt m.i. onlogisch dat een federaal orgaan zoals de Hoge Raad voor een deel communautair is opgedeeld. Het is dan ook net door die communautaire organisatie van deze colleges dat de Vlamingen – of althans het Nederlandstalig college bij de Hoge Raad – weinig tot niets te maken had met die benoeming. Opnieuw een aanwijzing om te stellen dat justitie al een beetje gesplitst is...

⁶²⁶ *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1675/1, 12.

⁶²⁷ R. LANDUYT, “Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie” in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 716.

⁶²⁸ X., “HRJ [Hoge Raad voor de Justitie] in zwaar weer”, *Juristenkrant*, afl. 276, 23 oktober 2013, 14.

⁶²⁹ *Ibid.*, 14.

C. DE VERVOLLEDIGING VAN DE OVERHEVELING: DE VLAAMSE EN WAALSE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE?

391. Als een overheveling van de Hoge Raad voor de Justitie dan toch op tafel ligt, zal er m.i. aan de structuur niet veel dienen te gebeuren. Door het creëren van een Nederlandstalig en Franstalig college zou er geen bijkomende instellingen moeten worden opgericht. De vraag is natuurlijk in hoeverre de overheveling van deze Hoge Raad gerealiseerd zou worden. De mogelijkheid bestaat dat beide colleges meer bevoegdheden zouden krijgen om de zaken autonoom te regelen. Als voorbeeld kan er verwezen worden naar de bevoegdheid om het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage voortaan te laten organiseren door de benoemings- en aanwijzingscommissie van het Nederlandstalig College waar dit tot nu toe door de verenigde benoemings- en aanwijzingscommissie behoort (art. 259bis9, §1, lid 1 Ger.W.). In die structuur wordt de Hoge Raad in zijn huidige vorm behouden en is een grondwetswijziging niet onmiddellijk aan de orde.

392. De mogelijkheid die wel een grondwetswijziging zou impliceren, is dat de organisatie voor de benoeming en aanwijzing van de magistraten voortaan door de deelstaten zou gebeuren. Een dergelijk perspectief lijkt m.i. niet de meest wenselijke. Het is net de voorgeschiedenis van de Octopushervorming die duidelijk heeft gemaakt dat een eenvormige aanpak van de benoeming van magistraten nodig is⁶³⁰. Een volledige overheveling van deze Hoge Raad zou de *ratio legis* ook veel te veel geweld aan doen. De brede constitutionalisering van deze Raad was dan ook te vinden in het grote wantrouwen dat de wetgevende macht had gekregen in die rechterlijke macht⁶³¹. Indien diezelfde wetgevende macht deze “vierde staatsmacht” nu uit handen geeft, vergeet ze in één ruk ook haar drijfveren die ze enkele decennia voorheen koesterde⁶³².

⁶³⁰ T. VANDER BEKEN en T. CARION, *Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1999, 96-97.

⁶³¹ X., “Wat is het meest verwerpelijke wetsartikel? Paul Van Orshoven verwerpt artikel 151 van de Grondwet. [Het geconstitutionaliseerde wantrouwen], *Juristenkrant*, afl. 216, 27 oktober 2010, 3.

⁶³² *Ibid.*, 3.

6. DE SPLITSING VAN DE RECHTBANKEN

A. WACHTEN OP GODOT OF EEN EERSTE ANALYSE VAN DE RECENTE GERECHTELIJKE HERVORMING AFWACHTEN?

393. Eind december 2013 werd de langverwachte gerechtelijke hervorming gestemd⁶³³. Hierdoor werd het aantal arrondissementen gereduceerd van 27 tot 12 en werd een grotere mobiliteit van magistraten beoogd⁶³⁴. Voor wat de impact op het strafprocesrecht betreft, werd de structuur aangepast zonder bestaande zittingsplaatsen af te schaffen. Daardoor worden de verschillende rechtbanken – *in casu* politierechtbanken en correctionele rechtbanken – voortaan gezien als afdelingen van de doorgaans provinciale arrondissementen⁶³⁵.

394. Net zoals in andere discussies kan ook het argument gebruikt worden dat misschien beter eerst de recente gerechtelijke hervorming geëvalueerd dient te worden vooraleer te kiezen voor een overheveling⁶³⁶. De vraag is wel of dit argument voldoende sterk is om het wachten met overhevelen te verdedigen?

B. DE DEFEDERALISERING VAN JUSTITIE: WAT JE ZELF DOET, DOE JE BETER?!

395. Naar analogie van de indeling die MONTESQUIEU in zijn *De l'Esprit des Lois* in 1886 hanteerde, kan er gesteld worden dat de Belgische staatshervormingen steeds gepaard zijn gegaan met overhevelingen van delen van de wetgevende en uitvoerende macht⁶³⁷. In dit kader is de rechterlijke macht eigenlijk niet – of slechts summier⁶³⁸ – aan bod gekomen en is dit een exclusieve federale aangelegenheid gebleven.

⁶³³ Wet van 1 december 2013 tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, *BS* 10 december 2013.

⁶³⁴ X., "Gerechtelijke hervorming", *Juristenkrant*, afl. 280, 18 december 2013, 2.

⁶³⁵ *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 2858/1, 9-10.

⁶³⁶ Algemene beleidsnota van 31 oktober 2006 van de minister voor de Justitie, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2706/7, 47-48.

⁶³⁷ R. LANDUYT, "Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie" in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 715.

⁶³⁸ Als voorbeeld kan er gewezen worden op de toepassing van de impliciete bevoegdheden waardoor de gemeenschappen en gewesten van de mogelijkheid gebruik hebben gemaakt om eigen (administratieve) rechtscolleges op te richten (o.a. Raad voor Vergunningsbetwistingen in het kader van de stedenbouwkundige vergunning);

(I) PRINCIPIEEL EEN BEVOEGDHEID VAN DE DEELSTATEN⁶³⁹

396. In tegenstelling tot de meerderheid van de federale staten is de Belgisch staat opgebouwd van bovenaf (*centrifugaal federalisme*)⁶⁴⁰. Dit leidde er toe dat de deelstaten later dan de staat België zijn ontstaan wat op zijn beurt tot gevolg heeft dat de deelstaten alleen over toegewezen bevoegdheden beschikken. In tegenstelling tot België behoren de residuaire bevoegdheden tot de Amerikaanse (deel)staten daar waar de Verenigde Staten over de toegewezen bevoegdheden oordelen⁶⁴¹. Dit leidt men dan ook uitdrukkelijk af uit de Xth Amendment van de Amerikaanse *Constitution*: “*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*”. Alhoewel de Amerikaanse Grondwet op dit vlak duidelijk laat uitschijnen, leert de praktijk iets anders. Doordat de bevoegdheden in *the Constitution* vaag werden omschreven en ze als een compromis tussen voor- en tegenstanders van een sterk federaal gezag wordt gezien, heeft ze tot veel interpretaties aanleiding gegeven⁶⁴².

397. Uit rechtsvergelijkend onderzoek komen verschillende academici tot de conclusie dat de bevoegdheid inzake justitie – uitgezonderd voor de hoogste of specifieke rechtscollèges – traditioneel een deelstatelijke (of complementaire) bevoegdheid is in verschillende federale staten⁶⁴³. Dit argument kan dan ook worden gebruikt om van de bevoegdheid inzake het strafprocesrecht een deelstatelijke materie te maken⁶⁴⁴. Op basis hiervan mag echter ook niet te vroeg gejuicht worden. Elke federale staat moet als een *sui generis*-structuur worden beschouwd waardoor de verschillende rechtsvergelijkende onderzoeken met enige nuance moeten worden aanvaard⁶⁴⁵. Het dient zelfs zo opgevat te worden dat er in principe eerder een terughoudendheid bestaat om justitie *sensu lato* aan de deelstaten over te laten⁶⁴⁶.

⁶³⁹ M.E. STORME, “De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling”, 6 en <https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/gerechtbevoegdhdverdeling.pdf>.

⁶⁴⁰ H. MATTHIJS en M. THEO JANS m.m.v. H. DE KOKER, *Bestuurswetenschappen. De overheid: instellingen en beleid*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 108.

⁶⁴¹ G. MARTYN m.m.v. R. OPSOMMER, *Geschiedenis van de politiek en het publiekrecht*, 212-213.

⁶⁴² F. GORLÉ, G. BOURGEOIS, H. BOCKEN, F. REYNTJES, W. DE BONDT en K. LEMMENS, *Rechtsvergelijking*, Mechelen, Kluwer, 2007, 269-270 (hierna: F. GORLÉ *et al.*, *Rechtsvergelijking*, pagina).

⁶⁴³ M.E. STORME, “Een Vlaamse Justitie? De defederalisering van het gerecht in België”, 4 en <https://www.law.ku.leuven.be/personal/mstorme/vlaamsejustitie.pdf> (hierna: M.E. STORME, “Een Vlaamse Justitie? De defederalisering van het gerecht in België”, pagina).

⁶⁴⁴ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 15.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, 15.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, 15.

398. Tot slot verdedigde ook VAN ORSHOVEN de defederalisering omdat hij van oordeel is dat “de aanpak aan weerszijden van de taalgrens fundamenteel anders is en het zuiden een andere notie van een performante justitie heeft dan het noorden.”⁶⁴⁷

(II) JUSTITIE KAN EEN COMPLEMENTAIRE BEVOEGDHEID ZIJN⁶⁴⁸

399. Wanneer de vergelijking met de Verenigde Staten wordt gemaakt, is het duidelijk dat zowel de federale staat als de deelstaten over een eigen apparaat beschikken bestaande uit wetgevende, uitvoerende en – belangrijk in dit kader – rechterlijke macht⁶⁴⁹. De mogelijkheid zou er dus kunnen in bestaan dat er zowel in gerechtelijke instanties voorzien wordt door de deelstaten als door de federale staat. De m.i. belangrijkste voortrekker van een defederalisering van justitie is alvast niet warm te maken voor een dergelijke structuur⁶⁵⁰. Deze visie van STORME kan dan ook wel gevolgd worden als men in de toekomst het bos door de bomen wil zien.

400. Voor wat het Amerikaanse federale niveau betreft, is het *US Supreme Court* – het hoogste rechtscollege – de bekendste instantie voor de Westerse wereld. Dit Hof – analoog aan het Belgisch Hof van Cassatie – beschikt over de volle en exclusieve bevoegdheid in procedures waarbij vreemde diplomaten voorkomen en is bevoegd voor alle betwistingen tussen twee of meer staten⁶⁵¹. Het neemt voor de Amerikanen dan ook de rol van belangrijk(st)e waakhond op voor hun rechtsstaat⁶⁵². Tot slot kennen de Amerikanen ook nog lagere federale rechtscolleges die in algemene bewoordingen ook over de volheid van bevoegdheid beschikken, nl. de *United States Districts Courts* en de *United States Court of Appeal* die de zaken in eerste aanleg respectievelijk hoger beroep behandelen⁶⁵³.

401. Naast het federale niveau hebben de deelstaten ook de mogelijkheid om een rechterlijke macht uit te bouwen. Op basis van cijfers is het duidelijk dat de grootste werklast bij de deelstaten ligt omdat die kennis nemen van ongeveer 95% van de zaken⁶⁵⁴. Dit is te wijten aan het feit dat de federale rechtscolleges een toegewezen bevoegdheid hebben en zo slechts kennis mogen nemen van de materies die aan hen zijn toegewezen⁶⁵⁵.

⁶⁴⁷ E. CARLIER, “Verslag van het colloquium over «De toekomst van de Belgische gerechtelijke orde»”, *RW* 2009-10, 891.

⁶⁴⁸ Naar analogie: B. BOUCKAERT, “Defederalisering van de Belgische Justitie? Een rechtseconomisch overvlucht” in M. TAEYMANS (ed.), *Defederalisering van Justitie*, Gent, De Boeck en Larcier, 2003, 36.

⁶⁴⁹ F. GORLÉ *et al.*, *Rechtsvergelijking*, 262.

⁶⁵⁰ M.E. STORME, “Een Vlaamse Justitie? De defederalisering van het gerecht in België”, 8.

⁶⁵¹ F. GORLÉ *et al.*, *Rechtsvergelijking*, 282.

⁶⁵² G. MARTYN m.m.v. R. OPSOMMER, *Geschiedenis van de politiek en het publiekrecht*, 214.

⁶⁵³ F. GORLÉ *et al.*, *Rechtsvergelijking*, 282.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, 285.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, 285.

(III) DE RECHTSTREEKSE VERKIEZING VAN DE RECHTERS VAN DE VERENIGDE STATEN

402. In de 19^{de} eeuw bestond de intentie in de VS om het justitieel systeem te democratiseren en dit gebeurde door de rechtstreekse verkiezing van de rechters. Alhoewel de negatieve gevolgen – gebrek aan deskundigheid, uitspraken à la tête du client... – duidelijk waren, bestaat vandaag de rechtstreekse verkiezing nog steeds ⁶⁵⁶. In tegenstelling tot de Amerikaanse politici, hebben ze in België snel ingezien wat de negatieve eigenschappen zijn van een dergelijke werkwijze. Het is dan ook vooral de Dutroux-affaire die duidelijk heeft gemaakt dat er werk moest gemaakt worden van een onafhankelijke benoeming en aanwijzing via de Hoge Raad voor de Justitie⁶⁵⁷ (art. 151, §2 Gw. j° art. 259bis-1 e.v. Ger.W.).

C. DE POLITIERECHTBANK EN DE CORRECTIONELE RECHTBANK: EEN VLAAMSE BEVOEGDHEID?

403. Tot op vandaag worden de algemene beleidslijnen inzake de politie- en correctionele rechtbank nog altijd uitgetekend door de federale wetgever (Hoofdstuk I en II van titel I van het tweede boek van het wetboek van Strafvordering). Wanneer een defederalisering van het strafprocesrecht dan ook wordt afgetoetst, moet de vraag beantwoord worden of de overheveling van deze instanties tot de wensen behoort?

Hieronder wordt er enkel impliciet ingegaan op de Hoven van Beroep. Alhoewel ze als beroepsinstantie hun rol opnemen bij de hogere beroepen voor de correctionele rechtbanken wordt er hier door de reeds ruime omvang van deze masterproef niet op ingegaan. Kort kan er wel gesteld worden dat een defederalisering van justitie in zekere zin gepaard zou gaan met een overheveling van de hoven en rechtbanken. Het kan dan ook duidelijk zijn dat de hoven en rechtbanken ook onderworpen zullen zijn aan deze overheveling.

(I) DE HOMOGENITEIT OP DE HELLING

404. Eerst en vooral staat de ‘homogeniteit’ met stip genoteerd. Wanneer de regeling van politie- en correctionele rechtbanken zou worden overgeheveld, zou dit ertoe kunnen leiden dat het bestaan en de organisatie van rechtbanken sterk verschilt in de verschillende deelstaten⁶⁵⁸. Als voorbeeld kan er louter hypothetisch verwezen worden naar het bestaan van

⁶⁵⁶ *Ibid.*, 283.

⁶⁵⁷ Zie *supra* p. 21, randnr. 46, p. 71-73, randnrs. 199-203, p. 139-141, randnrs. 386-392.

⁶⁵⁸ *Contra*: M.E. STORME, “Een Vlaamse Justitie? De defederalisering van het gerecht in België”, 6.

een Vlaamse politie- en correctionele rechtbank daar waar het Franstalig landsgedeelte zou opteren om de politierechtbank te integreren in de correctionele rechtbank en meer zittingskamers te voorzien. Het lijkt snel duidelijk dat een dergelijke overheveling geen enkele meerwaarde kan betekenen voor de burger en aldus de homogeniteit niet ten goede zou komen.

(II) EENHEID VAN RECHTSMACHT

405. Samen met STORME is het m.i. aan te raden dat er voorzien wordt in een eenheid van rechtsmacht waardoor er geen complementaire bevoegdheid zou bestaan in deze materie⁶⁵⁹. Bij een overheveling zou het er dan ook op neerkomen dat de deelstatelijke rechtbanken het federaal recht toepassen naar analogie van de toepassing van de deelstatelijke regelgeving door de federale rechtscolleges zoals vandaag.

