

DE SCHEIDING DER MACHTEN EN HET VERVOLGINGS- BELEID

Michel Looyens

Onder wetenschappelijke begeleiding
van Prof. R. VERSTRAETEN

I. INLEIDING

"Dans un pays comme la Belgique, où le pouvoir politique est faible et médiocre, le Parquet a pris ses distances. Il a élaboré une théorie selon laquelle le Ministère public agit au nom de la loi ou de la société, et n'a pratiquement aucun compte à rendre à personne, sauf en cas de faute si grossière qu'elle appelle un arrêté royal de révocation. Mais le gouvernement ne s'est jamais décidé à appliquer cette sanction. Tout au plus a-t-il frappé, une seule fois en trente ans, de suspension temporaire. Le Parquet se sent totalement indépendant, moralement intégralement dans le pouvoir judiciaire, sans en faire constitutionnellement ni formellement partie. Cette situation ambiguë résulte de la méfiance, sinon du mépris, des magistrats à l'égard des gouvernants. Le Parquet est donc bel et bien devenu un pouvoir sans nom. Il est commode de n'être responsable que devant la loi, quand on en est soi-même l'organe; la responsabilité se résorbe d'elle-même, comme le serpent qui se dévore la queue. Une société libre ne peut supporter que la liberté des personnes soit à la merci d'une autorité sans limites, puisqu'irresponsable. Il faut donc que les Procureurs répondent de leurs actes devant une autorité qui leur soit supérieure, mais elle même sujette à la critique libre, contradictoire et publique. Elle ne serait autre que celle du Ministre de la Justice, investi du droit de demander des comptes, de faire des remontrances, et, au besoin, de sanctionner les fautes en soumettant au Chef de l'Etat les décisions nécessaires" ¹.

Deze bemerkingen, die op naam van François PERIN moeten geschreven worden, verwoorden klaar en duidelijk de idee die sommige politieke en gerechtelijke kringen hebben over ons openbaar ministerie. In het perspectief van de Trias Politica bekleedt het openbaar ministerie een am-

(1) PERIN, F., *"Germes et bois morts dans la société politique contemporaine"*, Brussel, 1981, pp. 132-133.

bigue positie ; enerzijds fungeert zij binnen het kader van de uitvoerende macht, anderzijds kunnen sommige van hun handelingen beschouwd worden als daden van rechterlijke macht. Dit werk tracht de positie van het openbaar ministerie t.o.v. de regering, in het bijzonder de Minister van Justitie, toe te lichten.

Vertrekpunt hierbij zijn de conclusies van de zogenaamde "Bendecommissie" die de discussie over de (on)afhankelijkheid van het openbaar ministerie weer heeft laten opflakkeren (II).

Vervolgens verwoorden we de argumenten van die strekking in de rechtsleer die een parket in een volgzamere positie willen zien. Aansluitend hierop bespreken we twee middelen die tot een volgzamere parket zouden kunnen leiden, nl. het institutionaliseren van het college van de procureurs-generaal en de beperking van de ambtstermijn van de procureur-generaal bij het Hof van Beroep (III).

De hierboven aangehaalde strekking wordt dan geconfronteerd met de -voorlopig nog?- heersende doctrine aangaande het openbaar ministerie. Deze doctrine beklemtoont de noodzaak van de scheiding der machten en van de onafhankelijkheid van het parket (als volwaardig deel van de rechterlijke macht) t.o.v. de regering (IV).

In een voorlaatste hoofdstuk bekijken we kort de positie van het openbaar ministerie in Nederland en Frankrijk (V).

Tenslotte trachten we de, voorheen los van elkaar besproken, visies te vergelijken en vanuit deze vergelijking een persoonlijk standpunt in te nemen (VI).

II. DE CONCLUSIES VAN DE BENDECOMMISSIE BETREFFENDE HET VERVOLGINGSBELEID

Voor de derde maal in 10 jaar heeft een parlementaire onderzoekscommissie zich gebogen over een aantal problemen die te maken hadden met de werking van onze politiediensten ².

In 1985 werd ons land geconfronteerd met een aantal spectaculaire en bloedige roofovervallen die nog lang zouden nazinderen in het geheugen van onze bevolking. Het feit dat er na enkele jaren nog niet het minste spoor werd ontdekt naar de daders, deed vragen rijzen omtrent de efficiëntie van onze opsporingsdiensten. Bovendien kregen deze misdaden

(2) *Le Soir*, 26 december 1989, p. 7.

-vooral na een aantal ophefmakende verklaringen in de media- een verdacht politiek tintje. Dit zette een aantal politici ertoe aan om te ijveren voor het instellen van een parlementaire onderzoekscommissie ³. De precieze opdracht van deze onderzoekscommissie was gedurende enige tijd het voorwerp van een intens politiek debat. Uiteindelijk kreeg de commissie de opdracht mee om ⁴: "de wijze te onderzoeken waarop in België de bestrijding van het banditisme en terrorisme georganiseerd wordt. Zonder een onderzoek te mogen instellen over een aan de gang zijnd gerechtelijk onderzoek of procedure, dient de commissie na te gaan welke diensten bij deze bestrijding betrokken zijn, welke de bevoegdheden zijn van deze diensten en welke hun verantwoordelijkheden zijn, op welke wijze deze diensten informatie verzamelen, hoe deze diensten werken en hoe ze gestructureerd zijn, over welke middelen deze diensten beschikken en hoe de werking van deze diensten wordt gecoördineerd."

Desondanks heeft ze haar missie uitgebreid tot het onderzoeken van de werking van het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter. Zodoende betreffen haar conclusies niet alleen het beleid inzake het politiewezen, maar trachten ze ook een hervorming van de eerste fase van het strafproces of het strafrechterlijk vooronderzoek uit te stippelen. Vooral dit tweede aspect zal later onze aandacht genieten.

A. CONCLUSIES EN VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE

Na twee jaar commissiewerk levert de zogenaamde "Bendecommissie" een rapport af van niet minder dan 1.014 pagina's. Dit lijvig verslag levert ons een aantal onthutsende bevindingen over de werking van onze politiediensten en het ontbreekt hier ook niet aan voorstellen om deze grondig te herstructureren.

Vermits het niet ons opzet was om over de politie- en inlichtingendiensten te handelen, zullen we deze conclusies en voorstellen laten voor wat ze zijn. Hiervoor verwijzen we naar het rapport van de commissie en het antwoord van de regering ⁵.

Wel zullen we verder een grondigere bespreking wijden aan het statuut van het openbaar ministerie en meer bepaald zijn graad van (on)

(3) Zie o.m. voor de Kamer de initiatieven van de heer VAN DEN BOSSCHE (*Kamer*, 1985-1986, 34, nr. 1 en 1988, 59, nr. 1) en van de heer DELEUZE (*Kamer*, 1984-1985, 1^o26, nr. 1). Voor de Senaat raadplege men de initiatieven van de heer DESMARETS (*Senaat*, 1985-1986, 7, nr. 1) en van de heer LALLEMAND (*Senaat*, 1985-1986, 48, nr. 1).

(4) *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/7-1988.

(5) Voor het rapport zie dus : *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/7-1988 ; Voor het antwoord zie de regeringsmededeling van 8 juni 1990, Kamer, *Beknopt verslag*, 1989- 1990, 1053-1058.

afhankelijkheid t.o.v. de Uitvoerende Macht. De voorstellen van de Ben-decommissie hebben hieromtrent nogal wat stof doen opwaaien. Wij van onze kant gaan een bescheiden poging ondernemen om dit stof te vegeen en zodoende een meer klare kijk te krijgen op het gestelde probleem.

De Commissie constateert vooreerst dat, door de inflatie van strafrechtelijke sancties in onze wetgeving, het quasi onmogelijk is geworden al deze sancties ook daadwerkelijk toe te passen: De strafbaarheid van een bepaalde daad betekent vandaag dat dergelijke daden kunnen worden gestraft, en niet langer dat elke dergelijke daad moet worden bestraft. Het aantal in de wet als misdrijf omschreven daden is immers zo groot, dat vandaag geen enkel zinnig mens kan volhouden dat al deze daden daadwerkelijk kunnen worden vastgesteld, opgespoord, vervolgd en berecht ⁶.

Bijgevolg staat men voor de noodzaak om een selectie door te voeren en te bepalen welke misdrijven bij voorrang moeten worden opgespoord en vervolgd. Het bepalen van deze klemtonen en het vaststellen van de prioriteiten in het criminele beleid is een taak van de Regering. Hierop wordt door het Parlement een controle uitgeoefend. Deze controle kan geschieden door een voortdurende samspraak tussen het Parlement (in een vaste commissie die o.m. voor dit doel wordt ingericht) en de Minister van Justitie ⁷.

Voor het parket impliceert dit alles dat hun vervolgings- of seponeringsbeleid voortaan van hogerhand wordt uitgestippeld: De Minister van Justitie vaardigt richtlijnen uit en controleert er de uitvoering van; de procureurs-generaal leggen daarover bij hem verantwoording af ⁸. Dat zulk ideeëngoed een fundamentele afbreuk doet aan de klassieke opvatting omtrent de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie wordt ook door de commissieleden ervaren: "Een verantwoordingsplicht van het parket t.a.v. de Minister van Justitie sluit uit dat de leemten van het systeem en het falen van de werking zouden kunnen verhuld worden achter principes van onafhankelijkheid en niet inmenging" (...) "Deze zienswijze wijkt ook af van de traditionele visie die in België de facto is gegroeid en tot stand gekomen. Het doen doordringen en uitvoeren ervan, een absolute noodzaak voor een efficiënt en democratisch beleid, zal dus een grondige wijziging van de mentaliteit en van de wijze van werken vereisen" ⁹.

(6) *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/8-1988, 375.

(7) *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/8-1988, 376.

(8) *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/8-1988, 377.

(9) *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/8-1988, 378.

Op te merken valt dat ook de functie van de onderzoeksrechter grondig wordt herzien ¹⁰: De **onderzoeksrechter** moet de **rechter van het onderzoek** worden.