(III) TERRITORIALITEITSBEGINSEL

406. Het territorialiteitsbeginsel kent zijn basis in het Strafwetboek waar bepaald wordt dat *“het misdrijf, op het grondgebied van het Rijk door Belgen of door vreemdelingen gepleegd, wordt gestraft overeenkomstig de bepalingen van de Belgische wetten”* (art. 3 Sw.). Analoog hieraan kan er worden verwezen naar *“het misdrijf, buiten het grondgebied van het Rijk door Belgen of door vreemdelingen gepleegd, wordt in België niet gestraft dan in de gevallen bij de wet bepaald”* (art. 4 Sw.). Kortom gezegd, komt het voorgaande er op neer dat de Belgische strafwet van toepassing is voor alle misdrijven die in België worden gepleegd⁶⁶⁰. Als er dan toch in deelstaten wordt gedacht, kan men niet anders dan na toepassing van dit territorialiteitsbeginsel te stellen dat de procedure en de bestraffing voortaan door de deelstaten moet gebeuren.

(IV) SUBSIDIARITEITSBEGINSEL: WIE IS ER HET BEST BEVOEGD?

407. Het subsidiariteitsbeginsel komt er op neer dat een bevoegdheid slechts door een hogere overheid moet worden uitgeoefend als dit een te zware last voor de lagere overheid betekent⁶⁶¹. Een andere definitie komt er op neer dat bevoegdheden op het laagste niveau moeten ressorteren voor zover die ordentelijk kunnen worden uitgeoefend⁶⁶².

⁶⁵⁹ M.E. STORME, “Een Vlaamse Justitie? De defederalisering van het gerecht in België”, 8.

⁶⁶⁰ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 144.

⁶⁶¹ M.E. STORME, “Culturele identiteit, welvaart, solidariteit, zingeving en democratie” in J. DE GROOF, F. JUDO en M.E. STORME (eds.), *De Vlaamse en Europese uitdaging. Vlaming zijn nu*, Heverlee-Leuven, LannooCampus, 2003, 170.

⁶⁶² M.E. STORME, “Een Vlaamse Justitie? De defederalisering van het gerecht in België”, 9.

408. Het is niet zonder reden dat er hierboven twee verschillende definities worden vermeld. Op basis van de eerste definitie en op basis van het rechtseconomisch argument van de schaaconomieën zou er geargumenteed kunnen worden dat het strafprocesrecht beter een federale aangelegenheid zou blijven. Wanneer men de tweede definitie bekijkt, zou men net de omgekeerde denkoefening kunnen maken. Het zou dan logischer lijken dat de bevoegdheid inzake justitie tot een niveau zou behoren dat dichterbij de burger staat. Het zou er immers ook bij aansluiten dat diegene die de wet heeft gemaakt, zou beschikken over de verantwoordelijkheid van de afdwingbaarheid⁶⁶³. Met deze beschrijvingen dient de lezer te begrijpen dat het argument van het subsidiariteitsbeginsel door zowel pro- als contra-aanhangers gebruikt kan worden waardoor de meerwaarde sterk gereduceerd wordt.

D. EN WAT MET HET HOF VAN ASSISEN?

409. Sinds enkele jaren bepaalt de wet uitdrukkelijk dat het Hof van Assisen kennis neemt van de misdaden met uitzondering van correctionaliseerbare misdaden door het aannemen van verzachtende omstandigheden⁶⁶⁴ (art. 216novies Sv. j° art. 2 Wet Verzachtende Omstandigheden⁶⁶⁵). Hoe de toekomst van het Hof van Assisen er dient uit te zien, is al enkele jaren het voorwerp van discussie.

(I) DE KLASSIEKE INDELING VAN DE MISDRIJVEN IS ACHTERHAALD

410. Het eerste artikel van het Strafwetboek voorziet in een drieledige indeling van de misdrijven: misdaden, wanbedrijven en overtredingen (art. 1 Sw.). Die drieledige indeling is historisch gegroeid door het feit dat de Franse *Code Pénal* in onze contreien van toepassing was⁶⁶⁶.

411. Deze drieledige indeling is op vandaag achterhaald⁶⁶⁷. Verschillende landen – zoals Nederland – hebben gekozen voor een tweeledige indeling van de misdrijven⁶⁶⁸. Alhoewel België dus theoretisch deze tripartite indeling kent, is in de praktijk het overwicht meer en meer opgeschoven naar het aandeel van wanbedrijven en overtredingen door de mogelijkheid van

⁶⁶³ R. LANDUYT, "Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie" in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 719.

⁶⁶⁴ Wet van 21 december 2009 tot hervorming van het hof van assisen, *BS* 11 januari 2010.

⁶⁶⁵ Wet van 4 oktober 1867 op de verzachtende omstandigheden, *BS* 5 oktober 1867 (hierna: Wet Verzachtende Omstandigheden).

⁶⁶⁶ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht*, 191.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, 195.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, 195.

correctionalisering (en in mindere mate conventionalisering)⁶⁶⁹. Door deze constructie worden de misdaden dus meer en meer door de correctionele rechtbank als wanbedrijven gesanctioneerd⁶⁷⁰. Dit kan er in bepaalde gevallen toe leiden dat er – ondanks de inachtneming van verzachtende omstandigheden – er door de correctionele rechtbank een zwaardere straf kan worden toegekend dan dat mogelijk zou zijn voor het Hof van Assisen⁶⁷¹. Ook in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling kan die correctionalisering zorgen voor een langere effectieve uitvoering van de gevangenisstraf wat geenzins te verzoenen valt met de toepassing van verzachtende omstandigheden⁶⁷². Het Grondwettelijk Hof ziet dan ook een schending van het non-discriminatiebeginsel in het quasi-automatisme waarbij verschillende misdaden worden gecorrectionaliseerd wat dit Hof ertoe gebracht heeft de wetgever de tijd te geven tot 31 juli 2015 om dit aan te pakken⁶⁷³.

412. De vraag is natuurlijk of die drieledige indeling van misdrijven zal blijven bestaan nu duidelijk geworden is dat bevoegd minister GEENS de bedoeling heeft om de toepassing van de procedure van het Hof van Assisen nog te reduceren⁶⁷⁴.

(II) MAG DE FEDERALE OVERHEID IETS BEHOUDEN?

413. Wanneer het Hof van Assisen in zijn huidige – los van de *ratione materiae* – vorm zou blijven bestaan, kan de vraag gesteld worden tot welke overheid dit Hof zou moeten behoren.

414. Het recht op leven is één van de belangrijkste mensenrechten die vandaag de dag verdedigd wordt (art. 2 EVRM). Het ontnemen van dat recht door een burger behoort dan ook tot de zwaarste misdrijven die een samenleving kan ondergaan. Wanneer een moord wordt gepleegd, heeft dit een effect op de hele samenleving en wordt dus het best federaal bij wet strafbaar gesteld. Wanneer op basis van het justitieplan dan ook vastgesteld wordt dat het Hof van Assisen alleen nog bevoegd zou zijn voor passionele moorden⁶⁷⁵ kan er dan m.i. ook geen enkel argument gevonden worden om de regeling inzake de assisenprocedure over te hevelen naar de deelstaten. De vraag is echter in welke mate dit Hof in de toekomst nog zal bestaan...

⁶⁶⁹ R. VERSTRAETEN en L. GYSELAERS, “De wet van 21 december 2009 tot hervorming van het Hof van Assisen” in R. VERSTRAETEN en F. VERBRUGGEN (eds.), *Straf- en strafprocesrecht*, Brugge, Die Keure, 2009, 91-92.

⁶⁷⁰ F. SCHUERMANS, “Correctionalisering en toepasselijke strafmaat”, *T.Straf.* 2012, afl. 3, 151.

⁶⁷¹ T. DECAIGNY, “Ongrondwettigheid wettelijke herhaling: wetgever aan zet”, *Juristenkrant*, afl. 303, 11 februari 2015, 3.

⁶⁷² *Ibid.*, 3.

⁶⁷³ GwH 18 december 2014, nr. 185/2014.

⁶⁷⁴ Justitieplan 2015, 62-63.

⁶⁷⁵ A. VERSTRAETE, “Geens maakt komaf met gevangenisstraffen van minder dan één jaar”, *De Redactie* 18 maart 2015, [website.]

(III) EENS KIJKEN NAAR DE AMERIKANEN: DE JURY CENTRAAL

415. De Belgische Grondwet⁶⁷⁶ bepaalt sinds jaar en dag dat de jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke en drukpersmisdrijven (art. 150 Gw.)⁶⁷⁷. Dit artikel is de laatste decennia nog maar zelden toegepast. Aan de ene kant worden er nog weinig criminele zaken voor het Assisenhof gebracht omdat er vaak gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om te correctionaliseren waardoor zaken voor de correctionele rechtbank komen⁶⁷⁸. Aan de andere kant is het toepassingsgebied voor de politieke en drukpersmisdrijven zo restrictief omschreven dat het Hof van Assisen nog zelden van deze misdrijven kennis neemt⁶⁷⁹.

416. Ook de VS legden de basis voor de jury in hun *Constitution* vast. De Sixth Amendment US Constitution bepaalt dat: “*In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury of the state and district wherein the crime shall have been committed, which district shall have been previously ascertained by law, and to be informed of the nature and cause of the accusation; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the assistance of counsel for his defense*”. Hieruit kan worden afgeleid dat een jurystelsel zowel voor de federale rechtbanken als voor de deelstatelijke rechtbanken een recht is. De visie van de Amerikanen is dan ook steeds geweest dat het rechtspreken zoveel als mogelijk moet gebeuren door deelnemers van de lokale bevolking⁶⁸⁰.

417. In vergelijking met België wordt er in de Verenigde Staten nog heel vaak gebruik gemaakt van de jury⁶⁸¹ en wordt het wel al eens als een “big business” omschreven⁶⁸². Daarnaast wordt het door sommige gezien als één van de oudste waarborgen die *the Constitution* lief heeft⁶⁸³.

⁶⁷⁶ De uitzondering die bepaalt dat het Hof van Assisen niet langer bevoegd is voor drukpersmisdrijven die door racisme en xenofobie zijn ingegeven, werd in 1999 in de Grondwet ingeschreven; Wijziging van 7 mei 1999 aan de Grondwet, BS 29 mei 1999.

⁶⁷⁷ B. DELBECKE, “La prédominance de l’opinion publique sur le sens privé du magistrat. De volksjury volgens de Belgische grondwetgever (1830-31)” in D. DE RUYSSCHER (ed.), *Rechtspreken en lekenparticipatie. Noodzaak of traditie?*, Antwerpen, Maklu, 2003, 39.

⁶⁷⁸ J. ROZIE, “Kruisbestuiving tussen strafrechtelijke actoren bij de bestraffing: een droom of realiteit?” in M. VANDERHALLEN, E. JASPAERT en G. VERVAEKE (eds.), *De relatie in de strafrechtssketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Antwerpen, Maklu, 2009, 224-225.

⁶⁷⁹ H. BOURRY, V. COTTYN en M. HAERENS, “Pers en privacy” in G. VERMEULEN (ed.), *Privacy en strafrecht. Nieuwe en grensoverschrijdende verkenningen*, Antwerpen, Maklu, 2007, 287.

⁶⁸⁰ J. OLDFHAM, *Trial by jury. The seventh amendment and anglo-american special juries*, New York, New York University, 2006, 1.

⁶⁸¹ F. GORLÉ *et al.*, *Rechtsvergelijking*, 280.

⁶⁸² X., “Jury kiezen is big business in Amerika”, *De Standaard* 15 februari 2005, [website].

⁶⁸³ R. HASTIE, S.D. PENROD en N. PENNINGTON, *Inside the Jury*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2004, 1.

418. Alhoewel men hier laat uitschijnen dat de meeste zaken door lekenrechters worden berecht in de VS is niets minder waar. De meeste zaken worden zonder jury afgehandeld omdat de partijen de mogelijkheid hebben afstand te doen van hun recht⁶⁸⁴.

(IV) HET NIEUW JUSTITIEPLAN VAN MINISTER VAN JUSTITIE GEENS

419. Bij het begin van de lente van dit jaar stelde minister GEENS zijn 'justitieplan' voor. Eerst en vooral is het de bedoeling dat alle misdaden correctionaliseerbaar zouden worden⁶⁸⁵. In tegenstelling tot de traditie zou het niet langer alleen de jury zijn die een uitspraak doet over de schuldvraag⁶⁸⁶ maar zouden ze vergezeld worden door de beroepsrechters⁶⁸⁷. Uit het plan van de minister kan er aldus worden afgeleid dat het Hof van Assisen alleen nog bij uitzondering zal zetelen en dat een afschaffing zelfs voorop kan komen te staan in de toekomst⁶⁸⁸. Voor wat betreft de uitzonderingen van het samenstellen van een jury denkt de minister aan o.a. passionele moorden waar de jury haar nut wel nog kan bewijzen⁶⁸⁹.

⁶⁸⁴ F. GORLÉ *et al.*, *Rechtsvergelijking*, 280-281.

⁶⁸⁵ Justitieplan 2015, 38.

⁶⁸⁶ R. VERSTRAETEN en L. GYSELAERS, "De wet van 21 december 2009 tot hervorming van het Hof van Assisen" in R. VERSTRAETEN en F. VERBRUGGEN (eds.), *Straf- en strafprocesrecht*, Brugge, Die Keure, 2009, 112.

⁶⁸⁷ Justitieplan 2015, 38.

⁶⁸⁸ Justitieplan 2015, 63.

⁶⁸⁹ X., "Overzicht van het nieuwe Justitieplan van Koen Geens", *LegalWorld* 19 maart 2015, [website].

HOOFDSTUK 6. STRAFUITVOERING: HET LOGISCHE GEVOLG VAN HET OPLEGGEN VAN EEN STRAF?

“Het volstaat niet te vragen aan procureurs om meer te vervolgen en aan rechters om sneller recht te spreken als blijkt dat de uiteindelijk opgelegde straf niet wordt uitgevoerd. Het einde van de keten, de strafuitvoering, vraagt dan ook bijzonder aandacht. [...] Falen in strafuitvoering haalt de geloofwaardigheid van ieder integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid onderuit. Zonder stok achter de deur heeft immers preventie geen zin meer.”
Renaat Landuyt op de website van de ombudsdienst Justitie⁶⁹⁰.

420. De strafrechtsbedeling wordt traditioneel afgesloten door de ‘strafuitvoering’. Het is in dit echelon dat het spreekwoord “de keten is maar zo sterk als de zwakste schakel” helemaal tot uiting komt. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel – als één van de drie beginselen van de magna charta – zou het strafrecht enkel als een *ultimum remedium* mogen worden aangewend⁶⁹¹. In tegenstelling tot dit principe heeft de wetgever sinds de Tweede Wereldoorlog echter gekozen voor een overaanwending van het straf- en strafprocesrecht waardoor de strafrechtsketen – die zoals hierboven met een trechter kan worden vergeleken – zijn effectiviteit verloor^{692 693}. Het beste voorbeeld is het milieustrafrecht waar de vraag rijst of het strafrecht wel de meest efficiënte weg is om deze rechtstak te handhaven wanneer de link met het administratief recht overduidelijk is⁶⁹⁴. Alhoewel dit echelon niet zozeer tot het strafprocesrecht behoort, zal ze hier toch kort worden besproken omdat de effectieve uitvoering hiervan essentieel is voor een efficiënte strafrechtsbedeling.

421. Eerst en vooral is de overbevolking van de gevangenen een essentieel probleem in het kader van een effectieve uitvoering⁶⁹⁵. De geloofwaardigheid bij de burger verdwijnt meer en meer door de niet-uitvoering van de opgelegde gevangenisstraf en dit is sprekend duidelijk

⁶⁹⁰ R. LANDUYT, “Justitie als motor voor een efficiënt veiligheidsbeleid”, 8 juni 2010 en <http://www.ombudsdienstjustitie.be/?p=262>.

⁶⁹¹ K. TEMMERMAN, *Terreurbestrijding in België en Europa. De interactie tussen inlichtingendiensten, politie en justitie*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, 78.

⁶⁹² De wetgever heeft de schendingen van verschillende rechtstakken via het strafrecht gesanctioneerd. Dit had tot gevolg dat het strafprocesrecht een overaanwending onderging. Dit leidde ertoe dat de strafrechtsbedeling niet meer optimaal kon doorlopen worden waarbij de strafuitvoering zich het minst heeft kunnen aanpassen. Zie: E. DEVROE, L. PAUWELS, A. VERHAGE, M. EASTON, M. COOLS (red.), *Tegendraadse Criminologie. Liber Amicorum Paul Ponsaers*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 544 p.