In die hoedanigheid controleert hij de wettelijkheid van het onderzoek en gaat hij in het bijzonder na of de rechten van het individu worden gerespecteerd en of de bewijzen voldoende zijn. In die optie moet zijn statuut aangepast worden. Door volledig rechter te worden verliest hij noodzakelijkerwijze zijn hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. Om dezelfde reden wordt hij onttrokken aan het hiërarchisch gezag van de procureur-generaal. De controle op zijn jurisdictionele bevoegdheid komt -zoals voorheen- toe aan de Kamer van Inbeschuldigingstelling, maar het disciplinair toezicht zou voortaan volledig in handen komen van de Eerste Voorzitter van het Hof van Beroep ¹¹.

B. ANTWOORD VAN DE REGERING

Op de conclusies van de Bendecommissie werd door de Regering een antwoord geformuleerd dat werd meegedeeld aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers ¹²; wat hierbij opvalt is dat de Regering enerzijds een aantal concrete voorstellen doet i.v.m. de werking van de verschillende politie- en inlichtingendiensten, maar dat ze anderzijds uitblinkt in vaag- en dubbelzinnigheid wanneer het de rol en de werkmethodes van het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter moet vastleggen; ondertussen is ook gebleken dat alle reeds effectief genomen maatregelen zich situeren op het vlak van de politie- en inlichtingendiensten, maar dat er van een hervorming van het strafrechterlijk vooronderzoek nog weinig van in huis is gekomen. Zo werden in juli 1991, volledig in de lijn van de conclusies van de bendecommissie, wetten goedgekeurd inzake het toezicht op politie- en inlichtingendiensten ¹³, inzake de demilitarisering van de rijkswacht ¹⁴, inzake de gerechtelijke politie ¹⁵ en tenslotte

(10) De functie van de onderzoeksrechter zal verder in dit werk niet meer behandeld worden, vermits we onze aandacht concentreerden op het statuut van de parketmagistraten. Toch wordt ze hier aangehaald terwille van de volledigheid van de weergave van de conclusies over het strafrechtelijk vooronderzoek. Voor een meer uitgebreid bespreking hierover zie, VERSTRAETEN, R., "Enige bedenkingen omtrent de strafprocesrechtelijke implicaties van de voorstellen van de parlementaire onderzoekscommissie inzake banditisme en terrorisme" *Panopticon*, 1990, 526 e.v.

(11) *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/8-1988, 379.

(12) Regeringsmededeling van 8 juni 1990, Kamer, *Beknopt Verslag*, 1989-1990, 1053-1058.

(13) Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, *B.S.*, 26 juli 1991, 16576.

(14) Wet van 18 juli 1991 tot Wijziging van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht en van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van

de wet ter vervanging van de politiecommissaris als O.M. bij de politierechtbanken door een aantal nieuwe substituten-procureurs des konings waardoor de politiecommissaris zijn tijd volledig kan wijden aan de leiding van zijn dienst ¹⁶.

In deze Regeringsmededeling van 5 juni 1990 wordt onomwonden erkend dat er in ons land een gebrek is aan een gecoördineerd politiebeleid. Op lokaal niveau moet hieraan verholpen worden door het zogenaamd **vijfhoeksoverleg** tussen de bestuurlijke overheden (de burgemeester), het openbaar ministerie (de procureur des konings) en de drie grote politiediensten (de gemeentepolitie, de gerechtelijke politie en de rijkswacht). Dit overleg moet het mogelijk maken om op lokaal vlak afspraken te maken over het politiebeleid en om de uitvoering hiervan te voorzien ¹⁷. Ondertussen is er in onze wetgeving nog steeds geen regeling voorzien die dit vijfhoeksoverleg institutionaliseerd.

Wat het uitstippelen van het zogenaamde seponeringsbeleid betreft, zouden we **op het eerste zicht** kunnen stellen dat de regering op dezelfde lijn zit als de Commissie: Zo stelt de Regering o.m. dat "de uitvoerende macht een nationaal strafrechtelijk beleid moet voeren. Het is de Minister van Justitie die de politieke verantwoordelijkheid draagt om de richting en de prioriteiten van dat strafrechtelijk beleid vast te stellen" (...) "Over deze algemene oriënteringen en prioriteiten moet in het Parlement worden beraadslaagd" ¹⁸. Toch lijkt het erop dat de Regering meer de klemtoon wil leggen op een informeel overleg tussen Uitvoerende Macht en parket in deze materie, dan op een werkelijke controle van de Uitvoerende Macht op de leden van het parket: "Het is aangegeven dat de Minister van Justitie, met de medewerking van het College van Procureurs-Generaal, het algemeen strafrechtelijke beleid coördineert" ¹⁹. Overigens is het nog steeds wachten op het institutionaliseren van de contacten tussen de Minister van Justitie en de vijf procureurs-generaal, zodat uiteindelijk alles nog bij het oude is gebleven. We kunnen ons tenslotte niet van de indruk ontdoen dat er binnen de Regering verdeeldheid heerste over de positie van het openbaar ministerie t.o.v. de Uitvoerende Macht en dat de meer conservatieve strekking aangaande de

het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en houdende demilitarisering van de rijkswacht, *B.S.*, 26 juli 1991, 16566.

(15) Wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet en de wet van 7 april 1919 tot instelling van gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten, *B.S.*, 26 juli 1991, 16624.

(16) Wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de organisatie van het openbaar ministerie bij de politie-rechtbanken, *B. S.*, 26 juli 1991, 16598.

(17) Kamer, *Beknopt Verslag*, 1989-1990, 1055.

(18) Kamer, *Beknopt Verslag*, 1989-1990, 1055.

(19) Kamer, *Beknopt Verslag*, 1989-1990, 1055.

positie van het openbaar ministerie voorlopig nog het meeste gewicht in de schaal kan leggen. Hoe valt het anders te verklaren dat er sinds 5 juni 1990 met betrekking tot het statuut van het openbaar ministerie nog geen wettelijke richtlijnen werden uitgevaardigd inzake het strafrechtelijke beleid en het prioriteitenverslag. Deze dubbelzinnigheid van de regering wordt verder duidelijk wanneer men enerzijds stelt dat de Uitvoerende Macht het strafrechtelijk beleid moet voeren en dat de Minister van Justitie de verantwoordelijkheid draagt om de prioriteiten ervan vast te leggen, maar er anderzijds wordt er geponeerd dat **in dat kader** de parketten **geheel onafhankelijk** besluiten of het opportuun is in een concreet geval vervolgingen in te stellen ²⁰. Kan men dan nog spreken van richtlijnen die effectieve normen moeten wezen t.o.v. de leden van het parket, als men er terzelfdertijd een vrijbrief aan toevoegt door te stellen dat het aan de geadresseerden van de richtlijnen vrij staat om ze geval per geval toe te passen? Onze conclusie is dan ook dat, ondanks alle voorstellen van de commissie, de onafhankelijke positie van het openbaar ministerie (voorlopig?) nog intact is gebleven.

Ook wat de rol van de onderzoeksrechter betreft, wordt er weinig aan de zaken veranderd. In de regeringsmededeling wordt enkel akte genomen van de voorstellen van de commissie en vergenoegt men er zich mee de **"rol en de bevoegdheden van de onderzoeksrechter te analyseren, ten einde na te gaan of deze instelling beantwoordt aan de ontwikkeling van de ideeën"** ²¹. Het ziet er sterk naar uit dat ook aan de rol van de onderzoeksrechter voorlopig weinig zal gesleuteld worden. Minister van Justitie Wathelet was in ieder geval geen voorstander van het omvormen van de onderzoeksrechter tot een rechter van het onderzoek ²². Op te merken valt dat een herziening van de rol van de onderzoeksrechter tal van implicaties heeft voor het verdere verloop van de eerste fase van het strafproces. Zo'n herziening zou bijgevolg enkel opportuun zijn in het kader van een meer algemene hervorming van het strafrechtelijk vooronderzoek. Over de strafprocesrechtelijke implicaties van zo'n herziening van de rol van de onderzoeksrechter kunnen we opnieuw verwijzen naar het bovenvermelde artikel van VERSTRAETEN. Er weze wel aangestipt dat in november 1991 een commissie werd opgericht die zich o.m. moest beraden over de taak van de onderzoeksrechter. Dit kan een eerste stap zijn naar een grondige herziening van het strafrechtelijk vooronderzoek ²³.

(20) Kamer, *Beknopt Verslag*, 1989-1990, 1055.

(21) Kamer, *Beknopt Verslag*, 1989-1990, 1058.

(22) Zie hierover het interview met Minister van Justitie WATHELET in *Jura Falconis*, 1991-1992, nr. 1, 18-20.

(23) Zie M.B. van 23 oktober 1991 houdende oprichting van een Commissie strafprocesrecht, *B.S.*, 1 november 1991, 24614.

Ondertussen heeft deze Commissie een voorontwerp van wet klaar "tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek.

III. HET OPENBAAR MINISTERIE ONDERGESCHIKT AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Zoals hierboven vermeld, meende de parlementaire onderzoekscommissie, onder het motto "**beleidskeuzes maken is aan politiek doen**", dat het vaststellen van klemtonen en prioriteiten in het crimineel beleid een taak is van de Regering. De voorgestelde hervorming kreeg aanvankelijk de goedkeuring van de Regering (als men tenminste voortgaat op de regeringsmededeling van 5 juni 1990). Voortaan zouden de ministers dus moeten gaan bepalen welke misdrijven al dan niet prioritair moeten worden vervolgd. Opdat deze richtlijnen ook effectief worden uitgevoerd door het openbaar ministerie -want de parketmagistraat behoudt voor individuele dossiers zijn volle beslissingsrecht en dit kan voor de parketmagistraat een voorwendsel zijn om ministeriële richtlijnen naast zich neer te leggen- is het noodzakelijk om een grotere greep te krijgen op dit openbaar ministerie.