⁶⁹³ B. DE RUYVER, “De consensusmania, bekeken vanuit een andere hoek” in E. DEVROE, L. PAUWELS, A. VERHAGE, M. EASTON, M. COOLS (red.), *Tegendraadse Criminologie. Liber Amicorum Paul Ponsaers*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 268.

⁶⁹⁴ J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 13.

⁶⁹⁵ E. MAES en V. SCHEIRS, “De Belgische gevangenispopulatie in cijfers” in T. DAEMS, P. PLETINCKX, L. ROBERT, V. SCHEIRS, A. VAN DE WIEL en K. VERPOEST (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 91.

geworden bij de vervroegde vrijlating van Michele Martin⁶⁹⁶. Ook de zogenaamde gemeenschapsgerichte straffen zoals elektronisch toezicht laten te wensen over wegens het ontbreken van voldoende middelen⁶⁹⁷...

422. Hier zal niet verder ingegaan worden op de problematiek van de strafuitvoering omdat dit de reikwijdte van deze masterproef te ver zou overschrijden.

⁶⁹⁶ S. DEMEULEMEESTER, "Michelle Martin vrijlaten, is spuwen in het gezicht van Vrouwe Justitia", *Knack* 28 augustus 2012, [website].

⁶⁹⁷ S. DE RIDDER en V. SCHEIRS, "Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen: een audit door het rekenhof", *Fatik*, nr. 133, 2012, 30.

HOOFDSTUK 7. DE OVERHEVELING ALGEMEEN BEKEKEN

“Op het eerste gezicht kan het enkel verbazing wekken dat een thema als ‘defederalisering van justitie’ dermate hevige emoties kan oproepen. Toen aan het begin van dit jaar de voorzitter van de Orde van Vlaamse Balies pleitte voor een dergelijke defederalisering, werd hij meteen tot de orde geroepen door de stafhouder van de Brusselse balies, die op zijn beurt echter werd tegengesproken door zijn Luikse evenknie. Een magistratenvereniging snelde eerstgenoemde stafhouder dan weer te hulp, zodat het finaal volstrekt onduidelijk was hoe ‘het werkveld’ nu eigenlijk tegenover een defederaliseringsoperatie stond.”⁶⁹⁸

Frank Judo in zijn voorwoord in zijn tekst over Justitie in de zesde staatshervorming.

1. LEURT DE VOLGENDE STAATSHERVORMING AL OM DE HOEK?

423. Zoals reeds eerder gezegd, heeft de huidige federale regering duidelijk voor een sociaaleconomisch beleid gekozen. Als alles goed gaat dan zal de huidige beleidsploeg de rit uit doen en zal er voor 2019 geen nieuwe staatshervorming komen. De vraag is dan ook wat er in een volgende legislatuur kan gebeuren? Ik ben het met SOTTIAUX dan ook eens dat de communautaire honger nog lang niet gestild is⁶⁹⁹...

424. Dat de eis om justitie over te hevelen naar de deelstaten dan ook niet nieuw is, is hierboven al meerdere malen aangetoond. Het lijkt m.i. dan ook bijna zeker dat (bepaalde delen van) de overheveling van justitie het voorwerp uitmaken van een zevende of volgende staatshervorming.

2. DE OVERHEVELING VAN HET STRAFPROCESRECHT IS (NIET) AAN DE ORDE?

A. HET BESTAAN VAN HIATEN IS GEEN ARGUMENT PRO-OVERHEVELING

425. In dit deel werd nagegaan of een overheveling van het strafprocesrecht aan de orde kan zijn. Een bespreking aan de hand van de strafrechtsketen maakte duidelijk dat er veel hiaten in de huidige regelgeving te vinden zijn die weliswaar op federaal niveau kunnen worden

⁶⁹⁸ F. JUDO, “Justitie in de zesde staatshervorming. Of: over regularisatie als bevoegdheidsverdelend beginsel”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 516.

⁶⁹⁹ S. SOTTIAUX, “De Zevende Staatshervorming: van federale staat naar Verenigde Staten van België?” in A. ALEN, B. DALLE *et al.* (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 637.

aangepakt. De geschiedenis van de staatshervorming heeft echter duidelijk gemaakt dat een overheveling zorgde voor een andere aanpak van de problematiek (onderwijs⁷⁰⁰, gezinsbijslagen) maar dat biedt voor wat mij betreft nog altijd geen argument om een overheveling door te voeren. Het is immers niet altijd zo dat wat je zelf doet, altijd beter doet...

B. EEN ALGEMEEN OVERZICHT

426. Een algemene uitspraak over een overheveling lijkt niet aan de orde. Het zal per aspect van de strafrechtsbedeling een afweging zijn om na te gaan welke overheid het best de regelgeving voor zijn rekening dient te nemen. Wanneer een overheveling zou worden gerealiseerd dan zal dit een effect hebben op de ganse strafrechtsketen en moet de creatie van heterogeniteit steeds in rekening worden gebracht. Kortom dient er rekening te worden gehouden met de stelling van BOUCKAERT dat een defederalisering van justitie niet noodzakelijk een 'of-of'-verhaal dient te betekenen⁷⁰¹.

427. Voor wat het inhoudelijk aspect van het strafprocesrecht betreft, zal er steeds moeten nagegaan worden welke overheid met de betrokken maatregel werkt. Hierdoor wordt er gezorgd dat een overheid niet bevoegd wordt voor een maatregel die het meest door een andere overheid wordt toegepast.

C. DE ACTOREN ONDER DE ALGEMENE LOEP

428. Voor wat de actoren in strafprocesrecht betreft, zal steeds de afweging moeten worden gemaakt per entiteit. De rijke traditie aan parlementaire onderzoekscommissies indachtig, dient de politiek steeds de bevindingen van die commissies in acht te nemen wanneer de stap naar een Vlaamse Justitie zou worden ingezet.

429. Voor wat de *lokale politie* betreft, lijkt het duidelijk dat een "*guerre de la police*" ten allen tijd vermeden moet worden. Het kan niet de bedoeling zijn om de fouten uit het verleden opnieuw te maken. Wanneer de lokale politie overgeheveld zou worden dan moet die op een dergelijke manier gerealiseerd worden dat het statuut van de beide politiediensten gelijk blijft. De *federale politie* daarentegen lijkt blijvend te solliciteren naar een federale regulering. Het is dus zeker niet de bedoeling om een derde pijler – een soort Vlaamse Politie – te creëren

⁷⁰⁰ R. SMET en A. VANNECKE m.m.v. E. BAETEN, *Historiek van het technisch en beroepsonderwijs 1830-1990*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2002, 298.

⁷⁰¹ B. BOUCKAERT, "Defederalisering van de Belgische Justitie? Een rechtseconomisch overvlucht" in M. TAEYMANS (ed.), *Defederalisering van Justitie*, Gent, De Boeck en Larcier, 2003, 36.

tussen de lokale en federale politie. Verder lijken de *bijzondere inlichtingendiensten* ook beter een federale aangelegenheid te blijven.

430. De *procureur des Konings* en het openbaar ministerie in het algemeen vertonen verschillende argumenten om voor een overheveling in aanmerking te komen. De vlotte samenwerking tussen de (lokale) politiediensten en het OM is essentieel om een goed opsporingsbeleid te hebben waardoor de overheveling van het parket een overheveling van de politiediensten tot gevolg dient te hebben en *vice versa*. Het is dus aangewezen dat deze beide actoren op hetzelfde niveau ressorteren. Wel dient er verduidelijkt te worden dat het niet-overhevelen van de federale politie een overheveling van de lokale politie of het openbaar ministerie niet in de weg staat. De overheveling van de *federaal procureur* lijkt niet aan de orde gelet op de bevoegdheden die aan deze toekomt. Tot slot lijkt een overheveling naar boven toe eerder aangewezen in plaats van te kiezen voor een overheveling naar de deelstaten. Vooral voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit kan een Europees parket een betere aanpak bieden.

431. De onderzoeksrechter lijkt het best een federale aangelegenheid te blijven. Wanneer de actor aan een overheveling zou worden onderworpen, zou dit tot een te verschillend beleid kunnen leiden voor wat betreft de inbreuken op de individuele rechten en vrijheden in het kader van de opsporing. Het dient echter wel aandacht te hebben dat het bestaan van een rechter van het onderzoek in bepaalde landen tegenover het bestaan van een onderzoeksrechter in andere landen wel kan. Wanneer deze bevoegdheid dus overgeheveld zou worden, zou dit m.i. leiden tot een *de facto* splitsing van het land.

432. Vervolgens komt de Belgische strafrechtspraak aan de orde. Er bestaan verschillende argumenten pro een overheveling van de hoven en rechtbanken omdat er nog weinig overeenstemmingen zijn in de Belgische rechtspraak die meer en meer gesplitst lijkt in de feiten maar nog niet in de geesten. Daarnaast is er vaak ook een andere interpretatie waarneembaar tussen de Nederlandstalige en Franstalige Kamer van het Hof van Cassatie wat de eenvormige rechtspraak niet ten goede komt.

Ook de Hoge Raad voor de Justitie lijkt ook al aan een feitelijke onderverdeling te zijn onderworpen. Deze Raad is opgesplitst in een Nederlandstalig en een Franstalig college waardoor een eerste impuls naar een defederalisering van justitie gezet lijkt.

Daarnaast lijken er ook meer en meer argumenten te vinden voor een justitie op het niveau van de deelstaten. Principieel is justitie in andere federale staten een bevoegdheid van de

deelstaten. De homogeniteit en de eenheid van rechtsmacht moet hier tegenover het territorialiteits- en subsidiariteitsbeginsel worden gehouden. Voor wat de onderzoeksgerechten betreft, zal een overheveling afhangen van de weg die de hoven en rechtbanken zullen bewandelen.

433. Als voorlaatste lijkt het jarenlange gesukkel met de strafuitvoering een argument te zijn om dit echelon over te hevelen zodat werk gemaakt kan worden van een nieuwe broodnodige strafuitvoering.

434. Dit kort overzicht maakt nogmaals duidelijk dat een defederalisering van justitie steeds dichter en dichter komt. De politieke geesten zullen m.i. bij een volgende staatshervorming voldoende gerijpt zijn om een defederalisering van justitie te realiseren. Het hierboven gemaakt pleidooi kan hier dan ook herhaald worden dat er op dat moment dan ook best gekozen wordt voor de creatie van een België met vier deelstaten. De voorzichtigheid dient echter geboden te zijn omdat de strafrechtsbedeling uit een keten bestaat waarbij ieder echelon afhankelijk is van de andere echelons. De overheveling zou dus kunnen zorgen voor een breuk van die echelons waardoor er niet voor een efficiëntere justitie zou worden gekozen. En het dient net de bedoeling te zijn dat de burger vruchten plukt van een mogelijke overheveling...

DEEL VI

Wat brengt de toekomst?

HOOFDSTUK 1. HET STRAFPROCESRECHT BLIJFT NIET FEDERAAL

“Inzake het gemene bijzonder strafrecht kan men zich afvragen of men zich nog als één land kan beschouwen indien men er niet meer in zou slagen om samen deze gemeenschappelijke misdrijven te regelen? Zij beschermen toch in hoofdzaak waarden die gemeenschappelijk zijn aan de meeste beschavingen, zoals het leven, het bezit... Zou dit trouwens reeds in grote mate niet op Europees niveau moeten kunnen gebeuren?”

Jeroen De Herdt in zijn conclusie over de defederalisering van het straf(proces)recht⁷⁰².

1. EEN OVERHEVELING IS NIET VOOR DE EERSTE JAREN...

A. ... WANT EERST HET SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID!

435. Zoals hierboven al meerdere malen werd aangehaald, is de huidige federale regering gevormd om een sociaal-economisch beleid te voeren en het communautaire op de achtergrond te laten⁷⁰³. Het is niet omdat men zich nu vijf jaar op dat sociaal-economische baseert dat er in de toekomst geen staats hervormingen meer zullen komen. Met DEVOS ben ik het eens dat de pacifierende kracht van een staats hervorming slechts tijdelijk werkt waardoor er steeds nieuwe staats hervormingen nodig zullen zijn⁷⁰⁴. Daarnaast kan ik mij in grote mate aansluiten bij de stelling van VUYE waarin hij stelt dat justitie reeds gesplitst is in de feiten maar nog niet in de geesten. Een voorbeeld die hiervoor aangereikt werd, is de splitsing van het Hof van Cassatie in een Nederlandstalige en Franstalige Kamer en de visie hierover in het kader van Antigoon. Dit voorgaande zal er m.i. dus toe leiden dat alles wat in de politieke context overgeheveld kan worden inzake justitie ook daadwerkelijk een Vlaamse bevoegdheid zal worden.

B. DE TOEKOMST DOOR EEN GLAZEN BOL: WAT WETEN WE NU AL?

436. Vooraleer een defederalisering van justitie gerealiseerd kan worden, zal er aan Vlaamse en Waalse kant een meerderheid gevonden moeten worden om de staat te gaan hervormen.

⁷⁰² J. DE HERDT, “De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn”, *Nullum Crimen* 2008, 23.

⁷⁰³ G. PAELINCK, “We krijgen een regering-Michel I”, *De Redactie* 7 oktober 2014, [website].

⁷⁰⁴ C. DEVOS, *Een plattegrond van de macht*, 302.

Begin 2014 onderzocht GRYSON welke politieke partijen zich kunnen vinden in een mogelijke overheveling van justitie⁷⁰⁵.

437. De regering-Di Rupo bevond zich dan bijna aan het eind van de legislatuur waardoor de Vlaamse meerderheidspartijen CD&V, Open VLD en SP.A – die samen met de Franstaligen en Ecolo-Groen het Vlinderakkoord hadden genegotieerd – als belangrijk eerste argument aangaven dat die overheveling van de zesde staatshervorming eerst moest worden geëvalueerd vooraleer er gesproken kon worden van een verdere defederalisering⁷⁰⁶.

438. Aan de uiterste zijde van het spectrum bevindt zich het Vlaams Belang dat een integrale splitsing van justitie en politie vooropstelt en die bevoegdheden voor Brussel tijdelijk onder nationale voogdij zou plaatsen⁷⁰⁷. In die lijn kan ook de N-VA gevonden worden. Alhoewel ze aan dit onderzoek niet wenste mee te werken, stelt men op basis van hun teksten vast dat ze voorstander zijn om op Vlaams niveau met een tabula rasa te beginnen omdat de Franstaligen niet zouden willen meewerken aan die hervorming van de rechterlijke macht⁷⁰⁸.

439. In het midden van de discussie kan de zgn. klassieke tripartite worden teruggevonden. De CD&V is voorstander om de verschillende bevoegdheden te homogeniseren waaronder ze ook justitie begrijpen. Open VLD wil daarbij aanvullend in de toekomst de onvolkomenheden wegwerken die tot een geleidelijke verschuiving van justitiebevoegdheden naar Duits model zou leiden. De SP.A reageert voorzichtiger en stelt zich de vraag of een burger gebaat is bij een verdere overheveling⁷⁰⁹.

440. Aan de andere zijde van de politiek bevindt zich Groen die geen vragende partij is voor een verdere staatshervorming en zich zelf verzet tegen een federalisering van de rechterlijke macht. Net zoals SP.A roept ze eerder op om de federale staat en de deelstaten beter te laten samenwerken⁷¹⁰.

441. Hierboven werden nu natuurlijk enkel de Vlaamse partijen kort toegelicht. Zonder de steun van de Franstaligen zal een vreedzame defederalisering van justitie niet mogelijk zijn. De kans dat er snel een overheveling of een hervorming van het strafprocesrecht komt, zal afhangen

⁷⁰⁵ S. GRYSON, "Politieke partijen over strafbeleid gevangeniswezen", *Fatik* 2014, nr. 141, 7-14.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, 13.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, 13.

⁷⁰⁸ X., "Justitieplan voor de 21^{ste} eeuw. De visie van de N-VA", 34 en http://www.nva.be/sites/default/files/generated/files/brochure-attachment/n-va_brochure_justitie_.pdf.

⁷⁰⁹ S. GRYSON, "Politieke partijen over strafbeleid gevangeniswezen", *Fatik* 2014, nr. 141, 13.

⁷¹⁰ *Ibid.*, 13.

van de potentiële steun aan Waalse zijde⁷¹¹. Het is dus tot op heden niet echt duidelijk in welke mate een defederalisering van justitie slaagkansen heeft.

2. EEN VOLLEDIGE OVERHEVELING LIJKT NIET AAN DE ORDE?

442. De vraag is natuurlijk hoe de overheveling van het strafprocesrecht zal gebeuren. Samen met LONDERS ben ik het eens dat de overheveling ten bate van de burger moet komen en geen doel op zich mag zijn⁷¹². In de onderhandelingen van de regering-DI RUPO werd al duidelijk dat niet iedereen gebaat was bij een overheveling van justitie naar de gemeenschappen en analoog naar de gewesten. Los van deze politieke mogelijkheden zijn er eigenlijk twee practici – STORME en LANDUYT – die elk effectief een voorstel van bevoegdheidsverdeling hebben gedaan⁷¹³.

A. HET MODEL-STORME: PRINCIPIËLE BEVOEGDHEID BIJ DE GEMEENSCHAPPEN

443. In een notendop omschreven is STORME eerst en vooral niet van plan om de gemeenschappen en gewesten elk hun rechterlijke macht te laten uitbouwen⁷¹⁴. Hij ziet in de fundamentele tweeledigheid van België en het feit dat justitie eerder een persoonsgebonden materie is een specifieke rol weggelegd voor die gemeenschappen⁷¹⁵. Een absolute en volledige overheveling van justitie is dan weer niet aan de orde omdat de federale rechterlijke macht bevoegd zou blijven voor o.a. de berechting van de federale ministers⁷¹⁶.

444. Om op de één of andere manier blijven te voorzien in een eenvormige uitlegging van het (Belgisch) recht ziet STORME meerdere mogelijkheden. Een mogelijkheid is dat bij het Hoogste Rechtshof een voorziening in hoogste aanleg wordt voorzien zodat het recht op een eenvormige manier kan worden uitgelegd⁷¹⁷. Verder zou er – naar analogie van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof van Justitie – gewerkt kunnen worden met het systeem van de prejudiciële vraagstelling⁷¹⁸. Als derde mogelijkheid schuift hij een procedure naar voor die sterk gelijkt op die voor het EHRM⁷¹⁹.

⁷¹¹ *Hand.* Kamer 2009-10, 23 maart 2010, nr. 842, 7.

⁷¹² X., "Cassatievoorzitter bezorgd over regionalisering justitie", *Knack* 1 september 2010, [website].

⁷¹³ J. DE HERDT, "De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn", *Nullum Crimen* 2008, 16.

⁷¹⁴ M.E. STORME, "De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling", 7.

⁷¹⁵ *Ibid.*, 7.

⁷¹⁶ *Ibid.*, 11.

⁷¹⁷ *Ibid.*, 16.

⁷¹⁸ *Ibid.*, 16.

⁷¹⁹ *Ibid.*, 17.

B. HET MODEL-LANDUYT: OP NAAR EEN VLAAMS GERECHT

445. Net zoals LANDUYT is het niet moeilijk om vast te stellen dat – buiten de toepassing van de impliciete bevoegdheden om administratieve rechtscolleges op te richten – er tijdens de staatshervormingen geen toepassing is gemaakt van de mogelijkheid om (delen van) de rechterlijke macht over te hevelen⁷²⁰. Ondanks de verschillende staatshervormingen is die derde macht grotendeels analoog gebleven aan het uitzicht die ze had bij de stichting van België wat helemaal niet gezegd kan worden van de andere twee machten⁷²¹.

446. Binnen de structuren van de federale en lokale politie diende er volgens de huidige burgemeester van Brugge een plaats te zijn voor de deelstatelijke overheden⁷²². Hetzelfde kon gesteld worden van de parketten die te weinig rekening hielden met de decretale bevoegdheden⁷²³. Voor deze problemen vormde het Vlinderakkoord de oplossing waar reeds eerder is op ingegaan⁷²⁴.

447. Waar nog geen evolutie in is gekomen, is de structuur van de rechtbanken. Hier is de sp.a-politicus voorstander om eigen Vlaams Kamers op te richten bij de hoven en rechtbanken. Het spreekt voor hem als het ware voor zich dat het niveau dat de regels kan uitvaardigen ook over de bevoegdheid moet beschikken inzake de toepassing, afdwingbaarheid en eenvormige uitlegging van haar regelgeving⁷²⁵. In die zin zouden er dan ook binnen de bestaande organisatie kamers moeten worden opgericht die bij de hoven en rechtbanken instaan voor de toepassing en interpretatie van die deelstatelijke regelgeving⁷²⁶. Het zou dan ook makkelijk kunnen worden georganiseerd omdat de bestaande hoven en rechtbanken gewoon gesplitst zouden moeten worden in federale en deelstatelijke kamers⁷²⁷. Om die reden zou het justitiemanagement inzake de decretale bevoegdheidsdomeinen dan ook tot de deelstaten moeten behoren⁷²⁸.

⁷²⁰ R. LANDUYT, "Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie" in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 715.

⁷²¹ *Ibid.*, 715.

⁷²² *Ibid.*, 717.

⁷²³ *Ibid.*, 718.

⁷²⁴ Zie *supra* p. 46-47, randnrs. 118-120.

⁷²⁵ R. LANDUYT, "Vlaams gerecht. De defederalisering van de Belgische justitie" in B. TILLEMEN en A. VERBEKE (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 719.

⁷²⁶ *Ibid.*, 719.

⁷²⁷ *Ibid.*, 719.

⁷²⁸ *Ibid.*, 719.

HOOFDSTUK 2. OP NAAR EEN NIEUW FEDERAAL WETBOEK VAN STRAFPROCESRECHT

“De derde fase, de eigenlijke sprong, zijn de fundamentele hervormingen van onze basiswetgeving: nieuwe wetboeken van strafrecht en strafvordering en ingrijpende hervormingen van het burgerlijk en het ondernemingsrecht worden op stapel gezet, zodat België in het tweede decennium van de 21^{ste} eeuw met een vernieuwd en aan eigen tijdsnoden aangepast wettelijk basiskader van wal kan steken.”

Een deel in het voorwoord van minister van Justitie
Koen Geens in zijn Justitieplan⁷²⁹.

1. HOREN WE HET IN KEULEN DONDEREN?

448. Het was reeds bij de oprichting van België in 1831 de bedoeling om snel nieuwe en eigen codificaties aan te nemen om op die manier het recht in ons land te gaan regelen⁷³⁰. Het was echter – alweer – wachten op *Godot* omdat er tot op vandaag nog steeds gewerkt wordt met het Wetboek van Strafvordering van 17 november 1808. Op basis van het Justitieplan van minister GEENS is het de bedoeling om ten laatste tegen het eind van de legislatuur een nieuw wetboek van Strafprocesrecht aan te nemen⁷³¹. Hopelijk zullen we nu eindelijk eens weten hoe het is om te werken met een nieuw wetboek van Strafprocesrecht en dat we het in de toekomst niet zullen horen donderen in Keulen als we deze vraag op de schotel krijgen.

449. De wens om wetboeken te gaan moderniseren, is er niet één die alleen in België bestaat. In Nederland stelde minister van Justitie OPSTELTEN⁷³² vorig jaar voor om een nieuw wetboek van Strafprocesrecht aan te nemen dat aangepast is aan zijn tijd⁷³³. Ook in België deed men al eerder meerdere voorstellen tot het invoeren van een nieuw wetboek van Strafprocesrecht⁷³⁴.

⁷²⁹ Justitieplan 2015, 3.

⁷³⁰ D. HEIRBAUT en M.E. STORME, “De Belgische rechtstraditie: van een lang zoeken naar onafhankelijkheid naar een verlangen naar afhankelijkheid?”, 9 en https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/heirbaut&storme_debelgischerechtstraditie.pdf.

⁷³¹ Justitieplan 2015, 51.

⁷³² Minister Opstelten nam begin 2015 ontslag naar aanleiding van het bestaan van onduidelijkheid over een deal met een drugshandelaar; P. ZANDSTRA, “Wat we weten over vertrek Teeven en Opstelten (en hoe het verder gaat)”, 10 maart 2015 en <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/10/wat-we-weten-over-het-vertrek-van-teeven-en-opstelten-en-hoe-het-verder-gaat/>.

⁷³³ X., “Opstelten werkt aan nieuw Wetboek van Strafvordering” en <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/06/19/opstelten-werkt-aan-nieuw-wetboek-van-strafvordering.html>.

⁷³⁴ Zie *supra* p. 17, randnrs. 36-37, p. 101-102, randnrs. 281-283.

2. HOOP DOET LEVEN: HET JUSTITIEPLAN GEENS

450. Zowel het regeerakkoord⁷³⁵ van de regering-Michel, de beleidsverklaring⁷³⁶ van minister van Justitie GEENS als het Justitieplan⁷³⁷ vermelden de aannahme van een nieuw Wetboek van Strafprocesrecht. Het lijkt deze centrumrechtse regering dus menens als ze het hebben over de hervorming van het strafprocesrecht.

451. Ruim ingaan op de verschillende hervormingen die de minister van Justitie in zijn plan voorstelt, zou ons te ver leiden. De wijzigingen zouden vooral te situeren zijn in het vooronderzoek waarbij de mini-instructie (art. 28 septies Sv.) zou worden uitgebreid⁷³⁸ en de voorlopige hechtenis zou worden aangepakt⁷³⁹. Daarnaast zouden de onregelmatigheden in de procedure moeten worden aangepakt en zou er meer moeten worden ingezet op buitengerechtelijke afhandeling⁷⁴⁰. Tot slot zouden er nog verschillende wijzigingen plaatsvinden in het vooronderzoek en het onderzoek ten gronde⁷⁴¹.

452. Als de intenties van deze meerderheid dan ook effectief worden uitgevoerd, ziet het er naar uit dat er niet langer gewacht zal moeten worden op Godot... De vraag is natuurlijk of die intentie effectief ingewilligd zal worden als we beseffen dat het niet de eerste minister van Justitie is die dergelijke intenties heeft⁷⁴².

⁷³⁵ Regeerakkoord Michel, 118.

⁷³⁶ Beleidsnota (K. GEENS) van 17 november 2014 inzake Justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 20/018, 4.

⁷³⁷ Justitieplan 2015, 51-52.

⁷³⁸ *Ibid.*, 52.

⁷³⁹ *Ibid.*, 53-55.

⁷⁴⁰ *Ibid.*, 55-58.

⁷⁴¹ *Ibid.*, 59-68.

⁷⁴² O.a. Regeerakkoord 1 december 2011, 141 en <http://www.standaard.be/extra/wl/regeerakkoord.pdf>.

DEEL VII

Conclusie

Conclusie

453. Eerst en vooral werd in een inleidend gedeelte een korte blik op de algemene geschiedenis gegeven. In 1970 heeft de Belgische politiek ervoor geopteerd om bepaalde bevoegdheden naar een lager niveau over te hevelen wat ons er nu toe brengt een afweging voor een defederalisering van justitie te maken.

454. Door het feit dat justitie in deze masterproef vooral in de zin van het straf- en strafprocesrecht moest worden bekeken, werd een overzicht gegeven van de recente problematiek. Het zijn vooral de belangrijkste parlementaire onderzoekscommissies die ervoor zorgen dat bij een overheveling van het strafprocesrecht de bevindingen van die commissies nooit uit het oog zullen mogen worden verloren.

Daarnaast werd er aandacht besteed aan de financiële middelen die op vandaag voor justitie voor handen zijn. Als er een effectieve grote hervorming zal willen worden gerealiseerd dan zal dit noodzakelijk de nodige budgetten vereisen. En daar wringt net het schoentje... Justitie heeft het al jaren met minder en minder middelen moeten doen en in budgettair moeilijke tijden lijkt een verhoging van het budget heel moeilijk te verkrijgen.

Wanneer de justitiebarometer het vertrouwen in politie (81%) en justitie (61%) naar voren brengt, wordt het duidelijk dat hier ook nog werk aan de winkel zal zijn en dan vooral voor wat deze laatste betreft.

455. Wanneer er gesproken wordt over een overheveling (van delen) van het straf- en strafprocesrecht dan klinkt dit niet onbekend in de oren. Alhoewel het strafprocesrecht nog altijd een federale materie is, zorgden de zes voorgaande staatshervormingen ervoor dat deze rechtstak beetje bij beetje begon af te brokkelen. Het is dan vooral de eis naar homogeniteit die van belang zal zijn voor de reeds gedefederaliseerde materies.

456. België is natuurlijk niet het enige land waarbij de bevoegdheden verdeeld liggen over verschillende niveaus. Om dit te realiseren, bestaan er in het algemeen vier vormen om een staat te hervormen: federalisme, confederalisme, unitarisme en separatisme. De zes staatshervormingen die we als Belgen hebben gekend, zijn steeds gerealiseerd geweest aan de hand van het federalisme wat ook verduidelijkt werd in artikel 1 van de Grondwet. De vraag die hierbij dan ook kan rijzen, is of er verder gewerkt zal worden via het federalisme of dat er voor een andere staatsvorm zal worden gekozen? De optie die hier naar voren wordt

geschoven, is het federalisme. Als belangrijkste reden kan er gesteld worden dat voor de andere staatsvormen hoogstwaarschijnlijk geen politieke meerderheid zal kunnen worden gevonden om op een vreedzame manier het land te hervormen. Voor de volledigheid dient tot slot wel nog gewezen te worden op artikel 35 van de Grondwet. Dit artikel voorziet dat de residuaire bevoegdheden tot de deelstaten zouden behoren en de toegewezen bevoegdheden tot de federale staat. Het is echter nog niet in werking getreden door de voorziene overgangsbepaling. Tot slot dient hierbij opgemerkt te worden dat de inwerkingtreding van dit grondwetsartikel zou leiden tot een verdere federalisering van de Belgische staat.

457. Wanneer het strafprocesrecht zou worden overgeheveld, is het aan te raden om – naast de artikelen 40 en 59 van de Grondwet – hoofdstuk VI van titel III van de Grondwet te herschrijven. Dit hoofdstuk die de rechterlijke macht regelt, verwijst in de meeste gevallen indirect naar het strafprocesrecht. De bedoeling zou dus zijn dat bij een overheveling de Grondwet wordt herschreven en in die mate wordt aangepast aan de nieuwe bevoegdheidsverdeling. Daarnaast zal – doordat de grondwetgever ervoor geopteerd heeft om de bevoegdheidsverdeling vooral via bijzondere wetten te regelen – een overheveling logischerwijze een impact hebben op de BWHL.

Wat de overheveling op zich betreft, lijkt de tijd rijp te zijn om de tweedeling gemeenschappen-gewesten te verlaten waardoor er geopteerd zou worden voor de creatie van deelstaten. Als de politieke moed daarvoor niet aanwezig lijkt te zijn, is het aan te raden de overheveling te realiseren via de gewesten.

458. Het hoeft geen betoog dat een overheveling een rechtseconomische en financiële impact heeft. De motieven van de rechtseconomie kunnen dan als een algemene leidraad doorheen de discussie worden gebruikt. Als pro-argumenten kan er verwezen worden naar de homogeniteitsbonus, het stemmen met de voeten en het institutioneel leren. Daartegen maakt de verdediging gebruik van de externe effecten en de schaaleconomieën.

459. Om de analyse van de overheveling van het strafprocesrecht mogelijk te maken, werd er gebruik gemaakt van de strafrechtsketen. Per echelon werd er aandacht besteed aan de actoren om de vraag te beantwoorden of een defederalisering een stap vooruit kan betekenen.

460. Ook het inhoudelijke aspect kwam aan bod. Voor wat de telefoontap of het afluisteren van privé(tele)communicatie betreft, stelt de parlementaire voorbereiding dat die onderzoeksverrichting vooral tot doel had om het terrorisme aan te pakken. Door het feit dat

dit misdrijf vooral een federaal kenmerk heeft en om die reden door de federaal procureur zal worden opgevolgd, lijkt het niet aan te raden deze materie over te hevelen.

Daarnaast vormt de huiszoeking ook geen voorwerp om voor een overheveling in aanmerking te komen. Alhoewel exacte cijfers ontbreken, kan er op basis van algemene bevindingen gesteld worden dat de huiszoeking vooral gebruikt wordt om gegevens te verzamelen voor misdrijven die federaal worden bepaald. Het is dan vooral van belang de huiszoeking te behouden op dat niveau dat het meest van deze onderzoeksverrichting gebruik maakt. Indien een overheveling toch aan de orde zou zijn, zal een herziening van artikel 15 van de Grondwet aan de orde zijn.