Dat het uitstippelen van een vervolgings- of seponeringsbeleid door de Minister van Justitie en de daarmee noodzakelijk gepaard gaande grotere greep van de Minister op de leden van het parket indruist tegen de heersende doctrine aangaande de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie en de Scheiding der Machten wordt in het volgende hoofdstuk beweerd. Eerst zullen we de stellingen aan bod laten komen van diegenen die de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie in vraag stellen en vervolgens zullen we trachten aan te tonen met welke maatregelen de regering zijn greep op het openbaar ministerie zoekt te vergroten.

A. *BEDENKINGEN BIJ DE ONAFHANKELIJKHEID VAN HET OPENBAAR MINISTERIE* ²⁴

1. Parketmagistraten zijn geen leden van de Rechterlijke Macht

Het is een misvatting te stellen dat parketmagistraten leden van de Rechterlijke Macht zijn, zelfs wanneer de artikelen 101 (benoeming en ontslag) en 102 (vastleggen van de wedden) van de Grondwet, op hen van toepassing, deel uitmaken van hoofdstuk III van de Grondwet "*De Rechterlijke Macht*".

(24) De titel, "Bedenkingen bij de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie", werd ontleend aan het artikel van VANDE LANOTTE J., (R.W., 1990-1991, 1001-1014), waarop dit onderdeel van het werk grotendeels geïnspireerd is.

Ongeacht de relativiteit van het belang van de titel ²⁵, zijn er twee andere grondwettelijke argumenten die de stelling kunnen doen ontcrachten :

1) Zo is er vooreerst de **inhoud** van art. 101 G.W. "De Koning beoemt en ontslaat de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken." De mogelijkheid tot ontslag door de Koning houdt nu juist in dat het openbaar ministerie moet worden gerangschikt binnen de hiërarchie van de Uitvoerende Macht en dat zij niet genieten van het volstrekt onafhankelijk statuut zoals hun collega's van de zittende magistratuur (Art. 100 G.W.). Er kan aangestipt worden dat er bij het opmaken van de Grondwet werd voorgesteld om ook voor de leden van het parket dezelfde onafzetbaarheid in te voeren ; voorstel dat echter verworpen werd ²⁶.

2) Voorts zegt art. 30 van de Grondwet dat de rechterlijke macht uitgeoefend wordt door de hoven en rechtbanken. Als we art. 101 opnieuw grammaticaal ontleden, concluderen we dat de officieren van het openbaar ministerie geen deel uitmaken van deze hoven en rechtbanken, maar enkel dat ze hun functie **bij** die hoven en rechtbanken uitoefenen ²⁷.

Bijgevolg haalt het niets uit om te schermen met het onafhankelijk statuut van de Rechterlijke Macht om zodoende elke controle van de regering op het parket te kunnen afwijzen, vermits parketmagistraten nu éénmaal toch geen leden van de Rechterlijke Macht zijn.

2. Het injunctierecht van de Minister

"De procureur-generaal geeft aan de procureur des konings ambts-halve of op **bevel van de Minister van Justitie** opdracht om de misdrijven waarvan hij kennis draagt te vervolgen" (art. 274 SV.).

Art. 274 SV. verleent aan de Minister van Justitie het zogenaamde **positieve injunctierecht** en stelt de minister in staat om de inertie van het openbaar ministerie te overwinnen, wanneer deze laatste het zou nalaten om de strafvordering in een concreet geval in te stellen.

(25) PERIN, F., in "Le Ministre de la Justice peut-il adresser aux magistrats des parquets des injonctions négatives à caractère général? Intervention de PERIN, F., *Ann. Dr. Louv.*, 1983, 2-28; PERIN, F., *l.c.*

(26) Zie HUYTENS, E., "*Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831*", II, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 253-254.

(27) PERIN, F., "Le ministre de la justice peut-il...", *l.c.*

A contrario houdt deze bepaling en de beperkte omschrijving ervan in dat de Minister van Justitie geen **individuele negatieve injuncties** kan geven. Zowel het positieve injunctierecht als het niet toekennen van het negatief injunctierecht voor de minister in concrete, individuele gevallen vormt geen voorwerp van discussie. De meningen variëren echter wanneer het gaat om een positief of negatief injunctierecht van **algemene aard** (in abstracto) toe te kennen aan de minister.

Stellen dat de regering bevoegd is om de prioriteiten te bepalen van het vervolgingsbeleid en dat ze deze prioriteiten ook effectief kan opleggen aan het openbaar ministerie komt er in feite op neer een **positief injunctierecht van algemene aard** toe te kennen aan de minister. Over de mogelijkheid om richtlijnen op te leggen aan het openbaar ministerie en de verantwoording hiervan, daarover handelt het in het volgende onderdeel "**Het gezag van de minister**".

Anderzijds, kan de minister tot de magistraten van de parketten een **negatieve aanmaning van algemene aard** richten? Of kan hij met andere woorden verbieden dat in de toekomst vervolgingen worden ingesteld, niet in één bijzonder geval, maar voor een bepaalde soort van gevallen, b.v. in alle gevallen waarin een bepaalde wettekst toepasselijk is? Men moet toegeven dat betwisting mogelijk is, aangezien de wet over dat preciese probleem met geen woord rept. De meerderheid van de rechtsleer ontzegt deze bevoegdheid aan de minister. Toch zijn er rechtsgeleerden die enige bedenkingen hebben bij de stelling dat de Minister van Justitie geen algemene negatieve injuncties kan uitvaardigen²⁸. Trouwens, dergelijke aanmaningen waren reeds in de 19de eeuw gebruikelijk bij wijze van omzendbrief. Deze omzendbrieven werden gerechtvaardigd met de volgende motieven²⁹:

- 1) Vaak ging het hierbij om politieke of persmisdrijven en men aarzelde om van de schuldigen martelaars te maken.
- 2) Men verbood ook bepaalde vervolgingen omdat die steunden op een wet die opgeheven ging worden.
- 3) Een ander motief was dat de eenheid inzake rechtsleer onder alle parketten van het Rijk moest, gebracht worden.

(28) TROISFONTAINES, P., "*Le ministre de la justice peut-il adresser aux magistrats des parquets des injonctions négatifs à caractère général?*", *Ann. Dr. Louv.*, 1983; 25-69;

PERIN, F., *l.c.*; WIGNY, P., "*Droit constitutionnel*", II, Brussel, Bruylant, 1952, 776.

Toch weze aangestipt dat de meerderheid van de rechtsleer aan de minister de bevoegdheid ontzegt om zijn autoriteit te laten gelden door het uitvaardigen van negatieve aanmaningen van algemene aard. De argumenten waarop deze rechtsleer zich steunt, worden ontleed in het volgende hoofdstuk. "De scheiding der machten en de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie".

3. Het gezag van de minister

In de artikelen 137 e.v. van het Ger. W. komt de hiërarchische structuur van het openbaar ministerie duidelijk tot uiting. In deze artikelen is er ten aanzien van de procureur sprake van "toezicht" en "leiding"; ten aanzien van de minister spreekt men over "gezag". Welke bevoegdheden komen de Minister van Justitie nu toe op grond van dit gezag? In het reeds hierboven aangehaalde artikel stelt Johan VANDE LANOTTE dat deze term in de klassieke doctrine van alle inhoud is ontdaan³⁰. De term "gezag" zou slechts omhelzen:

1) De bevoegdheid om positieve injuncties te geven, maar deze bevoegdheid werd reeds in art. 274 SV. toegekend.

2) De bevoegdheid om disciplinair op te treden, terwijl ook deze bevoegdheid reeds elders werd verleend (zie hiervoor artt. 398-427 Ger. W. en vooral art. 414 Ger. W.).

3) En tenslotte "la compétence d'aider de ses conseils les procureurs-généraux, voire même de les inviter à ne pas exercer certaines poursuites sans lui en avoir référé afin qu'il puisse les éclairer, de leur rappeler, s'il le croît nécessaire, les lignes générales de leur mission légale et de sévir contre ceux qui s'acquittent mal de leurs fonctions"³¹. Het is evident dat de bevoegdheid om adviezen te geven uiteraard geen wettekst behoeven.

Vermits de klassieke doctrine in de ogen van VANDE LANOTTE een quasi zinledige interpretatie geeft van artt. 137 e.v. van het Ger. W. en de parlementaire voorbereiding van deze artikels ook weinig of niets zegt over de ministeriële bevoegdheid³², gaat hij zelf over tot het invullen van dit begrip. Hij meent dan ook dat, op grond van zijn gezag, de minister de bevoegdheid heeft om aan de procureurs-generaal algemene richtlijnen uit te vaardigen om te bepalen welke prioriteiten er moeten gelegd worden in het vervolgbeleid en dat de procureurs-generaal binnen

(30) VANDE LANOTTE, J., *l.c.*

(31) HAYOIT DE TERMICOURT, R., "Propos sur le ministère public", *Rev. Dr. Pen. Crim.*, 1936, 990-991.

(32) De enige verklaring betrof het feit dat het niet inhield dat negatieve injuncties mogelijk waren. (*Gedr. St.*, Kamer, 59 (1966-1967), nr. 49, Verslag-HERMANS, E., 37).

hun respectieve ambtsgebieden vervolgens de verantwoordelijkheid dragen deze algemene richtlijnen te concretiseren, aangezien de procureurs-generaal de "leiding" dragen over het parket³³.