Als derde aspect werd er gekeken naar de ondervraging van de verdachte en de bijstand van een advocaat bij het verhoor. Deze vereisten zijn de Belgische rechtsstructuur vooral binnengesijpeld via het arrest-Salduz van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Omdat België algemeen gesteld niet in een systeem van bijstand van een advocaat voorzag, diende ze wetgeving te creëren die in overeenstemming was met de bevindingen van Straatsburg. In die zin kan er gesteld worden dat in deze materie het EHRM de leidende rol waarneemt waardoor de lidstaten weinig tot heel weinig kunnen afwijken van deze regelgeving. Daarbij is de bijstand van een advocaat zoals die tot op vandaag bestaat voor de Europese Unie nog altijd niet voldoende wat de EU er toe gebracht heeft een richtlijn uit te vaardigen die in de nationale wetgeving moet worden geïmplementeerd voor 27 november 2016. Om de reden dat ons land al sterk is ingegaan tegen die richtlijn lijkt het aan te nemen dat België geen betere garanties zal bieden aan de verdachte waardoor een overheveling van deze materie zeker niet aan de orde is.

461. Doorheen de hele discussie van een overheveling is het vooral van belang dat de homogeniteit in de hoogste mate van het mogelijke wordt nagestreefd. Het is dus van belang dat bevoegdheden die belangrijke overlappingsen hebben door eenzelfde niveau zouden worden geregeld.

462. Wat de opsporing betreft, zijn er verschillende redenen te vinden om een overheveling al dan niet te verdedigen. Wat de lokale politie betreft, zijn er verschillende motieven die een overheveling zouden kunnen rechtvaardigen alhoewel het belangrijk is te stellen dat het bestaan van een hiaat nooit als wettiging van een defederalisering mag worden gezien. Hierbij zal vooral de bevindingen van de parlementaire onderzoekscommissies onder de aandacht moeten blijven. De kans dat er een Vlaamse lokale politie komt, lijkt dan ook eerder klein. Wat het werkingsveld van de federale politie betreft, wordt het snel verduidelijkt dat er geen enkele

reden kan gevonden worden die een defederalisering van deze politie verdedigt. Hetzelfde kan gezegd worden van de bijzondere inlichtingendiensten. De recente actualiteit heeft duidelijk gemaakt dat een centraal instituut onontbeerlijk is.

De procureur des Konings staat in voor de opsporing van misdrijven en bepaalt – mede gelet op het strafrechtelijk beleid – welke misdrijven binnen zijn arrondissement prioritair worden opgespoord. Op dat vlak is het eigenaardig dat het parket als enige van de lokale driehoek tot voor kort geen enkele verbinding had met de gemeenschappen en gewesten. Een overheveling van de procureur des Konings zou er wel kunnen voor zorgen dat er door de steden en gemeenten beter zou kunnen worden ingezet op het lokaal strafrechtelijk beleid. Het is hierbij wel belangrijk te stellen dat het moeilijk zal worden een hervorming te realiseren zonder steun van het werkveld. Het OM heeft al meermaals het onderwerp uitgemaakt van een hervorming die het keer op keer niet heeft gehaald. Het is dus maar de vraag of de parketten mee op de kar springen... Verder kan hier ook aandacht worden gegeven aan de federaal procureur. Zoals zijn naam al doet merken, kan het – gelet op zijn werkingsveld – nooit de bedoeling zijn om deze entiteit over te hevelen. Wanneer dit wel zou gebeuren, zou de *ratio* van zijn oprichting helemaal uitgehold worden.

De discussie over de onderzoeksrechter bestaat ook al enkele jaren en de vraag is hier dan niet zozeer of die al dan niet behouden wordt maar wel of die wel of niet moet worden overgeheveld. Het is vooral van belang na te gaan voor welke misdrijven deze onderzoeksrechter wordt gebruikt. Zoals hier reeds werd bepaald, dient de onderzoeksrechter een verband te hebben met dat overheidsniveau dat ook de strafbaarstelling van misdrijven regelt.

Het lot van de onderzoeksgerechten zal vooral afhangen van het lot dat de politie- en correctionele rechtbanken en de hoven van beroep zullen doormaken. Hierbij is het vooral essentieel dat het bestaan van verschillende hiaten in de federale wetgeving in geen enkele mate een argument kan zijn om een defederalisering te verdedigen.

463. Het echelon van de vervolging hangt voor de procureur des Konings nauw samen met dat van de opsporing wat hem in grote mate veroordeeld tot hetzelfde lot. Doordat het Vlinderakkoord voorzien heeft in een grotere betrekking van de deelstaten bij het opsporings- en vervolgingsbeleid is de nood aan een (gedeeltelijke) overheveling veel kleiner geworden. Dit alles heeft er toe geleid dat de deelstatelijke misdrijven nu ook meer aandacht zullen krijgen door de parketten waardoor het grootste argument voor een (gedeeltelijke) overheveling nu ingewilligd is.

464. De meeste kenmerken die verdedigen dat een defederalisering reeds is ingezet, zijn te vinden onder het echelon van de straffoemeting. Dit wordt spreekwoordelijk duidelijk gemaakt met de woorden van HENDRIK VUYE: *“In de feiten is justitie al gesplitst, maar in de geesten nog niet”*.

Deze stelling kan eerst en vooral als student worden verdedigd. Wanneer er papers, noten... moeten worden geschreven, wordt er in de meeste mate naar Nederlandstalige rechtspraak en rechtsleer gekeken – mede onder invloed van de verschillende databanken – zonder aandacht te besteden aan dezelfde bronnen over de taalgrens heen.

Daarnaast heeft ook ons hoogste rechtscollege hier een aandeel in. Voor wat de Antigoonrechtspraak betreft, werd die anderhalf jaar eerder aanvaard door de Nederlandstalige Kamer van het Hof van Cassatie dan door hun Franstalige collega's. Dit heeft er dus voor gezorgd dat er ongeveer die periode anders werd omgegaan met onrechtmatig verkregen bewijs in het noordelijk en het zuidelijk landsgedeelte.

Verder bieden de indeling van de Orde van Balies en de Hoge Raad voor de Justitie in Nederlandstalige en Franstalige afdelingen op zijn minst een impuls die een overheveling verdedigen.

Wat de defederalisering van de rechtbanken betreft, is dit op rechtsvergelijkend oogpunt traditioneel een bevoegdheid van de deelstaten wat niet in de weg staat dat dit een complementaire bevoegdheid kan zijn. Wanneer de politie- en correctionele rechtbanken en de hoven van beroep zouden worden overgeheveld, zal dit leiden tot een deharmonisatie en een aantasting van de eenheid van rechtsmacht. Ter verdediging hiervan kunnen de beginsel van territorialiteit en subsidiariteit worden aangereikt om een justitie op het niveau van de deelstaten te voorzien. Wat het Hof van Assisen betreft, zal dit vooral afhangen van wat de huidige minister van Justitie GEENS van plan is met deze instelling.

465. Traditioneel is de strafuitvoering het afsluitende echelon van de strafrechtsbedeling. Het is vooral hier dat het spreekwoord *“de keten is maar zo sterk als haar zwakste schakel”* het meest tot uiting komt. Dit alles biedt echter geen argument om gebruikt te worden door de voorstanders van een overheveling.

466. Tot slot werd er kort gekeken naar wat de toekomst kan brengen. Eerst en vooral heeft minister GEENS de bedoeling om deze legislatuur een nieuw wetboek van Strafprocesrecht aan te nemen. Om de reden dat ik professor DEVOS kan volgen in zijn stelling dat de

pacificerende kracht van een staatshervorming slechts tijdelijk werkt, zijn er meer en meer redenen om aan te nemen dat een volgende zevende staatshervorming er zit aan te komen. De bedoeling van deze masterproef was dan ook vooral afwegingen te maken en belangrijke aandachtspunten te vormen die in rekening moeten worden gebracht bij een volgende staatshervorming. Het is volgens mij dan ook heel belangrijk dat bij een defederalisering van het strafprocesrecht de geschiedenis van o.a. de parlementaire onderzoekscommissies nooit uit het oog zal worden verloren...

Inhoudsopgave

Deel I. Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1. Algemene inleiding.....	4
Hoofdstuk 2. Inleiding tot een defederalisering van het strafprocesrecht.....	6
Deel II. Omschrijving van het onderwerp.....	8
Hoofdstuk 1. Bevoegdheidsverdeling en defederalisering.....	8
Hoofdstuk 2. (Strafrecht en) strafprocesrecht.....	12
1. Definitie.....	12
2. Onderscheid materieel- en formeel strafrecht.....	13
A. Personen tot wie de regels gericht zijn	13
B. Inhoud van de regels.....	13
C. Sanctionering van de schendingen.....	14
Hoofdstuk 3. Justitie.....	15
1. Definitie.....	15
2. Het gaat niet goed moet justitie en politie?!	16
A. Het onderzoek naar de Bende van Nijvel leidt tot de Bendecommissie-I (1988-1989).....	17
(I) Vaststellingen en aanbevelingen.....	18
(II) Maatregelen.....	18
B. De stand still in het strafprocesrecht: de grote “Franchimont”	19
C. De volgende in de rij: de Commissie-Mensenhandel (1993-1994).....	19
(I) Vaststellingen en aanbevelingen.....	20
(II) Maatregelen.....	20
D. Het topje van de ijsberg betekende de ommekeer: de commissie-Dutroux (1996-1997)	21
(I) Vaststellingen en aanbevelingen.....	21
(II) Maatregelen.....	22
(a) Luik politie.....	22
(b) Luik justitie.....	23
E. Een vlucht over de recentste geschiedenis: l’histoire se r�epete mais jamais dans la m�eme fa�on?	24
3. Justitie in cijfers.....	26
A. Vertrouwen in justitie en politie.....	27

B. Slotbeschouwing.....	30
Deel. III Een status quaestionis van het Belgisch (straf- en) strafprocesrecht.....	31
Hoofdstuk 1. Het straf- en strafprocesrecht zijn vandaag nog altijd federale bevoegdheden... ..	32
Hoofdstuk 2. ... maar België kende reeds zes staatsvormingen	34
1. Jeugdbescherming.....	35
2. Sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie.....	37
3. Juridische eerstelijnsbijstand.....	39
4. Justitiehuisen.....	39
5. Ruimtelijke ordening.....	41
6. Leefmilieu.....	42
7. Landinrichting en natuurbehoud.....	44
8. Verkeersveiligheidsbeleid.....	44
9. Impliciete bevoegdheden.....	45
10. Niet-naleving van decretale bepalingen.....	47
11. Deelstatelijk positief injunctierecht en strafrechtelijk beleid.....	48
Deel IV. Een realisatie van de overheveling van het strafprocesrecht: de mogelijke manieren om te hervormen en de grondwettelijke & financiële implicaties.....	50
Hoofdstuk 1. Een staat kan je op meerdere manieren hervormen.....	51
1. “Dé” staat bestaat niet: definitie.....	51
A. Bewijs van een staat.....	52
B. Criteria van een staat: het Verdrag van Montevideo toegepast op België.....	52
(I) Permanente bevolking.....	53
(II) Afgebakend grondgebied.....	53
(III) Bestaan van een overheid en stabiel politiek stelsel.....	53
(IV) Capaciteit om internationale juridische relaties aan te gaan.....	53
C. Erkenning van staten.....	54
2. Het uitbouwen van een federale staat.....	54
A. Wat is federalisme?	55
B. België is een coöperatieve federale staat.....	56
C. Hoe het strafprocesrecht defederaliseren in onze federale staat?	57
(I) Een grondwettelijke meerderheid.....	57

(a) Eerste fase: de preconstituante.....	58
(b) Tweede fase: verkiezingen.....	58
(c) Derde fase: de constituante.....	59
(II) Een bijzondere meerderheid.....	59
D. De problematiek met de grondwetswijziging.....	60
3. Een evolutie naar een confederale staat?	61
A. Confederalisme of vergevorderd federalisme?	61
B. Grondwettelijk of internationaal recht?	62
C. Erkenning van twee of meer staten.....	62
D. De confederale staat België.....	63
4. Inwerkingtreding van artikel 35 van de Grondwet.....	64
A. Situering.....	64
B. Residuaire bevoegdheden naar gemeenschappen of gewesten?	65
C. Geen confederalisme?	66
5. Unitarisme.....	66
6. Separatisme.....	67
Hoofdstuk 2. De overheveling van het strafprocesrecht: de impact op de Belgische Grondwet en de Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen.....	68
1. Artikel 40 van de Grondwet – De rechterlijke macht.....	69
2. Artikel 59 van de Grondwet – Parlementaire onschendbaarheid.....	70
3. Artikel 150 van de Grondwet – Jury in criminele zaken, politieke en drukkersmisdrijven.....	71
4. Artikel 151, §1 van de Grondwet – Statuut van het openbaar ministerie.....	72
5. Artikel 151, §4 en 5 van de Grondwet – Benoeming rechters & voorzitters hoven en rechtbanken.....	73
6. Artikel 153 van de Grondwet – Benoemingen ambtenaren Openbaar Ministerie....	75
7. Artikel 156 van de Grondwet – De Belgische Hoven van Beroep.....	76
8. Artikel 157 van de Grondwet – Strafuitvoeringsrechtbanken.....	76
9. Samenhangend: “Hoofdstuk VI. De rechterlijke macht” in de Grondwet.....	77
10. De impact op de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.....	77
A. Weg met de tweedeling gemeenschappen & gewesten: de nieuwe deelstaten zijn geboren!	78
B. Bij gebrek aan “vijf minuten politieke moed”: de overheveling van het strafprocesrecht via de gewesten.....	79
Hoofdstuk 3. Een rechtseconomisch inzicht in de defederalisering van het strafprocesrecht.....	81
1. Een rechtseconomische leidraad doorheen de overheveling.....	81
2. Financiële gevolgen van de staats Hervorming.....	81

3. De kosten en baten van de defederalisering: een rechtseconomische analyse.....	82
A. Kosten van defederalisering.....	83
(I) Externe effecten.....	83
(II) Schaaaleconomieën.....	83
B. Baten van defederalisering.....	84
(I) Homogeniteitsbonus.....	84
(II) Het stemmen met de voeten.....	84
(III) Institutioneel leren.....	85
Deel V. Een analyse van de defederalisering van het strafprocesrecht.....	86
Hoofdstuk 1. De strafrechtsketen: de te verlopen stappen in het strafproces.....	87
1. Inleiding: de strafrechtsketen?	87
2. De hedendaagse strafrechtsbedeling: een keten met vijf belangrijke schakels.....	88
A. Wetgeving.....	88
B. Opsporing.....	89
C. Vervolgging.....	89
D. Straftoemeting.....	89
E. Strafitvoering.....	90
Hoofdstuk 2. Wetgeving: het legaliteitsbeginsel als basis van de overheveling.....	91
1. Het legaliteitsbeginsel in het strafprocesrecht.....	91
2. Is het nieuw Vlaams strafprocesrecht geboren?	92
A. Verschillende regelgeving inzake politie.....	93
B. Verschillende regelgeving inzake parketten.....	93
C. Een onderzoeksrechter én een rechter van het onderzoek?	94
3. De homogeniteit in het gedrang?	94
4. Het strafprocesrecht inhoudelijk bekeken.....	96
A. De ‘telefoontap’ of het afluisteren van privécommunicatie.....	96
(I) De toepassing van de telefoontap.....	97
(II) Nemen we de verkeerde weg?	97
B. De huiszoeking.....	98
(I) De bescherming in de Grondwet: soep met balletjes?	98
(II) De toepassing van de huiszoeking.....	99
(III) “De gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden”.....	99
C. De ondervraging van de verdachte: bijstand van een advocaat?	100
(I) Straatsburg is de baas.....	101
(II) En het is nog niet genoeg voor de EU?	101
(III) Het verhoor van de verdachte blijft beter een federale aangelegenheid?.	102
5. Het lange wachten op de ‘grote Franchimont’: is de overheveling de redder in nood?.....	103