De mogelijkheid om algemene richtlijnen uit te vaardigen krijgt een dubbele verantwoording³⁴:

1) **Het gelijkheidsbeginsel van art. 6 G.W.** impliceert dat iedere Belg op onverschillig welk gedeelte van het grondgebied verzekerd moet zijn van een gelijksoortig optreden van het openbaar ministerie. Welnu, dit gelijksoortig optreden van het openbaar ministerie wordt vandaag verre van gegarandeerd, juist omwille van het gebrek aan algemene richtlijnen. Zo ontstaan er opmerkelijke verschillen in het seponeringsbeleid tussen de 27 verschillende gerechtelijke arrondissementen en ook verschillen tussen de individuele officieren als gevolg van het aannemen van verschillende grenswaarden waaronder nog geseponeerd wordt³⁵. Zo'n vervolgingsbeleid waarbij de zwaarte van de beslissing voor een groot deel afhankelijk is van de persoon van de parketmagistraat, is bepaald af te keuren. Een noodzakelijke eenheid en dus het in acht nemen van het gelijkheidsbeginsel door het openbaar ministerie kan alleen maar geschieden via de algemene richtlijnen die van de regering uitgaan. Het gebrek aan een eenvormig vervolgings- of seponeringsbeleid wordt eveneens gelaakt door VAN KERCKVOORDE³⁶. Hij stelt daarbij een reeks maatregelen voor die moeten dienen tot een harmonisering van het vervolgingsbeleid. Hierbij valt op dat hij evenwel nergens gewag maakt van de mogelijkheid voor de **Regering** om algemene richtlijnen op te leggen aan de parketten.

2) Wanneer artt. 142 en 143 van het Ger. W. een gezag toekennen aan de Minister van Justitie, draagt deze voor het uitoefenen van dit gezag een politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van het Parlement. **Parlementaire controle** houdt nu juist in dat de minister verantwoording moet afleggen over de uitvoering van de wetten. Bijgevolg worden de algemene richtlijnen van het vervolgingsbeleid (die in feite de regels vormen voor het uitvoeren van de verschillende strafwetten) aan het toezicht

(33) De term "leiding" zou op een meer rechtstreekse bevoegdheid duiden dan de term "gezag". Voor een nadere specificering van de term "leiding" zie o.m. MATTHIJS, J., "Openbaar ministerie", A.P.R., Gent, Story-Scientia, 1983, nrs. 808-872.

(34) VANDE LANOTTE, J., *l.c.*

(35) VERHEGGE, G., "Beschouwingen bij het beleid van het openbaar ministerie", *R. W.*, 1982-1983, 1345-1374.

(36) VAN KERCKVOORDE, J., "Beleid van parketmagistraten: een mozaïek van individuele afhandelingspatronen? Over de conditionering van de beleidsruimte van parketmagistraten en over de harmonisering van haar aanwending.", *Panopticon*, 1980, 111 en 113-117.

van het Parlement onderworpen. De waarborg van een parlementaire controle belet dus dat het systeem waarbij de minister richtlijnen uitvaardigt, niet tot voor de rechtsstaat gevaarlijke situaties leidt, aldus VANDE LANOTTE.

4. Het disciplinair toezicht van de minister

Het openbaar ministerie staat, voor wat zijn handelingen als orgaan van de uitvoerende macht betreft, **onder toezicht** van de Minister van Justitie (art. 400 Ger. W.). De tuchtrechtelijke bevoegdheid van het openbaar ministerie komt toe aan de Koning (art. 101 G.W.) door bemiddeling van de Minister van Justitie en van die minister op eigen gezag (artt. 399-427 Ger. W.).

Aangenomen wordt dat respectievelijk een fout of een noodwendigheid van de dienst een tuchtrechtelijke maatregel (gaande van een waarschuwing tot de afzetting) moet verantwoorden. Hoewel de afzetbaarheid van een parketmagistraat in principe dus niet kan worden gezien als een verantwoording voor een **inhoudelijke** bevoegdheid van de minister ten overstaan van het parket, zou -nog steeds volgens VANDE LANOTTE- op grond van de noodwendigheid van de dienst wel een inhoudelijk argument ingeroepen kunnen worden om een dergelijke tuchtrechtelijke maatregel te schragen ³⁷.

Tuchtrechtelijke maatregelen kunnen dus een effectieve stok achter de deur vormen voor de Minister van Justitie ten opzichte van die parketmagistraten die het niet zo nauw nemen met het van hogerhand uitgestippelde seponeringsbeleid.

B. NAAR EEN GROTERE GREEP VAN DE REGERING OP HET OPENBAAR MINISTERIE

1. Institutionaliseren van het college van procureurs-generaal

Nu de stelling werd opgebouwd dat het openbaar ministerie toch niet zo onafhankelijk staat ten opzichte van de Minister van Justitie, moet er nog naar middelen gezocht worden opdat dit gezag over het openbaar ministerie in de praktijk toegepast kan worden. Een van die middelen is het institutionaliseren van het college van de procureurs-generaal.

Dit college is ontstaan uit de noodzaak om onderling een zeker overleg te plegen ten einde landelijk een éénvormig beleid inzake criminele

(37) VANDE LANOTTE, J., *l.c.*

politiek na te streven. Wanneer de Minister van Justitie het nuttig acht, kan hij een overlegvergadering beleggen met de procureurs-generaal, tijdens dewelke hij zich alle toelichtingen, inlichtingen en adviezen doet verschaffen i.v.m. hun beleid. Aldus verkrijgt het openbaar ministerie een duidelijker inzicht in de bezorgdheid van de Minister van Justitie en van de regering en wordt anderzijds de minister nader ingelicht over het beleid van de procureurs-generaal ³⁸.

De nadruk dient er nochtans te worden op gelegd dat dit college geen enkel wettelijk of reglementair statuut heeft, en dus niet als zelfstandig orgaan mag worden aanzien, belast met de uitoefening van bepaalde machten of bevoegdheden ³⁹. Zolang een wettelijke institutionalisatie van het college ontbreekt, kan dit hoogstens een informeel overlegorgaan wezen. Het institutionaliseren van dit overlegorgaan zou tot gevolg kunnen hebben dat er een wettelijk forum wordt geschapen, waarbinnen de Minister van Justitie zijn richtlijnen kan overmaken aan het openbaar ministerie en de procureurs-generaal ter verantwoording kunnen worden geroepen wanneer ze, naar het inzicht van de minister, deze richtlijnen niet altijd even korrekt zouden uitvoeren. (*Gevolg hiervan is dat het vervolgingsbeleid van de parketten zonder meer bepaald wordt naar de inzichten van de politieke strekking die op een gegeven ogenblik de meerderheid vormt.*)

Vanuit het oogpunt van de vergaderingen van de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep lijkt het openbaar ministerie in Nederland zich in de jongste jaren in bestuurlijke zin te hebben ontwikkeld.

In Nederland komen de procureurs-generaal immers tweemaal per maand bijeen onder het voorzitterschap van de Minister van Justitie, eventueel vervangen door de secretaris-generaal van de Minister van Justitie.

Men besluit daaruit dat het openbaar ministerie een tweehoofdige leiding heeft. Enerzijds beschikt de procureur-generaal bij de Hoge Raad over een leiding (men spreekt beter van gezag) met een voornamelijk doctrinaal karakter, maar anderzijds berust de leiding over de te voeren criminele politiek ontgensprekelijk bij de Minister van Justitie ⁴⁰.

(38) VERHEGGE, J., *l.c.*; Zie voorts DU JARDIN, J., "La politique criminelle du ministère public.", *Liber Amicorum F. Dumon*, 451-453.

(39) MATTHIJS, J., *o.c.*, 384.

(40) VAN DER FELTZ, W.A. en MOONS, J.M.A.V., "De ambtelijke verhouding in het Nederlands Openbaar Ministerie.", Preadvies op de 19e algemene vergadering van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, te Leuven op 2 november 1969, *Jaarboek XII*, 1969-1970, Zwolle/Antwerpen, 82 e.v.

2. Beperking van de ambtsperiode van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep

Na de indiening van het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie heeft de regering op 5 juni 1990 medegedeeld aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat "*de functie van de procureur-generaal bij de hoven van beroep tot een niet hernieuwbare termijn van 10 jaar beperkt kan worden*"⁴¹.

Dergelijke maatregel kan de politisering van het vervolgingsbeleid in de hand werken: de procureur-generaal wiens 10-jarige termijn ten einde loopt zal immers -met het oog op een latere benoeming en liefst promotie- genoopt zijn om op de goedwilligheid van de Regering te rekenen en hoe kan dit beter plaatsvinden dan door een criminele politiek te voeren, netjes in de lijn uitgestippeld door zijn overste, in casu de Minister van Justitie. De bezwaren die tegen dergelijke maatregelen geopperd kunnen worden, komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Anderzijds mag opgemerkt worden dat zo'n maatregel de verleiding zou kunnen opwekken om een procureur-generaal slechts op 55-jarige leeftijd te benoemen. Het is misschien niet onwenselijk om een ambt met zo'n grote verantwoordelijkheid bij voorkeur toe te kennen aan personen die reeds veel ervaring hebben in het parket⁴².

IV. DE SCHEIDING DER MACHTEN EN DE ONAFHANKELIJKHEID VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Toen de parlementaire onderzoekscommissie haar voorstellen omtrent het openbaar ministerie formuleerde, was ze zich er terdege van bewust dat deze voorstellen indruisten tegen de heersende doctrine. Daarin wordt immers een vurig pleidooi gehouden voor de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie. Aantasting van deze onafhankelijkheid zou zelfs één van de pijlers waarop onze rechtsstaat berust kunnen wegnemen⁴³.

In het volgende hoofdstuk trachten we te ontleden op welke argumenten deze doctrine berust. Vooreerst zal men aantonen dat het openbaar ministerie zich situeert binnen de Rechterlijke Macht en dat ze bijgevolg ook geniet van de onafhankelijke positie die de "zittende magistratuur" kan genieten. Vervolgens stelt men dat de Minister van Justitie

(41) Kamer, *Beknopt Verslag*, 1989-1990, 1044.

(42) Zie hierover het interview met WATHELET, *l.c.*

(43) KRINGS, E., "Enkele beschouwingen betreffende rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht.", *A.C.*, 1989-90, nr. 23 e.v., 25 e.v..

geen negatieve injuncties kan geven, noch in concreto, noch in abstracto. Weliswaar draagt de minister het "gezag" over het openbaar ministerie, maar deze term moet duidelijk onderscheiden worden van de leiding en heeft trouwens een meer beperkte draagwijdte. Tenslotte wijst het disciplinair toezicht van de minister geenszins op een inhoudelijke bevoegdheid ten opzichte van het openbaar ministerie.