6. Slotbeschouwing echelon 'wetgeving'.....	104
Hoofdstuk 3. Opsporing: de overheid dient kennis te krijgen van misdrijven.....	105
1. De lokale politie.....	105
A. De lokale politie is een bevoegdheid van de gemeente- of politieraad.....	106
(I) Eedaflegging gemeenteraads- en politieraadsleden.....	107
(II) Het budget: het verhaal van de BBC tegenover de federale politiebegroting.....	108
(III) De tuchtbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen tegenover die van het politiecollege: het gemeentedecreet versus de wet geïntegreerde politie.....	110
B. Het (geldelijk) statuut van de lokale en federale politie na een overheveling: la guerre du police 2.0?	111
C. Op naar een Vlaamse lokale politie?	113
2. De federale politie: partner in de maatschappelijke veiligheid in België.....	113
3. De bijzondere inlichtingendiensten.....	114
A. De bijzondere inlichtingendiensten.....	114
B. Het OCAD: terrorisme in de praktijk toegepast.....	115
4. De procureur des Konings.....	115
A. De lokale driehoek: blijft de procureur alleen achter federaal?	116
B. Een discriminatie van de verdachte?	118
C. Het sociaal strafrecht: de arbeidsauditeur neemt er de honneurs waar!.....	119
D. Is het parket al niet een beetje gesplitst?	120
E. Slaat het 'Vlaams' openbaar ministerie opnieuw de verkeerde weg in?	120
(I) Leren uit de fouten van elkaar: het institutioneel leren.....	121
(II) Ieder voor zich: externe effecten.....	121
(III) De raad van procureurs des Konings en het college van procureurs-generaal in het nieuwe België.....	122
F. Een Vlaamse lokale politie met een federaal georganiseerd openbaar ministerie: een wedergeboorte van de Senaat?	123
G. Het Openbaar Ministerie in Brussel-Halle-Vilvoorde: een erratum bij de gerechtelijke hervorming?	124
H. De redelijke termijn in strafzaken: we kunnen niet blijven op de vingers getikt worden.....	124
I. Is de omgekeerde weg beter? Het kiezen voor een "en-en"-verhaal.....	125
5. De onderzoeksrechter.....	126
A. De versnippering van de bevoegdheid inzake de actor 'onderzoeksrechter': zoek de verschillen.....	126
B. De rechter van het onderzoek in andere landen: daar lukt het wel?	127
6. De federaal procureur.....	127

7. De onderzoeksgerechten: de raadkamer en de kamer van inbeschuldigingstelling.	128
A. Het tussenschot tussen het vooronderzoek en het onderzoek ter terechtzitting.	128
B. Hiaten in de wetgeving: tijd voor een tabula rasa?	129
Hoofdstuk 4. Vervolging: de volgende stap in de strafrechtsketen.....	131
1. De klassieke afhandeling van de zaak: de strafvordering uitoefenen voor de bodemrechter.....	131
A. De bodemrechter en de procureur des Konings: een scheiding?!	132
B. De procureur des Konings: dezelfde actor bij de opsporing!	132
2. De alternatieve afhandeling van de zaak: de bodemrechter komt er niet aan te pas.....	133
3. De vervolging door de federale procureur.....	134
Hoofdstuk 5. Straftoemeting: de rechter sanctioneert de overtreden gedraging.....	135
1. De Belgische rechtspraak: reeds gesplitst in de feiten maar nog niet in de geesten?.....	135
2. Het Hof van Cassatie bestaat uit Nederlandstalige en Franstalige Kamers: een analyse van het onrechtmatig verkregen bewijs.....	136
A. Het einde van de uitsluitingsregel. Of toch niet helemaal?	137
(I) De organisatie van het Hof van Cassatie.....	137
(II) Betekenen meerdere afdelingen ook meerdere interpretaties?	138
B. Antigoon: eerder in Vlaanderen dan in Wallonië?	138
3. Is de splitsing van de Orde van Balies een voorteken?	139
4. Een Vlaamse Anders Brevik moet langer wachten op zijn proces.....	140
5. De Hoge Raad voor de Justitie.....	141
A. De Hoge Raad voor de Justitie is al een beetje gesplitst?	142
B. De onwettige samenstelling van het Franstalig college: het zal de Vlamingen een worst wezen!	142
C. De vervolgediging van de overheveling: de Vlaamse en Waalse Hoge Raad voor de Justitie?.....	143
6. De splitsing van de rechtbanken.....	144
A. Wachten op Godot of een eerste analyse van de recente gerechtelijke hervorming afwachten?	144
B. De defederalisering van justitie: wat je zelf doet, doe je beter?!.....	144
(I) Principeel een bevoegdheid van de deelstaten.....	145
(II) Justitie kan een complementaire bevoegdheid zijn.....	146
(III) De rechtstreekse verkiezing van de rechters van de Verenigde Staten... ..	147
C. De politierechtbank en correctionele rechtbank: een Vlaamse bevoegdheid?	147
(I) De homogeniteit op de helling.....	147
(II) Eenheid van rechtsmacht.....	148

(III) Territorialiteitsbeginsel.....	148
(IV) Subsidiariteitsbeginsel: wie is er het best bevoegd?	148
D. En wat met het Hof van Assisen?	149
(I) De klassieke indeling van de misdrijven is achterhaald.....	149
(II) Mag de federale overheid iets behouden?	150
(III) Eens kijken naar de Amerikanen: de jury centraal.....	151
(IV) Het nieuw justitieplan van minister van Justitie Geens.....	152
 Hoofdstuk 6. Strafitvoering: het logische gevolg van het opleggen van een straf?.....	 153
 Hoofdstuk 7. De overheveling algemeen bekeken.....	 155
1. Leurt de volgende staatsvorming al om de hoek?	155
2. De overheveling van het strafprocesrecht is (niet) aan de orde?	155
A. Het bestaan van hiaten is geen argument pro-overheveling.....	155
B. Een algemeen overzicht.....	156
C. De actoren onder de algemene loep.....	156
 Deel VI. Wat brengt de toekomst?.....	 159
Hoofdstuk 1. Het strafprocesrecht blijft niet federaal.....	160
1. Een overheveling is niet voor de eerste jaren... ..	160
A. Want eerst het sociaal-economische beleid!	160
B. De toekomst door een glazen bol: wat weten we nu al?	160
2. Een volledige overheveling lijkt niet aan de orde?	162
A. Het model-Storme: principiële bevoegdheid bij de gemeenschappen.....	162
B. Het model-Landuyt: op naar een Vlaams Gerecht.....	163
 Hoofdstuk 2. Op naar een nieuw federaal Wetboek van Strafrecht.....	 164
1. Horen we het in Keulen donderen?	164
2. Hoop doet leven: het Justitieplan Geens.....	165
 Deel VII. Conclusie.....	 166
 Bibliografie.....	 180

Bibliografie

INTERNATIONALE REGELGEVING

Europees Verdrag van 4 november 1950 tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, opgemaakt te Rome.

Geconsolideerde versie van 26 oktober 2012 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, nr. 326/1, 82.

Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, *BS* 6 juli 1983.

Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen van de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, *Pb. L.* 6 november 2013, afl. 294.

Verdrag van 26 december 1933 inzake Rechten en Plichten van Staten, gesloten te Montevideo.

REGELGEVING

Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 1 februari 2005, beperkt inwerking getreden.

Besluit van 25 juni 2010 van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 7 oktober 2010.

Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.

Decreet van 20 juli 1831 betreffende de eedaflegging bij de aanvang der grondwettelijke vertegenwoordigende monarchie, *BS* 20 juli 1831.

Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

Decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, *BS* 11 april 2013.

De Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervormingen der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005.

Koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, *BS* 31 maart 2001.

Ministerieel Besluit van 23 oktober 1991 houdende de oprichting van een commissie Strafrechtspraak, *BS* 11 november 1991.

Omz. van 22 mei 1995 inzake het vijfhoeksoverleg, *BS* 20 juni 1995.

Samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid, *BS* 17 juni 2014.

Vlaamse codex ruimtelijke ordening van 15 mei 2009, *BS* 20 augustus 2009.

Wet van 4 oktober 1867 op de verzachtende omstandigheden, *BS* 5 oktober 1867.

Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, *BS* 5 mei 1880.

Wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, *BS* 22 juni 1935.

Wet van 24 juni 1988 bijgewerkt door het Vlaams Gewest, *BS* 3 september 1988.

Wet van 20 juli 1990 betreffende voorlopige hechtenis, *BS* 14 augustus 1990.

Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt, *BS* 22 december 1992.

Wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, kennismaken en openen van privé-communicatie en –telecommunicatie, *BS* 24 januari 1995.

Wet van 11 juli 1994 betreffende de politierechtbanken en houdende een aantal bepalingen betreffende de versnelling en de modernisering van de strafrechtspleging, *BS* 21 juli 1994.

Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, *BS* 30 april 1997.

Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, *BS* 2 april 1998.

Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, *BS* 18 december 1998.

Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 5 januari 1999.

Wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *BS* 10 februari 1999.

Wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, *BS* 22 juni 1999.

Wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.

Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, *BS* 16 juni 1999.

Wet van 30 juni 2000 tot invoeging van een artikel 21ter in de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, *BS* 2 december 2000.

Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, *BS* 2 september 1995.

Wet van 21 december 2009 tot hervorming van het hof van assisen, *BS* 11 januari 2010.

Wet van 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waardoor het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan, *BS* 5 september 2011.

Wet van 24 oktober 2013 tot wijziging van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wat betreft de nietigheden, *BS* 22 november 2013.

Wet van 1 december 2013 tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, *BS* 10 december 2013.

Wet van 26 november 2014 tot wijziging van de wet van 8 mei 2014 tot wijziging van de artikelen 217, 223, 224 en 231 van het Gerechtelijk wetboek wat de inwerkingtreding betreft, *BS* 28 november 2014.

Wijziging van 7 mei 1999 aan de Grondwet, *BS* 29 mei 1999.

Wijziging van 20 november 1998 van de Grondwet, *BS* 24 november 1998.

PARLEMENTAIRE STUKKEN

Algemene beleidsnota van 31 oktober 2006 van de minister voor de Justitie, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2706/7, 1-62.

Algemene toelichting bij de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2015, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 494/1, 1-236.

Beleidsnota van de minister van Justitie voor het begrotingsjaar 2001, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 905/9, 1-30.

Beleidsnota (K. GEENS) van 17 november 2014 inzake Justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 20/018, 1-35.

Beleidsnota 2014-2019 van de Vlaams Minister bevoegd voor het Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, *Parl.St.* VI. Parl. 2014-15, nr. 138/1, 1-55.

Bespreking van de verslagen over de mensenhandel, *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nr. 1399/1, 1-98.

DE CLERCK, S., *Oriëntatienota van minister van Justitie inzake het Strafbeleid en Gevangenisbeleid*, 1996.

Hand. Kamer 2002-03, 8 april 2003, nr. 2043/2, 1-192.

Hand. Kamer 2009-10, 23 maart 2010, nr. 842.

MvT van 2 februari 2012 bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *Parl.St.* VI. Parl. 2011-12, nr. 1467/1.

Motie aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van het Parlementair Onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, *Parl.St.* 1989-90, nr. 59/11, 1-3.

Ontwerp van Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van Gemeentedecreet.

Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak «Dutroux-Nihoul en consorten», *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/8, 1-218.

Parl.St. Kamer 1989-90, nr. 59/8, 1-382.

Parl.St. Senaat 1990-91, nr. 1637/1, 1-155.

Parl.St. Kamer 1992-93, nr. 995/1, 1-52.

Parl.St. Senaat 1993-94, nr. 843/2, 1-346.

Parl.St. Senaat 1996-97, nr. 447/1, 1-28.

Parl.St. Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 1-24.

Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 1-44.

Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 1675/1, 1-17.

Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 1-211.

Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1217/1, 1-19.

Parl.St. Senaat 2003 (buitengewone zitting), nr. 56/1, 1-3.

Parl.St. Kamer 2005, nr. 1626/1, 1-12.

Parl.St. Senaat 2010-11, nr. 663/1, 1-41.

Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 1252/1, 1-23.

Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 2232/, 1-230.

Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 2858/1, 1-222.

Parl.St. VI. Parl., 2012-13, nr. 1846/1, 1-104.

Parl.St. Senaat 2013-14, nr. 2232/5, 1-432.

Parl.St. Senaat 2013-14, nr. 2369/3, 1-140.

Parl.St. Kamer 2013-14, nr. 2858/1, 1-222.

Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 564/1, 1-5.

Tussentijds verslag van 27 april 2007 bij het wetsontwerp houdende het Wetboek van Strafprocesrecht, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2138/4, , 1-124.

Verslag van de Commissie bij de herziening van artikel 151 van de Grondwet, *Parl.St.* 1998-99, nr. 1121/3, 1-52.

Verslag bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, *Parl.St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2132/3,1-33.

Voorontwerp van 1 oktober 2002 van wetboek van Strafprocesrecht, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 2043/1 en *Parl.St.* Senaat 2001-02, nr. 1288/1, 1-379.

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1262/1, 1-5.

Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en van de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 994/2, 1-44 en *Parl.St.* Kamer nr. 1568/4, 1-2.

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 151 van de Grondwet teneinde de deelstaten te betrekken bij het strafrechtelijk beleid en tot invoering van een positief injunctierecht, *Parl.St.* Kamer 2005, 1626/001, 1-12.

Voorstel van wet (F. ERDMAN, H. COVELIERS, C. MICHEL, T. GIET, V. DECROLY en F. TALHAOU) inzake het federaal parket, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 897/1, 1-103.

Voorstel van wet (H. VANDENBERGHE et al.) houdende het Wetboek van strafprocesrecht, *Parl.St.* Senaat 2003-04, nr. 450/1, 1-367.

Vr. en Antw. Senaat 15 februari 2011, nr. 1372 en 28 december 2011, nr. 4079 (I. FAES).

Vr. en Antw. Kamer, 28 januari 2013, nr. 53/098, 767 (Vr. L. VAN BIESEN).

Vr. en Antw. Senaat, 19 juli 2013, nr. 5-9591 (Vr. I. FAES).

Wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1688/1, 1-193.

Wetsontwerp van 2 december 2005 houdende het Wetboek van strafprocesrecht, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2138/1, 1-309.

Wetsontwerp tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2858/1, 1-222.

Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 1-24.

Wetsvoorstel (F. ERDMAN) van 11 oktober 2000 tot wijziging van titel III van het tweede deel van boek III van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de structuren van de balie, *Parl.St.* Kamer 2001-01, nr. 892/1, 1-17.

RECHTSPRAAK

Arbitragehof 20 december 1985, nr. 7.

Arbitragehof 23 december 1987, nr. 44.

Arbitragehof 30 juni 1988, nr. 66.

Arbitragehof 9 november 1988, nr. 67.

Arbitragehof 17 januari 1990, nr. 5/90.

Arbitragehof 7 februari 1990, nr. 8/90.

Arbitragehof 17 juni 1993, nr. 48/93.

Arbitragehof 7 november 1996, nr. 62/96.

Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 46/97

Arbitragehof 21 juni 2000, nr. 76/2000.

Arbitragehof 28 maart 2002, nr. 66/2002.

Arbitragehof 15 oktober 2002, nr. 151/2002.

Arbitragehof 13 november 2002, nr. 164/2002.

Arbitragehof 1 oktober 2003, nr. 126/2003.

Arbitragehof 28 oktober 2004, nr. 168/2004.

Arbitragehof 28 september 2006, nr. 147/2006.

Beschikking van 22 januari 2015 van de eerste-voorzitter van het Hof van Cassatie inzake de samenstelling van de Kamers.

Cass. 12 maart 1923.
Cass. 17 januari 1990, AR 7831.
Cass. 17 april 1991, AR 8761.
Cass. 30 mei 1995, AR P.94.1098.N.
Cass. 14 oktober 1996, AR P.96.1267.F.
Cass. 14 oktober 2003, AR P.03.0762.N.
Cass. 9 juni 2004, AR P.04.0603.F, *RAGB* 2005, 1159.
Cass. 2 maart 2005, AR P.04.1644.F, *RAGB* 2005, 1159.
Cass. 14 april 2009, AR P.09.0532.F.
Cass. 10 juni 2010, AR F.09.0014.N.
Cass. 2 januari 2013, AR P.12.2052.N.
Cass. 4 juni 2013, AR P.13.0207.N.
Cass. 16 juli 2013, AR P.13.1144.N.
Cass. 31 mei 2014, P.10.2037.F/1.
GwH 20 maart 2014, nr. 50/2014.
GwH 18 december 2014, nr. 185/2014.
EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84, Huvig/Frankrijk.
EHRM 24 april 1990, nr. 11801/85, Kruslin/Frankrijk.
EHRM 27 november 2008, nr. 36391/02, Salduz/Turkije.
EHRM 28 oktober 2014, nr. 18393/09, Panju/België.
RvS 24 mei 1983, nr. 23'284, *Van Campen*.
RvS 29 mei 1984, nr. 24'421, *Vanroy*.