Conclusie van dit alles is dat de bevoegdheid van de minister om algemene richtlijnen uit te vaardigen wat betreft het vervolgingsbeleid moet afgewezen worden. Het openbaar ministerie zal zich in elk individueel dossier moeten beraden over de opportuniteit van het instellen van de strafvordering. Dit is een taak die de parketmagistraat in eer en geweten moet vervullen waarbij hij steeds het algemeen belang voor ogen moet houden en die hij alleen maar kan vervullen wanneer hij vrij is van politieke druk.

Daarom is het college van de procureurs-generaal een forum waar er over de criminele politiek wordt "beraden". "Meer mag het alleszins niet zijn" ⁴⁴. Ook de opportuniteit van de maatregel om de procureur-generaal bij het hof van beroep slechts een maximale ambtsperiode van 10 jaar te gunnen wordt sterk betwist.

A. PARKETMAGISTRATEN BEHOREN EVENZEER TOT DE RECHTERLIJKE MACHT

Zij die poneren dat de parketmagistraat zich situeert buiten de hiërarchische structuren van de Uitvoerende Macht ondersteunen hun stelling door te verwijzen naar 1) de visie van de grondwetgever over het openbaar ministerie en 2) naar de wens van de wetgever om het openbaar ministerie buiten het kader van de Uitvoerende Macht te situeren.

1) Art. 101 ⁴⁵ en 102 ⁴⁶ van de Grondwet situeert zich in Hoofdstuk III, "De rechterlijke macht". Dit moet de wens illustreren van de grondwetgever om de parketmagistraten te klasseren binnen de rechterlijke macht : *Il convient de souligner que l'article 101 se trouve inséré dans le chapitre III qui détermine les attributions réservées au pouvoir judiciaire et indique comment sont constitués les organes auxquels est confié l'article de ce pouvoir. Point de doute donc qu'aux yeux du Congrès National les magistrats du ministère public ne fassent partie des organes judiciaires et ne participent par certaines de leurs attributions au*

(44) KRINGS, E., *l.c.*, 29.

(45) "De Koning benoemt en ontslaat de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken."

(46) "De wedden van de leden van de rechterlijke orde worden door de wet vastgesteld".

moins, à l'exercice du pouvoir judiciaire" ⁴⁷. Citeren we hier nog A. MEEUS, ere-raadsheer in het Hof van Cassatie, die de visie van de grondwetgever als volgt interpreteert: "*La Constitution affirme d'abord que tous les pouvoirs émanent de la nation, elle consacre ensuite l'existence de trois pouvoirs: le législatif, l'exécutif et le judiciaire; au pouvoir judiciaire, elle donne des garanties d'indépendance exceptionnelles; les dispositions relatives au pouvoir judiciaire contiennent l'article consacré au ministère public, cet article est suivi immédiatement par la disposition qui prévoit que les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. De l'ensemble de ces textes, on peut déduire que les membres du ministère public sont des magistrats, qu'ils font partie de l'ordre judiciaire, qu'ils bénéficient, comme les juges, de la garantie de voir leurs traitements fixés par la loi et non par le pouvoir exécutif et cela manifestement en vue d'assurer leur indépendance à l'égard de ce pouvoir, et qu'enfin ils sont, quant à leur participation à l'exercice de la justice, des organes du pouvoir judiciaire agissant en vertu d'une délégation directe de la nation*" ⁴⁸.

2) De Franse wet van 16-24 augustus 1790 definieerde het openbaar ministerie als volgt: "*Les officiers du ministère public sont agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux*" ⁴⁹. Welnu, deze bepaling die het openbaar ministerie duidelijk binnen de structuur van de Uitvoerende Macht klasseert, werd in onze nationale wetgeving even duidelijk verworpen. Een parlementaire commissie ingesteld om een wet voor te bereiden aangaande de gerechtelijke organisatie heeft deze bepaling uit 1790 verworpen op grond van de volgende overwegingen: "*Que le régime constitutionnel, sous lequel vit la Belgique appelle d'autres dispositions; Que ce régime consacre expressément comme distinct du pouvoir exécutif et partant comme un véritable pouvoir, l'administration de la justice, c'est à dire le pouvoir de dire droit, d'appliquer la loi aux contestatons des personnes sur les droits civils et politiques et de fixer le sens dans lequel l'exécution doit en être suivie; que si, sous pareil régime, le ministère public est l'agent du pouvoir exécutif en ce qu'il surveille, requiert et poursuit dans certains cas l'exécution des lois, il cesse de l'être en ce qu'il concourt à leur interprétation et à leur application, ou en ce qu'il exerce l'action publique soit d'office soit, sur l'ordre du gouvernement, que sous ce rapport il participe en réalité à l'administration de la justice, il en est un des éléments et il a en conséquence*

(47) HAYOIT DE TERMICOURT, R., *L.c.*, 970.

(48) MEEUS, A., "L'institution du ministère public en Belgique", *Ann. Dr. Louv.*, 1988, 20.

(49) Decreet van 16-24 augustus 1790, "Loi sur l'organisation judiciaire.", *Bulletin usuel des lois*, 1, Brussel, Bruylant, 11.

été rangé parmi eux dans la constitution avec les réserves propres aux liens qui l'unissent sous d'autres rapports au pouvoir exécutif"⁵⁰.

Bij de redactie van het Gerechtelijk Wetboek heeft de wetgever opnieuw de gelegenheid gehad om de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie ten opzichte van de Uitvoerende Macht te verwerpen. Art. 137 van het voorontwerp van het Gerechtelijke Wetboek stelde dat "*Het openbaar ministerie de uitvoerende macht bij de rechterlijke macht vertegenwoordigt*." ⁵¹. Dit voorgestelde artikel werd echter verworpen zodat de oude bepaling uit 1869 behouden bleef ⁵². Deze formule "passe-partout" ⁵³ stelde de rechtsleer en rechtspraak in staat de taak en bevoegdheid van het openbaar ministerie, in het licht van de gerechtelijke tradities, te interpreteren ⁵⁴. Uit de parlementaire werkzaamheden blijkt duidelijk dat de wetgever de traditionele opvattingen met betrekking tot de instelling van het openbaar ministerie heeft willen bekrachtigen, zodat haar fundamenteel onafhankelijk statuut volledig gehandhaafd blijft ⁵⁵.

B. GEEN NEGATIEF INJUNCTIERECHT VOOR DE MINISTER

In hoofdstuk II werd reeds aangehaald dat het positief injunctierecht van de Minister van Justitie op grond van art. 274 Sv. niet kan betwist worden. Dat de minister, a contrario, geen negatieve aanmaning met betrekking tot een welbepaalde zaak kan geven wordt tegenwoordig ook niet meer betwist evenals de onbevoegdheid om een reeds ingestelde strafvervolgung te staken. Zo'n negatieve injunctie zou trouwens een flagrante schending betekenen van artikel 6 van de Grondwet (gelijkheid van alle burgers) ⁵⁶.

Over het negatief injunctierecht in algemene zin lopen de meningen uiteen. Tegenstanders wijzen op 1) art. 67 G.W. en 2) op het gevaar dat de politisering van het vervolgingsbeleid inhoudt.

1) Volgens art. 67 G.W. staat de Koning in voor de uitvoering van de wetten, zonder dat Hij ooit de wetten mag schorsen of vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen. Het uitvaardigen van algemene richtlijnen door de Minister van Justitie, waarbij wordt bepaald dat sommige misdrijven niet meer dienen vervolgd te worden, komt er nu juist op neer

(50) *Ann. Parlem.*, Chambre, session 1855-1856, 1612-1613.

(51) *Gedr. St.*, Senaat, 60 (1963-1964), 84.

(52) Art. 137 Ger. W.: "Het openbaar ministerie vervult zijn ambtsplichten in het rechtsgebied van het hof of van de rechtbank waarbij het aangesteld is, behoudens de gevallen waarin de wet anders bepaalt".

(53) TROISFONTAINES, P., *l.c.*, 27.

(54) *Parl. St.*, Senaat, 1963-1964, nr. 60, 137.

(55) *Gedr. St.*, Kamer, 59 (1966-69), nr. 49.

(56) CHARLES, R., "Over het Openbaar Ministerie", *R.W.*, 1982-1983, 914.

om vrijstelling te verlenen voor de uitvoering van een wet en maakt bijgevolg een schending uit van art. 67 van de G.W. ⁵⁷. Wanneer de minister de uitvoering van een wet inopportuun acht, belet niets hem om de wet te veranderen of te schrappen, maar dit dient te gebeuren volgens een **wetgevende procedure**. Het is immers de wetgever, en hij alleen die de opportuniteit van de wet beoordeelt ⁵⁸.

2) Voorts wijzen de tegenstanders van het negatief injunctierecht op het gevaar van politisering van het vervolgingsbeleid. Reeds in 1935 stelde HAYOIT DE TERMICOURT in duidelijke bewoordingen dat "*La force du ministère public doit être son impartialité. L'exercice de l'action publique a été confié à des magistrats parce que le législateur a voulu que la société trouvât un défenseur vigilant sans doute mais aussi impartial. Or cette impartialité on la contesterait le jour où le ministère public ne jouirait plus de l'indépendance, où un homme politique, si éminente que soit sa valeur, mais soumis aux contrôles d'assemblées politiques, pourrait décider que telle personne ne sera pas poursuivie, que telles infractions demeureront impunies. Ce serait d'ailleurs faire au ministre le plus encombrant et le plus dangereux des présents. Une fois admis qu'il peut entraver l'exercice de l'action publique, à quelles sollicitations sera-t-il exposé, de quels ménagements devra-t-il user! Souvent même il lui sera bien difficile de refuser d'accueillir les requêtes vigoureusement appuyées qu'il faut écarter aujourd'hui par une simple déclaration de défaut de pouvoir*" ⁵⁹. Indien men het negatief injunctierecht voor een bepaalde materie zou toekennen aan de Minister van Justitie riskeert men amnestie voor bepaalde misdrijven volgens de politieke voorkeur van de minister, zonder dat deze amnestie langs wetgevende zijde werd goedgekeurd ⁶⁰.