RECHTSLEER: BIJDRAGEN IN BOEKEN

AERTSEN, I., *Slachtoffer-daderbemiddeling. Een onderzoek naar de ontwikkeling van een herstelgerichte strafrechtsbedeling*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 471 p.

ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Brussel, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, 1096 p.

ALEN, A., DALLE, B., PAS, W. (et al.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 653 p.

BAETEMAN, G., *De nieuwe staat – aspecten van het Belgisch federalisme*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 95 p.

- BALTHASAR, T., CHRISTIAENS, J., COOLS, M. *et al.* (eds.), *Update in de criminologie, Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Lezingen in het kader van de Inaugurale Postuniversitaire Vormingscyclus Criminologie, Universiteit Gent, Mechelen, Kluwer, 2004, 197 p.
- BLANPAIN, R., *Bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, Die Keure, 1988, 372 p.
- BOCKSTAELE, M., *Processen-verbaal*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2004, 454 p.
- BOUTEN, G., *De Bende van Nijvel. Het dossier, het complot, de leden*, Leuven, Van Halewyck, 2008, 552 p.
- BOUVERNE-DE BIE, M., ROOSE, R. *et al.*, *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 2002, 707 p.
- BOYDENS, E., DE BAERDEMAEKER, R. (*et al.*), *Justitie: vraagstukken en perspectieven voor morgen*, Brugge, Die Keure, 2013, 531 p.
- BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTER, P., VANDER BEKEN, T. en VERMEULEN, G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. 30 jaar Panopticon*, Antwerpen, Maklu, 2009, 820 p.
- CLAES, E., *Legaliteit en rechtsvinding in het strafrecht. Een grondslagentheoretische benadering*, Leuven, Universitaire Pers, 2003, 522 p.
- CLEMENT, J., D'HONDT, H., VAN CROMBRUGGE, J. en VANDERVEEREN, C., *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu, 1993, 166 p.
- CLIQUET, A. en DE MOOR, N., *Leidraad Internationaal Publiekrecht*, Gent, Academia Press, 2011, 131 p.
- COOLS, M., DEBRUYNE, E., FRANCEUS, F. *et al.* (eds.), *Cahiers inlichtingenstudies nr.2*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 138 p.
- COUSY, H., *Actuele aspecten van verkeersaansprakelijkheid*, Gent, Larcier, 2000, 191 p.
- DAEMS, T., PLETINCKX, P. en VERPOEST, K. (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 275 p.
- DAUW, P., *Burgerlijk procesrecht. Basis met schema's*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 530 p.
- DE BECKER, A. en VANDENBOSSCHE, E. (eds.), *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2011, 260 p.
- DECOCK, G. en PUT, J. (eds.), *Jeugdsanctierecht gewikt en gewoken. Toetsing van beleid en praktijk aan de principes van het jeugdsanctierecht*, Gent, Larcier, 2012, 115 p.
- DE GROOF, J., JUDO, F. en STORME, M.E. (eds.), *De Vlaamse en Europese uitdaging. Vlaming zijn nu*, Heverlee-Leuven, LannooCampus, 2003, 345 p.
- DE JONGHE, J., *Ruimtelijke ordening, stedenbouw en onroerende goederen*, Mechelen, Kluwer, 2008, 960 p.
- DEPRE, R., PLESSERS, J. en HONDEGHEM, A., *Managementshervormingen in Justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*, Brugge, Die Keure, 2005, 425 p.
- DE RUYSSCHER, D. (ed.), *Rechtspreken en lekenparticipatie. Noodzaak of traditie?*, Antwerpen, Maklu, 2003, 226 p.
- DE RUYVER, B., *Syllabus Strafrechtelijk Beleid*, 2015, 574 p.
- DE SMET, B., *Nietigheden in het strafproces*, Intersentia, Antwerpen, 2011, 198 p.

- DE STOOP, C., *Ze zijn zo lief meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de Bende van de Miljardair*, Leuven, Kritak, 1992, 248 p.
- DEVOS, C., *Een plattegrond van de macht – Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*, Gent, Academia Press, 2012, 622 p.
- DEVOS, C., *Politiek*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts, 383 p.
- DEVROE, E., *A Swelling Culture of Control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 565 p.
- DEVROE, E., PAUWELS, L., VERHAGE, A., EASTON, M. en COOLS, M., *Tegendraadse criminologie*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 542 p.
- DUJARDIN, J. en VANDE LANOTTE, J. m.m.v. GOEDERTIER, G. en GOOSSENS, J., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 440 p.
- FIJNAUT, C., DE RUYVER, B. en GOOSSENS, F. (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, 277 p.
- FIJNAUT, C., HUYSE L. en VERSTRAETE, R., *Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Van Halewyck, 1998, 191 p.
- FIJNAUT, C., VAN DAELE, D. en PARMENTIER, S., *Een Openbaar Ministerie voor de 21^{ste} eeuw*, Leuven, Universitaire pers, 2000, 288 p.
- FORSEPREZ, B. en PUTZ, A., *La preuve au carrefour de cinq disciplines juridiques*, Anthemis, Limal, 2013, 192 p.
- GOOSSENS, F., *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 974 p.
- GORLÉ, F., BOURGEOIS, G., BOCKEN, H., REYNTJES, F., DE BONDT, W. en LEMMENS, K., *Rechtsvergelijking*, Mechelen, Kluwer, 2007, 359 p.
- HEIRBAUT, D. en LAMBRECHT, D., *Van oud en nieuw recht. Handelingen van het Belgisch Nederlands Rechtshistorisch congres*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 302 p.
- HESPEL, S. en PUT, J., *Jeugdsanctierecht voorgesteld. Naar een constructief jeugdsanctierecht*, Gent, Larcier, 2014, 118 p.
- KOSSMANN, E., BURGESS, M., DITTRICH, Z.R. en ALEN, A., *Nationalisme, Federalisme en Democratie*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993, 103 p.
- LAMBOO, T., *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*, Delft, Eburon, 2005, 461 p.
- LAVRYSEN, L., *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 844 p.
- LIPPENS, R., *Grenze/n/loze criminologie*, Gent, Academia Press, 1998, 580 p.
- LOMBAERT, S., MAEBE, M. en MOYSESONS, S., *De beleids- en beheerscyclus: van oud naar nieuw*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 135 p.
- LUST, S. en LUYPAERS, P. (eds.), *Tucht en deontologie*, Brugge, Die Keure, 2007, 355 p.
- MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen, Maklu, 2009, 1228 p.
- MARTYN, G. m.m.v. OPSOMMER, R., *Geschiedenis van de politiek en van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2008, 352 p.

- MATTHIJS, H. (ed.), *Geheime diensten. Tomorrow never dies*, Brugge, Die Keure, 143 p.
- MATTHIJS, H. en THEO JANS, M. m.m.v. DE KOKER, H., *Bestuurswetenschappen. De overheid: instellingen en beleid*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 294 p.
- NAEYÉ, J., *Nederlands Politierecht. Tekst en commentaar 2009-2010*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2009, 553 p.
- OATES, E.W., *Fiscal federalism*, London, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 256 p.
- OLDHAM, J., *Trial by jury. The seventh amendment and anglo-american special juries*, New York, New York University, 2006, 355 p.
- OPDEBEECK, I. en COOLSAET, A., *Algemene beginselen van ambtenarentucht*, Brugge, Die Keure, 2011, 674 p.
- ÖZGÜNES, F., *De Parachutemoord – De zaak-Clottemans*, Tielt, Lannoo, 2010, 192 p.
- PAUL, L. en DE PATER, B., *Midden- en Oost-Europa. Geografie van een transitiezone*, Assen, Van Gorcum, 2010, 242 p.
- PAUWELS, L. en VERMEULEN, G. (eds.), *Actualia strafrecht en criminologie*, Antwerpen, Maklu, 2010, 516 p.
- PAUWELS, L. en VERMEULEN, G. (eds.), *Actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie*, Antwerpen, Maklu, 2012, 363 p.
- PEPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J. en CANTILLON, B. (eds.), *Belgie, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 370 p.
- PYL, G. en LINERS, A., *Tucht en deontologie. Het handboek tucht en deontologie bij de politiediensten*, Brussel, Politeia, 2012, deel II, losbl.
- RAES, A. et al. (eds.), *Congresboek. Strafrechtelijk beleid. Beleidsvoering: evolutie en uitdagingen*, Brussel, Politeia, 2010, 248 p.
- SMET, R. en VANNECKE, A. m.m.v. BAETEN, E., *Historiek van het technisch en beroepsonderwijs 1830-1990*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2002, 1014 p.
- SOMERS, W., *Gemeenteraad. Samenstelling en werking*, Brugge, Die Keure, 2002, 490 p.
- STAELEAEVE, S., *Zin en onzin van parlementaire onderzoekscommissies. Van 1830 tot de Sabenacommissie*, Gent, Academia Press, 2003, 105 p.
- STORME, H., *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat*, Gent, Larcier, 2010, 457 p.
- TAEYMANS, M. (ed.), *Defederalisering van Justitie*, Gent, De Boeck en Larcier, 2003, 142 p.
- TAS, F., CAPELLE, J. en DE MAGHT-AELBRECHT, A., *Het vijfhoeksoverleg: de stap naar een integraal lokaal beleid?*, Brussel, Centrum voor Politiestudies, 1995, 153 p.
- TEMMERMAN, K., *Terreurbestrijding in België en Europa. De interactie tussen inlichtingendiensten, politie en justitie*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, 205 p.
- TILLEMANS, B., *Algemene inleiding tot het recht*, Leuven, Acco, 2011, 302 p.
- TILLEMANS, B. en VERBEKE, A. (eds.), *Actualia vermogensrecht*, Brugge, Die Keure, 2005, 778 p.

- VAN CAUWENBERGHE, K. (red.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde, Jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar 'Orde van de dag'*, 2008, 390 p.
- VAN DAELE, D., *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland*, Leuven, Universitaire Pers, 2003, 548 p.
- VAN DAELE, H., *De geschiedenis van Vlaanderen*, Tielt, Lannoo, 2005, 232 p.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 1530 p.
- VANDENHOVE, L., *Iedereen veilig*, Antwerpen-Apeldoorn, Cyclus, 2006, 105 p.
- VAN DEN WYNGAERT, C. m.m.v. DE SMET, B., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen, II*, Antwerpen, Maklu, 2011, 778 p.
- VAN DEN WYNGAERT, C. m.m.v. VANDROMME, S., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen, I*, Antwerpen, Maklu, 2009, 698 p.
- VANDER BEKEN, T. en CARION, T., *Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1999, 131 p.
- VANDERHALLEN, M., JASPAERT, E. en VERVAECKE, G. (eds.), *De relatie in de strafrechtsketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2009, 262 p.
- VAN DER HULST, M. en VENY, L. (ed.), *Parlementair recht, Commentaar en teksten*, Gent, Mys & Breesch, A.3.3.2, losbl.
- VAN DE VELDE, E., *Financiële gevolgen van de staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1988, 76 p.
- VAN EECKHOUTTE, W., *Handboek Belgisch sociaal recht. II. Socialezekerheidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 554 p., syllabus ter beschikking gesteld voor het opleidingsonderdeel Socialezekerheidsrecht.
- VAN GOETHEM, G., *De beleids- en beheerscyclus: van oud naar nieuw*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 135 p.
- VAN HOOLAND, B., *Nieuw Publiek Management. Van Bestuurskunde tot Copernicus*, Gent, Academia Press, 2003, 402 p.
- VAN HOORICK, G., *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 344 p.
- VANPETEGHEM, B. en MOUTON, O., *Numero uno. Guy Verhofstadts weg naar de top*, Tielt, Lannoo, 2003, 375 p.
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.
- VELAERS, J., VANPRAET, J., PEETERS, J. en VANDENBRUWAENE, W., *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 1032 p.
- VERBRUGGEN, R. en VERSTRAETEN, R., *Strafrecht & strafprocesrecht voor bachelors*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, 239 p.
- VERBRUGGEN, R. en VERSTRAETEN, R., *Strafrecht & strafprocesrecht voor bachelors*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2012, 369 p.
- VERMEULEN, G. (ed.), *Privacy en strafrecht. Nieuwe en grensoverschrijdende verkenningen*, Antwerpen, Maklu, 2007, 614 p.

VERSTRAETEN, R., *Handboek Strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 2007, 1372 p.

WILS, L., *Van de Belgische naar de Vlaamse natie. Een geschiedenis van de Vlaamse Beweging*, Leuven, Acco, 2009, 366p.

X., *Bewijsrecht*, Gent, Larcier, 2014, 276 p.

X., *Een open boek. 8 jaar Verhofstadt*, Brussel, Absoluut, 2007, 194 p.

X., *Federalisme. Staatskundig, politiek en economisch*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1994, 197 p.

X., *Het slachtoffer van criminaliteit: tussen perceptie en realiteit?*, Mechelen, Kluwer, 2006, 151 p.

RECHTSLEER: BIJDAGEN IN TIJDSCHRIFTEN

BALLIEUX, A., "Nieuwe richtlijn versterkt rol advocaat in strafprocedure", *Juristenkrant*, afl. 278, 20 november 2013, 1 en 8.

BEELLEN, I., GHEERAERT, F. en RYDE, O., "Het Hof van Cassatie bij het begin van een nieuwe eeuw: een terugblik en vooruitzichten", *Jura Falc.*, 2000-01, nr. 2, 129-138.

BEYENS, K. en JANSSENS, F., "Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?", *Orde van de dag*, afl. 48, 2009, 7-20.

BOONE, R., "In een federale staat bestaan homogene bevoegdheidspakketten eigenlijk niet", *Juristenkrant*, afl. 279, 4 december 2013, 8.

BOONE, R., "Justitiebarometer 2014: vertrouwen in justitie blijft stabiel", *Juristenkrant*, afl. 305, 11 maart 2015, 1.

BOONE, R., "Waar naartoe met België na de zesde staatshervorming?", *Juristenkrant*, afl. 257, 7 november 2012, 7.

BREWAEYS, E., "Niet elke onregelmatigheid leidt tot verwerping bewijs", *Juristenkrant*, afl. 79, 3 december 2003, 1 en 4.

BUYENS, K., "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak. Een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, 295-332.

CARLIER, E., "Verslag van het colloquium over «De toekomst van de Belgische gerechtelijke orde»", *RW* 2009-10, 891-892.

DE BAETS, P., "Inlichtingendiensten: onbekend maakt onbemind?", *Orde van de dag*, juli 2008, afl. 42, 5-12.

DECAIGNY, T., "Ongrondwettigheid wettelijke herhaling: wetgever aan zet", *Juristenkrant*, afl. 303, 11 februari 2015, 1 en 3.

DECAIGNY, T. en DE HERT, P., "België moet ingrijpen in redelijke termijn in strafzaken", *Juristenkrant*, afl. 298, 19 november 2014, 1.

DE GROM, B., "Nadia Van Baelen, vice-stafhouder Mechelen. Als advocaat het verschil maken, daar ga ik voor", *Ad Rem*, afl. 1, maart 2015, 26-27.

DE HERDT, J., "De defederalisering van het strafrecht en het strafprocesrecht. Over wat het is en zou kunnen zijn", *Nullum Crimen* 2008, 1-23.

DE RIDDER, S. en SCHEIRS, V., "Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen: een audit door het rekenhof", *Fatik*, nr. 133, 2012, 28-32.

DE RUYVER, B., "Het voorstel van de parlementaire onderzoekscommissie 'Dutroux': genese en krachtlijnen", *Panopticon* 1998 (3), 223-230.

DE SMEDT, W., "Geknoei bij justitie", *Juristenkrant*, afl. 294, 24 september 2014, 10.
 DE SMEDT, W., "Het monster van Loch Ness", *Juristenkrant*, afl. 298, 19 november 2014, 12.

DE SMET, B., "Verdere stappen op het Salduz-pad: de wet van 25 april 2014 en richtlijn 2013/48/EU van 22 oktober 2013", *RW* 2014-15, 158-159.

DE SMET, B., "Stromingen in het stelsel van nietigheden. Nieuwe criteria voor de uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijs", *T.Strafr.* 2005, afl. 4, 248-266.

DESMET, N. en VAN MOERKERKE, B., "Samenwerken om rondtrekkende dadergroepen te klissen", *Lokaal*, nr. 16, 16 oktober 2012, 25-27.

DUPRE, I. en VAN NUFFELEN, R., "De Hoge Raad voor de Justitie: het nieuwe huis van wantrouwen", *Panopticon* 1999 (1), 20-55.

DEVROE, E. en LAGAE, L., "Gras groeit niet sneller door eraan te trekken. De zetel en modern management", *Orde van de dag*, afl.66, 2014, 7-23.

DORMAELS, A., VANDERBEKEN, T., VAN CAUWENBERGHE, K., VAN DAELE, D. en VAN HEDDEGHEM, K., "Het justitie-akkoord van oktober 2007: commentaren bij een tijdsdocument", *Panopticon* 2008 (2), 54-55.

GOOSSENS, J. en VAN BELLE, S., "Institutioneel akkoord over de Bijzondere Financieringswet ontsluit", *RW* 2011-12, 1190-1208.

GRYSON, S., "Politieke partijen over strafbeleid gevangeniswezen", *Fatik* 2014, nr. 141, 7-14.

HASTIE, R., PENROD, S.D. en PENNINGTON, N., *Inside the Jury*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2004, 277 p.

HUYSE, L. en VERDOODT, A., "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999 (1), 3-19.

JUDO, F., "Justitie in de zesde staatshervorming. Of: over regularisatie als bevoegdheidsverdelend beginsel", *TBP* 2011, afl. 8-9, 516-522.

JUDO, F., "Splitsen, halveren of toespitsen?", *Juristenkrant*, afl. 224, 23 februari 2011, 11.

LAHLALI, M., "Impliciete bevoegdheden", *Juristenkrant*, afl. 227, 11 mei 2011, 16.

LAVRYSEN, L. en DE GEYTER, L., "De rol van de nationale rechters in het milieurecht", *TMR* 2006, afl. 2, 154-164.

LECLERCQ, F., "Ontmanteling van de Staat: kort bestek van de praktische internationaalrechtelijke implicaties", *RW* 2013-14, nr. 12, 23 november 2013, 442-457.

LEMMENS, K., "Een nieuw België, een nieuwe Grondwet", *Juristenkrant*, afl. 225, 9 maart 2011, 10.

LIÉGEOIS, Y., "Hoe zwaar weegt de grote Franchimont? Eerste advocaat-generaal Liégeois over gebrek aan coherentie en middelen", *Juristenkrant*, afl. 116, 26 oktober 2005, 2.

MAST, A., "Elementaire bedenkingen bij het vraagstuk van de omvorming van de Belgische eenheidsstaat in een federale staat", *RW* 1961-62, 2323-2338.

MATTHIJS, H., "De hervorming van de Senaat", *CDPK* 2013, afl. 1, 52-6.

MICHIELS, W. en HUYLEBROEK, B., "Arrest Grondwettelijk Hof legt wettelijk hiaat bloot bij regeling van rechtspleging", *Juristenkrant*, afl. 305, 11 maart 2015, 2.

MOLLIN, J., "De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten", *RW* 2011-12, 1641-1642.

MYLLE, P. en SEYS, F., "Huiszoeking met toestemming", *Jura Falc.*, 1984-85, 156-177.

PAS, W., "Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen", *TBP* 2011, afl. 8-9, 486-502.

PATERSON, N., "Het Vlaams decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: tussenhalte of eindstation", *Fatik* 2013, nr. 138, 20-23.

PATERSON, N. en ROBERT, L., "Investeren tot aan de bevoegdheidsoverheveling. FATIK sprak met minister van Justitie Annemie Turtelboom", *Fatik* 2013, nr. 138, 26-29.

PIETERS, P., "Strijd tegen terrorisme ook taak van lokale politie", *Politie J.*, afl. 5, april 2005, 26-27.

RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 108-109.

RUYS, M., "De Belgische staats hervorming", *Ons Erfdeel* 1993, nr.4, 521-527.

SCHUERMANS, F., "Correctionalisering en toepasselijke strafmaat", *T.Straf.* 2012, afl. 3, 151.

SCHUERMANS, F., "Salduz-bis of Salduz in het kwadraat?", *Juristenkrant*, afl. 252., 27 juni 2012, 6.

SNACKEN, S. en BEYENS, K., "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust...'", *Orde van de dag*, 2008, 103-122.

STRAETMANS, G. en SLOT, P., "Harmonisatie van wetgeving in de EG", *TPR* 2003, afl. 2, 691-832.

TRAEST, P., "Hervormingsvoorstellen uit het verleden: richtlijnen voor de toekomst van de strafrechtspraak", *Ius & actores* 2011, 29-47.

TEGENBOS, G., "De oorlog tussen gerecht en politiek", *Panopticon* 1999, 86-102.

VAN DELM, J., "Ons strafprocesrecht moet helemaal anders. Tabula rasa!", *Juristenkrant*, afl. 219, 8 december 2010, 8-9.

VAN EYLEN, L., "Senaat zet tanden in 'Grote Franchimont'", *Juristenkrant*, afl. 85, 10 maart 2004, 1 en 6.

VAN GARSSE, L., "De Justitiehuzen tussen staat en gemeenschap. Een terugblik op de toekomst", *Fatik* 2013, nr. 138, 6-11.

VANHOOREN, K., "De BBC, een kans voor de lokale politie", *Lokaal*, afl. 1, 1 januari 2013, 40-43.

VANNESTE, F., "Het recht op bijstand van een advocaat", noot onder Cass. 6 februari 2008, *RW* 2008-09, 1601-1602.

VANPRAET, J., "Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", *TBP* 2011, afl. 4, 195.

VANSCHOENWINKEL, J., HONDEGHEM, A., SCHMITZ, S. en VERREET, L., "Vertrouwen tussen partners in de strafrecht keten. Naar een 'New Public Governance'", *Orde van de Dag*, afl. 66, 2014, 58-69.

VERRIJDT, W., "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, 511-512.

VUYE, H., "Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen. Pleidooi voor een asymmetrische benadering", *CPDK* 2012, 244-262.

X., "Gerechtigde hervorming", *Juristenkrant*, afl. 280, 18 december 2013, 2.

X., "HRJ [Hoge Raad voor de Justitie] in zwaar weer", *Juristenkrant*, afl. 276, 23 oktober 2013, 14.

X., "[Strafzaken] Onrechtmatig verkregen bewijs", *NJW* 2003, afl. 292, 882.

X., "Vraagpunten bij een mogelijke staats hervorming", *TBP* 2011, afl. 8-9, 450-542.

X., "Wat is het meest verwerpelijk wetsartikel? Paul Van Orshoven verwerpt artikel 151 van de Grondwet. [Het geconstitucionaliseerde wantrouwen]", *Juristenkrant*, afl. 216, 27 oktober 2010, 3.

WEBSITES

www.cass.be/parket/leuven/correctioneel.html.

DE BACKER, R., "Kritische beschouwingen betreffende het onderzoeksrecht van Kamer en Senaat", *Jura Falc.* 1997-98, nr. 3, 343-378 en <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/34n3/backer.htm>.

DECLERCK, G. en RENSON, I., "België niet opgewassen tegen terreurdreiging", *De Tijd* 10 januari 2015.

DEKEYZER, I., "Wie is Anders Behring Breivik?", *De Redactie* 24 augustus 2012.

DEMEULEMEESTER, S., "Michelle Martin vrijlaten, is spuwen in het gezicht van Vrouwe Justitia", *Knack* 28 augustus 2012.

DEMEULEMEESTER, S., "Wil N-VA communautaire vrede, dan zal het moeten aanvaarden dat PS meekijkt", *Knack* 29 augustus 2014.

DE RUYVER, B. en JANSSENS, J., "De schaalvergroting van de Limburgse Politiezones: maatwerk", 2015, 15 en <http://www.vvsg.be/veiligheid/Documents/Studie%20De%20Ruyver%20schaalvergroting%20 limburgse%20politiezones.pdf>.

DE SWEEMER, M. en BEL J., "Wijziging artikel 195: de Grondwet een vodge papier?" en <http://belgianconstitutionallawblog.com/tag/artikel-195-grondwet/>.

DE WIT, J., "Professor Vermeulen bekritiseert nieuwe wet op mensenhandel", *Gazet van Antwerpen* 6 juli 2007.

DE WIT, J., "De herziening van de procedure om de grondwet te herzien", *GvA* 19 maart 2012.

GOETHALS, M., "Nog één keer de staat hervormen. En dan nooit meer", *De Standaard* 18 juni 2013.

HEIRBAUT, D. en STORME, M.E., "De Belgische rechtstraditie: van een lang zoeken naar onafhankelijkheid naar een verlangen naar afhankelijkheid?", 9 en <https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/heirbaut&storme,debelgischerechtstraditie.pdf>.

LANDUYT, R., "Justitie als motor voor een efficiënt veiligheidsbeleid", 8 juni 2010 en <http://www.ombudsdienst.justitie.be/?p=262>.

MADDENS, B., "Nota Vande Lanotte is in veel opzichten een stap achteruit", *De Morgen* 6 januari 2011.

MOUTON, A., "Financieringswet blijft tijdbom onder België", *Trends* 1 april 2015.

www.n-va.be/politieke-woordenlijst/confederalisme.

PAELINCK, G., "We krijgen een regering-Michel I", *De Redactie* 7 oktober 2014.

PARDOEN, T., "Hans Bonte, burgemeester van Vilvoorde en Aleppo", *Humo* 26 november 2013.

STORME, M.E., "De defederalisering van het gerecht in België: een model voor bevoegdheidsverdeling", 1-36 en <https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/gerechtbevoegdhverdeling.pdf>

www.nbb.be/belgostat/DataAccesLinker?Lang=N&Dom=2&Table=30.

www.rechtspraak.nl/Wat+is+rechtspraak/Begrippenlijst+van+A+tot+Z.htm#AZLetterJ.

SCHUERMANS, F., "Cassatie beperkt Antigootoets", *LegalWorld* 9 mei 2013.

VAN CAUWENBERGHE, K., "Raak niet aan de onderzoeksrechter", *De Morgen* 10 december 2010.

www.vandale.be/opzoeken?pattern=justitie&lang=nn#.U9DLbrGuqBE.

www.vandale.be/en/opzoeken?pattern=trechter&lang=nn#.VOH1My5_-T4.

VANDE LANOTTE, J., *Vlugschrift: De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, 2011, 1-24 en http://www.s-p-a.be/media/uploads/pdf/belgische_unie.pdf.

VAN DELM, J., "Raf Verstraeten stelt huidig systeem burgerlijke partijstelling in vraag", *LegalWorld* 24 maart 2011.

VANDER BEKEN, T. en BALCAEN, A., "Strafrechtelijke sanctionering van milieurecht: stroomschema van PV tot vonnis", *Lawforce working paper*, 2007/2, 1-86 en <http://www.environmental-lawforce.be/uploads/documentenbank /03cc1e86e8b6036014d9637f67705e32.pdf>.

VAN GARSSE, L., "De justitiehuzen en de humanisering van justitie. Een kritische terugblik" in X., *10 jaar Justitiehuzen. Balans & perspectieven. Congresverslagboek colloquium 2 & 3 december 2009* en http://justitie.belgium.be/nl/binaries/colloque_10_ans_mjh_nl_tcm265-164914.pdf.

VAN OOST, L., "Anders Breivik, 'één van ons'?", *De Morgen* 22 december 2014.

VELAERS, J., *Federalisme/Confederalisme... En de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB Press, 2013, 6 en http://www.kvab.be/downloads/stp/mw_Federalisme%20confederalisme_151213.pdf

VERSTRAETE, A., "Geens maakt komaf met gevangenisstraffen van minder dan één jaar", *De Redactie* 18 maart 2015.

X., "Bende van Nijvel: 'Volgende regering moet zich over verjaring buigen'", *Knack* 16 mei 2014.

X., "Cassatie bevestigt "terechte uitspraken" in KB-Lux-dossier", HLN 31 mei 2011.

X., "Cassatievoorzitter bezorgd over regionalisering justitie", *Knack* 1 september 2010.

X., "Dedecker verliest parlementaire onschendbaarheid", *De Standaard*, 16 mei 2013.

X., "Hells Angel krijgt 30 jaar cel voor drievoudige doodslag", *De Morgen* 6 februari 2015.

X., "Het proces Aquino: de grootste drugszaak ooit in ons land", *Het Nieuwsblad* 2 september 2014.

X., "Jury kiezen is big business in Amerika", *De Standaard* 15 februari 2005.

X., "Kim De Gelder, chronologie van een monsterproces", *Knack* 20 maart 2013.

X., "Laurent Louis veroordeeld tot 8 maanden cel met uitstel", *Het Laatste Nieuws*, 17 juni 2014.

X., "Levenslange celstraf wegens homofobe moord", *Knack* 23 december 2014.

X., "Mercuriale Brussel: procureur-generaal Delmulle pleit voor afschaffing raadkamer (update)", *LegalWorld* 2 september 2014.

X. "Nieuwe justitiebarometer: tevredenheid van burgers over justitie blijft stabiel", *LegalWorld* 25 februari 2015.

X., "Open VLD verwerpt het confederalisme", *HLN* 23 november 2013.

X., "Opstellen werkt aan nieuw Wetboek van Strafvordering" en <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/06/19/opstellen-werkt-aan-nieuw-wetboek-van-strafvordering.html>.

X., "Overzicht van het nieuwe Justitieplan van Koen Geens", *LegalWorld* 19 maart 2015.

X., "Ronald Janssen krijgt maximumstraf: levenslange opsluiting", *Knack* 21 oktober 2011.

X., "Splitsing zal justitie efficiënter maken", *De Morgen* 3 december 2010.

X., *Vierde Justitiebarometer 2014*, 45 en http://www.hrij.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/justitiebarometer_2014.pdf.

X., "Waarom worden omgekomen Syrië-strijders nog gedagvaard", *De Redactie* 29 september 2014.

ZANDSTRA, P., "Wat we weten over vertrek Teeven en Opstelten (en hoe het verder gaat)", 10 maart 2015 en <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/10/wat-we-weten-over-het-vertrek-van-teeven-en-opstelten-en-hoe-het-verder-gaat/>.

X., "30 jaar cel voor Els Clottemans", *HLN* 21 oktober 2010.

OVERIGE

DE WEVER, B., *Verslag aan Koning Albert II*, 26, <http://www.briobrusseel.be/assets/andere%20publicaties/nota%20de%20wever.pdf> ; X., "Onderdeel justitie in nota De Wever", *Legalworld* 19 oktober 2010.

Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, 118 en http://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf

GEENS, K., "Het Justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid, 1-135 p, <http://www.koen-geens.be/justitieplan>

Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004.

Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019, 9, http://www.bestuurszaken.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/Het_regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014_2019.pdf

Wijziging en hervaststelling van 1 december 2014 van het algemeen reglement op de administratieve sancties voor de Stad Veurne en <http://www.veurne.be/product/235/administratieve-sancties-gas>.

X., "Bevoegdheidsverdeling", Parlementaire infosteekkaart nr. 5, 1-2 p, http://www.dekamer.be/kvvcv/showpage.cfm?section=/pri/fiche&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/info/info_fiche.cfm.

X., *Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming. Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten*, 2011, 36, http://www.dekamer.be/kvvcv/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.

X., "Justitieplan voor de 21^{ste} eeuw. De visie van de N-VA", 34 en http://www.nva.be/sites/default/files/generated/files/brochure-attachment/n-va_brochure_justitie_.pdf.

X., *Kamer van Volksvertegenwoordigers. Parlementair Recht in kort bestek*, 2007, 32.

X., "Massa's kookprogramma's op tv. Maar koken we nu ook beter?" in het radioprogramma "Peeters en Pichal" op Radio 1, [website].

X., *Strategisch plan van de Vlaamse Gemeenschap. Missie, krachtlijnen, ambities, strategieën en kritische succesfactoren*, 17, <http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnsamenleving/hulpaan-gedetineerden/documentatie/Documents/strategischplanhulpdienstverleningaangedetineerden.pdf>.

X., *Verzameling « Ideeën en studies »*, Brussel, FOD Buitenlandse Zaken, 1985, nr. 333, 380 p.