C. "GEZAG" IS NOG GEEN "LEIDING"

Artt. 137 e.v. van het Ger. W. bepalen dat de Minister van Justitie het "gezag" uitoefent over het openbaar ministerie. In hoofdstuk 2 werd reeds bepaald hoe de klassieke doctrine dit begrip "gezag" invult, waarbij nooit aandacht werd besteed aan de mogelijkheid van algemene richtlijnen voor de regering.

(57) ORBAN, O., "*Le droit constitutionnel de la Belgique*", Liège, Dessain, 1906, II, 254.

(58) CHARLES, R., *L.c.*, 884.

(59) HAYOIT DE TERMICOURT, R., *L.c.*, 884.

(60) Hiervoor werd reeds in de vorige eeuw gewaarschuwd. Zie de verklaring van M. GRAUX in de Senaat: "Savez-vous, Messieurs, où l'on vous conduit? A mettre dans les mains du gouvernement le droit de proclamer à lui seul et quand il le voudra des amnesties par voie de circulaires aux procureurs généraux." (GRAUX, M., *Ann. Parlem.*, Sén., 1886-1887, 113).

Verschillende ministers van Justitie hebben tijdens parlementaire debatten de gelegenheid gehad om uit te leggen wat de term "gezag" precies inhoudt. We citeren hier minister MASSON die op een aantal parlementaire interpellaties duidelijk en gedetailleerd de toenmalige artikelen 151 en 154 van de Wet van 18 juni 1869 (artikelen handelend over het gezag van de minister die werden overgenomen in de artt. 137 e.v. van het Ger. W.) uiteenzette: "*Il résulte de ces textes que le procureur général exerce et dirige spécialement et personnellement l'action publique, sous l'autorité et la surveillance du Ministre de la Justice. Cette autorité et cette surveillance impliquent pour le Ministre de la Justice le droit et l'obligation de se faire rendre compte de la direction donnée à l'action publique par le procureur général et de prendre contre celui-ci, s'il manque à son devoir, les sanctions adéquates : mais elles n'impliquent pas le droit s'immiscer dans la direction qui appartient spécialement et personnellement au procureur général. Ainsi donc, voilà qui est net : Le ministre exerce un contrôle et une surveillance sur les parquets. Il peut, si les magistrats investis du pouvoir d'exercer et de diriger les poursuites, agissent avec trop de mollesse ou de négligence, les rappeler à leur devoir et prendre contre eux, au besoin, des mesures disciplinaires, mais il n'a pas la qualité pour s'immiscer dans les poursuites elles-mêmes. Il ne peut pas mêler son action personnelle à celle du procureur général. Vous voulez m'engager" zei de minister tot de kamerleden "dans l'administration des poursuites, vous voulez que je sois le collaborateur du parquet, que je suive pas à pas le procureur général dans ses instructions et que je lui donne les directives qui me plaisent en l'invitant à se détourner de celles qu'il préfère, c'est ce que je ne puis pas faire..."⁶¹. Ook in het antwoord dat Minister van Justitie VAN ELS-LANDE gaf aan senator PERIN, bij diens interpellatie over de privé-milities, wordt de term "gezag" nader geëxpliciteerd: "*En ce qui concerne le problème de la responsabilité des parquets devant le Ministre de la Justice, je souligne que la Constitution porte en son article 101, que le Roi nomme et révoque les officiers du ministère public près les cours et tribunaux. Il est hors de doute que, déjà aux yeux du Congrès national, le ministère public faisait partie du pouvoir judiciaire et participe, par certaines de ses attributions, aux missions confiées à ce pouvoir.**

L'article 137 du Code Judiciaire dispose, de son côté, que le ministère public remplit les devoirs de son office dans le ressort territorial de la cour ou du tribunal près lesquels il est établi".

PERIN merkte hierbij op: "*Sous l'autorité du ministre de la Justice! N'oubliez pas cela, Monsieur le ministre".*

(61) *Parl. Hand.*, Kamer, verg. 5 mei 1922, 727.

Waarop VAN ELSLANDE vervolgde : "Je ne l'oublie pas. Ce faisant, le Code Judiciaire reproduit quasi littéralement les termes de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire, et rejette ainsi la définition du ministère public selon laquelle les officiers du ministère public sont agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux, figurant dans le décret des 16-24 août 1790.

Toutefois en raison des dispositions de l'article 101 de la Constitution, et sans doute aussi du pouvoir général de police qui appartient au Roi, nos lois disposent que les procureurs généraux près les cours d'appel exercent leurs fonctions relatives spécialement à l'exercice de l'action publique sous l'autorité du Ministre de la Justice, et que celui-ci exerce sa surveillance sur tous les officiers du ministère public. L'article 274 du Code d'instruction criminelle précise que 'le procureur général, soit d'office, soit par les ordres du Ministre de la Justice, charge le procureur du Roi de poursuivre les délits dont il a connaissance'.

De cet ensemble de règles constitutionnelles et légales, celles-ci se déduisant d'ailleurs des premières, il ressort que l'action publique est confiée par la Nation aux magistrats du ministère public et spécialement aux procureurs généraux près les cours d'appel qui doivent assurer cette mission complexe et ardue au nom de la Nation. Ni le gouvernement, ni spécialement le Ministre de la Justice n'a la charge ou la responsabilité constitutionnelle ou légale de prendre la direction des poursuites ou, en général, de l'action publique. En revanche, le ministre dispose d'un droit d'injonction, d'ailleurs rarement employé, d'impulsion et de surveillance, droit qui s'étend par ailleurs à la police judiciaire, assorti d'un pouvoir disciplinaire. Il ne peut cependant interdire des poursuites." ⁶²

D. TOEZICHT OP HET OPENBAAR MINISTERIE

Het openbaar ministerie vormt een hiërarchische structuur met aan het hoofd de Minister van Justitie. Deze laatste kan in bepaalde gevallen tuchtsancties uitspreken t.o.v. de parketmagistraten gaande van de waarschuwing tot de afzetting (art. 414 Ger. W.). Hierover bestaat geen betwisting.

Nu rijst er enkel nog de vraag **wanneer** de minister gebruik kan maken van tuchtrechtelijke sancties om een parketmagistraat te bestraffen. In de klassieke doctrine werd nergens bepaald dat tuchtsancties konden

(62) *Parl. Hand.*, Senaat, verg. 24 oktober 1979, 72 e.v..

Verder verwijzen we o.m. naar : *Parl. Hand.*, Kamer, B.Z. 1936, 215 (Min. Just. BOVESSE); *Parl. Hand.*, Senaat, B.Z. 1936, 167 (Min. Just. BOVESSE); *Parl. Hand.*, Kamer, verg. 18 maart 1981, 1417 (Min. Just. MOUREAUX); *Parl. Hand.*, Kamer, verg. 22 april 1981, 1660 (Min. Just. MOUREAUX).

aangewend worden om de criminele politiek, uitgestippeld door de regering, daadwerkelijk te doen toepassen door de parketmagistraten.

Aangenomen moet worden dat een tuchtsanctie enkel verantwoord is indien "het openbaar ministerie aan zijn beroepsplicht zou verzaken, een onbehoorlijke houding zou aannemen of indien het, in zijn requisitoir, beledigingen zou uiten of zich schuldig maken aan uitlatingen in strijd met de wet en tegen de gestelde overheden, of ook nog in geval van oneerbiedige houding tegenover de overheid waarvan het afhangt." ⁶³ (Wanneer nu gesteld wordt dat een politieke meerderheid gaat kunnen uitmaken waar het parket zijn prioriteiten zal moeten leggen en wanneer men naar mecanismen zoek waardoor de procureurs-generaal zich moeten verantwoorden bij de minister, dan vrezen we dat de verleiding wel eens zou kunnen ontstaan om deze tuchtsancties als een middel aan te wenden om daadwerkelijk de "leiding" te voeren over het parket. Welke waarborg van onafhankelijkheid geniet de parketmagistraat nog wanneer hij bij de minste afwijking van het uitgestippelde beleid gesanctioneerd kan worden?)

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat er een **wederzijds toezicht** bestaat. Enerzijds kan de Regering toezicht uitoefenen op het openbaar ministerie om, wanneer het aan zijn ambtsplichten tekort komt, de vereiste maatregelen te treffen. Maar anderzijds oefent het openbaar ministerie op zijn beurt ook een toezicht uit op de organen van de uitvoerende macht, nu het ofwel de strafbare feiten, gepleegd door ministers, mag bekend maken aan het Parlement (art. 90 G.W.), ofwel rechtstreeks mag vervolgen voor de hoven en rechtbanken, voor zover het om ambtenaren gaat (art. 24 G.W.) ⁶⁴

E. COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL ; BIJEENKOMST ONDER COLLEGA'S

Het institutionaliseren van het uit de praktische noodzaak ontstane college van procureurs-generaal onder leiding van de Minister van Justitie zou een passend middel zijn om het vervolgingsbeleid van de Regering aan de parketten te kunnen opleggen. Voorstanders van de onafhankelijkheid van het parket kunnen dit institutionaliseren niet goedkeuren en menen dat het college enkel een bijeenkomst onder collega's is waar hoogstens beraad wordt over de criminele politiek, maar waar geen beleid uitgestippeld wordt ⁶⁵.

(63) VAN DRIESSCHE, E., "De onafhankelijkheid van het openbaar ministerie t.o.v. de Regering en de uitoefening van de rechtsprekende functie", *T. Besl.*, 1967, 282.

(64) KRINGS, E., *l.c.*, 26.

(65) KRINGS, E., *l.c.*, 29.

Het argument dat het uitstippelen van een nationaal vervolgingsbeleid noodzakelijk zou zijn om de eenvormigheid van de criminele politiek te bewerkstelligen wordt weerlegd door te stellen dat zo'n eenvormige politiek niet altijd opportuun is. De bevolkingsdichtheid, de klein- of grootschaligheid van de bevolkingsagglomeratie, het industriële of meer landelijke karakter en de ermede samenhangende graad van permissiviteit van de algemene mentaliteit zijn factoren waardoor het vervolgingsbeleid in de verschillende arrondissementen verschillende maatstaven kan hanteren ⁶⁶. Een ambtelijk overleg tussen de procureurs-generaal en de minister is misschien aangewezen, op voorwaarde dat dit overleg maar niet uitmondt in het invoeren van stroeve richtlijnen. Afwijkingen van de richtlijnen moeten steeds voor mogelijk gehouden worden, daar waar ze verantwoord en vereist zijn door de omstandigheden van het concreet geval ⁶⁷. De maatschappelijke werkelijkheid laat zich immers nooit volledig in schema's vatten ⁶⁸.

F. BEZWAREN TEGEN EEN BEPERKING VAN DE AMBTSPERIODE VAN DE PROCUREUR-GENERAAL

De maatregel om de functie van de procureur-generaal bij de hoven van beroep tot een niet hernieuwbare termijn van 10 jaar te beperken, valt niet overal in even goede aarde. Emeritus-procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, F. Dumon, somt een aantal bezwaren op ⁶⁹.

1) De beperking van de ambtsperiode tot 10 jaar zou ingaan tegen de **grondwettelijke gewoonte** volgens welke ook de magistraten van het openbaar ministerie voor het leven worden benoemd. In principe kunnen magistraten van het openbaar ministerie alleen wegens deontologische of disciplinaire tekortkomingen ontzet worden uit hun ambt.

2) Een ander bezwaar is de kwestie van de ambtelijke toestand van een procureur-generaal bij een hof van beroep na het einde van zijn 10 jaar ambtsuitoefening. "Niemand ontveinze zich dat het niet gezond is dat, gedurende zijn tienjarige ambtsuitoefening, een procureur-generaal, drager van een belangrijke en kiese verantwoordelijkheid en werkzaam in een noodzakelijk totale onafhankelijkheid genoopt zou zijn op de goedwilligheid van de regering te rekenen".

(66) VERHEGGE, G., *l.c.*, 1361.

(67) VAN KERCKVOORDE, J., "Beleid van parketmagistraten : een mozaiek van individuele afhandelingspatronen?", *Panopticon*, 1980, 107-108.

(68) VAN KERCKVOORDE, J., *l.c.*, 117.

(69) DUMON, F., "De scheiding der staatsmachten. De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht - De parlementaire onderzoekscommissies.", *R.W.*, 1990-1991, 175-176.

3) Tenslotte is een "tijdelijke opdracht niet verenigbaar met de vele en delicate verantwoordelijkheden die aan het vervullen van een ambt van een procureur-generaal bij het hof van beroep verbonden zijn. Zij is evenmin verzoenbaar met de ervaring en het gezag dat men van hem moet kunnen verwachten. Die hoge magistraat moet de gelegenheid hebben alle magistraten, leden van de griffies, ministeriële officieren, officieren van de gerechtelijke politie... de gehele bevolking van zijn uitgestrekte rechtsgebied te leren kennen."

V. VERVOLGINGSBELEID IN FRANKRIJK EN NEDERLAND

Alvorens conclusies te trekken uit de verschillende naar voren gebrachte versies m.b.t. het vervolgingsbeleid, leek het ons nuttig om eerst eens ons licht te gaan opsteken bij onze buurlanden. Hierbij zijn we niet al te diepgaand te werk gegaan, maar niettemin hebben we getracht een algemene schets te geven over hoe deze problematiek in onze buurlanden bekeken wordt ⁷⁰.

Onze conclusie hierbij is dat de evolutie daar tegengesteld verloopt aan de evolutie in België. Terwijl hier de klassieke doctrine zich stoelt op een traditie van een onafhankelijk openbaar ministerie, waartegen de laatste jaren verzet begint te groeien, bestaat in Frankrijk en Nederland een traditie waarbij het openbaar ministerie aanzien wordt als een onderdeel van de uitvoerende macht. Toch wordt deze traditie in onze buurlanden de laatste decennia meer en meer bekritiseerd en pleit men daar meer en meer voor een onafhankelijker positie van het openbaar ministerie t.o.v. de minister van Justitie.

A. FRANKRIJK

De opvattingen van de Franse rechtsleer aangaande de rechterlijke macht verschillen aanzienlijk van de onze. Historisch kan dit verklaard worden door het wantrouwen dat de wetgever heeft ten toon gespreid t.a.v. de hoven en rechtbanken en dit als reactie o.m. tegen de inmenging van de parlementen aldaar. De Belgische grondwetgever daarentegen heeft -en dit als reactie tegen de machtsmisbruiken van Koning Willem I t.a.v. het gerecht- volledig vertrouwen willen schenken aan de organen

(70) Hiervoor hebben we ons vooral gebaseerd op het werk van RASSAT, M.L., "*Le ministère public entre son passé et son avenir.*", Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967.

Voor Nederland zie de rede van H. DE DOELDER, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het straf- en strafprocesrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (4 maart 1988), "*Het OM in positie.*", Arnhem, Gouda Quint, 1988.

van de rechterlijke macht en hun een volledige onafhankelijkheid willen verzekeren ⁷¹.

Zo wordt in Frankrijk -door de klassieke rechtsleer- voorgehouden dat de gerechtelijke overheden niet de organen zijn van een derde staatsmacht, maar dat ze een onderdeel van de **administratie** uitmaken en dus tot de **uitvoerende macht** behoren. De gerechtelijke overheid en de administratieve overheden hebben beide tot taak de uitvoering van de wetten, de ene door de toepassing van de strafwetten en van het privaatrecht, de andere door de toepassing van de wetten van algemeen belang ⁷².

Vandaar dat de Franse rechtsleer aan de Minister van Justitie een zeer uitgebreid gezag over de magistratuur toekent :

"Le Garde des Sceaux peut proposer contre eux (les magistrats) au Président de la République, toutes les mesures que comporte leur amovibilité; il est armé, à leur égard, d'un pouvoir absolu de discipline; il a le droit de leur adresser des injonctions., afin qu'ils exercent ou s'abstiennent d'exercer, l'action publique et l'action civile dans les cas où celle-ci leur appartient; En cas de résistance, il peut provoquer leur changement de résidence ou leur révocation, pour les remplacer par des magistrats plus dociles à ses injonctions", waarna smalend wordt afgerond *"Là s'arrêtent ses pouvoirs"* ⁷³.

De enige vorm van onafhankelijkheid voor een parketmagistraat wordt enigszins verleend door het adagium : "Si la plume est serve, la parole est libre". De uitvoerende macht kan misschien bepaalde handelingen opleggen aan het parket, maar ze kan niet beletten dat de parketmagistraat in alle sinceriteit zijn persoonlijke mening uit :

"Le pouvoir exécutif peut imposer au parquet des actes, mais il ne peut lui imposer une opinion. Il peut prescrire une poursuite, un appel, un pourvoi, mais il ne peut enchaîner cette opinion." ⁷⁴

Tegen de heersende doctrine in, worden er de laatste decennia ook dissidente geluiden gehoord. M.-L. RASSAT stelt zo o.m. dat :

(71) MATTHIJS, J., o.c., 60.

(72) GARSONNET, E. en CEZAR-BRU, Ch., *"Traité de procédure civile et commerciale"*, Parijs, 1912-1925, T. 1, nr. 4 en 182.

(73) GARSONNET, E. en CEZAR-BRU, Ch., o.c., nr. 179.

(74) FAUSTIN HELIE, *"Traité de l'instruction criminelle ou théorie du Code d'instruction criminelle"*, Parijs, 1866, T. 1, nr. 488.

"Si dans l'ancien droit, les officiers du ministère public étaient les agents du pouvoir royal auprès des tribunaux, agissant au nom du Roi et sur sa délégation, c'est parce que le Roi était souverain. Or, depuis la Révolution, l'article 3 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, jamais démenti depuis, a proclamé solennellement que le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Les officiers du ministère public sont donc et ne peuvent donc être que les représentants de la nation, et c'est par le fait d'une erreur évidente que la doctrine soutient encore unanimement qu'ils sont les agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux." ⁷⁵

Niettemin blijft het in Frankrijk een vastgeankerd beginsel dat de **Garde des Sceaux**, de Minister van Justitie, een recht van toezicht uitoefent op alle magistraten en tuchtsancties kan opleggen, zowel aan de rechters als aan de magistraten van het openbaar ministerie. De nieuwe Franse **Code de procédure pénale** en de Franse wetten van 1958 die de **Code d'instruction criminelle** van 1808 hebben vervangen, geven in ieder geval blijk van een uitgesproken conservatisme t.o.v. het openbaar ministerie.

Zij bevestigen dienaangaande de opvattingen van de vroeger heersende Franse rechtsleer en er wordt in Frankrijk zelfs gesuggereerd dat die nieuwe teksten slechts een etappe zijn op de weg naar een toekomstige ondergeschiktheid van de magistraten van het openbaar ministerie als loutere ambtenaren verbonden aan het ministerie van **Binnenlandse Zaken** ^{76!}

B. NEDERLAND

Ook in Nederland verschilt de positie van het openbaar ministerie t.o.v. de Minister van Justitie grondig van de positie die het openbaar ministerie in ons land bekleedt.

Aanvankelijk onderging Nederland de invloed van het Franse rechtssysteem. Dit leidde minister VAN MAANEN ertoe om in 1827 over het openbaar ministerie o.m. het volgende te bepalen in de Tweede Kamer:

"Het openbaar ministerie beslist niets; het zorgt alleen voor de belangen van de regering. (...) Het openbaar ministerie is dus niet een

(75) RASSAT, M.L., o.c., 141.

(76) RASSAT, M.L., o.c., 157.

eigenlijk gezegde rechterlijke autoriteit, maar de tolk, de zaakwaarnemer der Hoge Regering." ⁷⁷

Midden de 20ste eeuw lijken de opvattingen aangaande de positie van het Nederlandse O.M. echter te evolueren. Meer en meer wordt er gepleit om de anderhalve eeuw traditie te doen veranderen en om het O.M. primair als een "stuk rechterlijke macht" te zien ⁷⁸.

1968 leek echter het belangrijke keerpunt in deze evolutie. Men sprak van een "justitiële crisis" die was ontstaan door de harde strafrechtelijke reacties, die vrijwel automatisch volgden op allerlei vormen van maatschappelijk protest ⁷⁹. Het O.M. werd opnieuw meer en meer als bestuursorgaan aanzien dat zijn aandacht moest concentreren op het verwezenlijken van de criminaliteitsbestrijding.

Om de verhoudingen tussen de Minister van Justitie en het O.M. te schetsen moet artikel 5 Wet R.O. (= Rechterlijke Organisatie) aangehaald worden :

"De ambtenaren bij het O.M. zijn verplicht de bevelen na te komen, welke hun in hun ambtsbetrekkingen door de daartoe bevoegde macht, vanwege de Koning zullen worden gegeven."

Bij onze noorderburen is het geen anomalie dat landelijk geldende richtlijnen van hogerhand (in het door de Minister van Justitie voorgezeten college van procureurs-generaal, cfr. supra) worden opgelegd aan de parketmagistraten ⁸⁰. Meestal worden de teksten van die landelijke richtlijnen gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant.

(77) Geciteerd door DE DOELDER, H., o.c., 9. Voor een uitgebreide historische beschouwing over het O.M. kan men volgende werken raadplegen : VAN HEIJNSBERGEN, P., "Het O.M. in zijn geschiedkundige ontwikkeling.", in : *Verspreide opstellen*, Amsterdam, 1929 ; DE VRIES, W., "De positie van het Nederlandse O.M.", in : *N.J.B.*, 1960, 698-705.

(78) Vooral de stellingen van REMMELINK hebben hier een grote invloed uitgeoefend. Zie daarom REMMELINK, J., "Het O.M. ter discussie.", in : *Verkeersrecht*, 1968, 169-174 en 193-197 ; eveneens VAN VEEN, Th., "Politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid." in : *DD7*, 1977, 264.

(79) Cfr. BROEKMAN, J.M., en 't HART, A.C., "Normenverleggend gedrag en justitieel beleid.", Leuven, 1980.

(80) W.O.D.C.-Justitiële verkenningen - 1977/8 : "De organisatie van de strafvordering door het O.M.", geciteerd in VERHEGGE, G., *I.c.*, 1364.

"Het economisch recht, het milieurecht, het verkeersrecht,.... Juist deze delicten lenen zich tot het voeren van een criminele politiek, omdat de wetshandhaving niet zozeer gericht is op de individuele overtreding maar meer op het bereiken van een gewenst maatschappelijk effect."

Hoewel het de gewoonteregel was dat de minister het O.M. met een "fluwelen handschoen" benaderde⁸¹, merkte men toch een duidelijke kentering sinds 1968 op⁸².

Deze evolutie werd positief onthaald door CORSTENS⁸³: De wetgevende inflatie maakt een selectie van opsporingen en vervolgingen onontbeerlijk. Hierdoor krijgt het opportuniteitsbeginsel (hierover meer in het volgende deel) een ruimere toepassing. In deze omstandigheden is het noodzakelijk dat het O.M. op weg geholpen wordt door een intern en extern geharmoniseerd beleid. Ten gevolge van deze externe harmonisatie zou het OM niet zozeer als vervolger van de individuele verdachte staan, doch zou het zich opstellen als uitvoerder van het overheidsbeleid tegenover de verdachte.

Deze visie wordt bestreden door H. DE DOELDER⁸⁴. Voor DE DOELDER is de kernvraag die van de functie van het strafrecht en het strafprocesrecht: dient het strafrecht/strafprocesrecht enkel om de overheidspolitiek inzake criminaliteitsbestrijding efficiënt uit te bouwen? Zo ja, dan kan de parketmagistraat enkel aangezien worden als een ambtenaar die zich als crime-fighter gaat gedragen en die in zijn machtsuitoefening eerder ongenueanceerd en eenzijdig te werk gaat. Volgens DE DOELDER heeft het strafrecht/strafprocesrecht echter een tweede functie, nl. als middel om de **rechtsstaat** mee te helpen uitbouwen. In die optiek past een "**magistratelijke**" houding van de parketmagistraat. Verwezen wordt naar art. 4 RO waarin de taakopdracht voor het OM te lezen staat. Hoewel art. 4 RO spreekt over **wetshandhaving** dient dit niettemin te worden gelezen te worden als **rechtshandhaving**⁸⁵.

Een magistratelijke opstelling van de parketmagistraat omhelst dat deze voor het instellen van de strafvordering aan belangenafweging gaat doen. Hij moet enerzijds de belangen van de **maatschappij** voor ogen houden die gebaat zijn met een efficiënte criminaliteitsbestrijding. Anderzijds moeten de belangen van een **rechtsstaat** behartigd worden wat o.m. kan gebeuren door de maatschappelijke belangen af te wegen tegen de individuele belangen en de rechtsbescherming van de verdachte. Zo'n magistratelijke opstelling van het openbaar ministerie kan volgens DE

(81) DUISTERWINKEL, G., "Vereisen de functies van het OM nieuwe wettelijke voorzieningen?", Pre-advies N.J.V., *Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging*, 1968, I, 201.

(82) MEIJERS, L.C.M. "Een bedreigd evenwicht.", in: *R.M. Themis*, 1987, 24-33.

(83) CORSTENS, G.J.M., "*De verbouwing rechter-O.M.*", Arnhem, 1983.

(84) DE DOELDER, H., o.c.; zie eveneens: MEIJERS, L.C.M., *I.c.*, en de recensie van REMMELINK over CORSTENS: REMMELINK, J., "Recensie van G.J.M. CORSTENS", 'De verbouwing rechter-O.M.' in *DD13* (1983), 574-577.

(85) 't HART, A.C., "*Om het OM*", Zwolle, 1976, 3-10.

DOELDER enkel maar indien de Minister van Justitie een meer afstandelijke houding zou aannemen t.a.v. het openbaar ministerie.

VI. CONCLUSIES : VERVOLGINGSBELEID, UITGESTIPPELD DOOR DE REGERING VERSUS INDIVIDUELE BESLISSINGSBEVOEGDHEID VOOR DE PARKETMAGISTRAAT

Na de uiteenlopende visies over de mate van (on)afhankelijkheid van het parket t.o.v. de regering, met hun respectieve argumentaties, gehoord te hebben, komt het ons nu toe hieruit een besluit te trekken.

Evenwel, we zullen trachten een antwoord te geven op de vraag aan wie het nu eigenlijk toekomt het vervolgingsbeleid te bepalen, los van de beschouwingen uit de doctrine. We zullen in het volgende hoofdstuk de voor- en nadelen afwegen van respectievelijk 1) een vervolgingsbeleid, uitgestippeld door de Regering en 2) de individuele beslissingsbevoegdheid voor de parketmagistraat. De wenselijkheid van beide mogelijkheden wordt beoordeeld, los van elke wettekst of doctrinaire tendens. Daarom zullen de volgende beweringen niet onderbouwd zijn met argumenten uit de wetgeving, rechtspraak of rechtsleer, maar zijn deze enkel gestoeld op persoonlijke inzichten, hoe kortzichtig deze laatste ook mogen wezen.

De reden om geen partij te kiezen binnen de doctrinaire discussie en om geen argumenten van een bepaalde visie over te nemen, is dat wij van oordeel zijn dat elke, stevig onderbouwde stelling door een quasi-even sterke tegenstelling weer kan worden ondermijnd. Bijgevolg zou stelling kiezen binnen de discussie, door het hanteren van bepaalde argumenten, het louter gevolg zijn van het naast zich neerleggen van andere, meestal even valabele, argumenten. Daarom wordt de wenselijkheid van een bepaalde vooruitgeschoven mogelijkheid in dit laatste hoofdstuk enkel maar in een feitelijke context beoordeeld.

Geen stellingname dus of parketmagistraten nu tot de uitvoerende of de rechterlijke macht behoren. Hierover kan eindeloos gediscussieerd worden en dit alles komt ons over als een discussie over het geslacht der engelen. Ook geen invulling van de termen "gezag" en "toezicht" in dit hoofdstuk. Bij gebrek aan duidelijke wetteksten die deze termen een concrete inhoud moeten geven, komt het dus toe aan de rechtsleer en rechtspraak om de draagwijdte van deze termen te bepalen. Dit kan eveneens aanleiding geven tot oeverloze discussies, waar we hier niet aan deelnemen. (Wel zouden we kunnen suggereren dat de wetgever misschien eens tussenkomt om de verhoudingen tussen parket en Minister van Justitie nu eens duidelijk vast te leggen. Ongeacht de richting die de wetgever inslaat, zou zijn interventie alvast het voordeel opleveren duidelijkheid te scheppen.)

In dit hoofdstuk wordt evenwel eerst -in grote lijnen- uiteengezet wat het begrip "seponeren" inhoudt. Vervolgens trachten we aan te tonen of er bepaalde controlemechanismen bestaan op de parketmagistraat m.b.t. zijn beslissing in een bepaald geval al dan niet te seponeren.

A. INSTELLEN VAN DE STRAFVORDERING DAN WEL SEPONEREN

De procureurs des Konings zijn belast met de opsporing en de vervolging van de misdrijven (art. 22 SV.). Daarom is iedere gestelde overheid, iedere openbaar officier of ambtenaar, die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, verplicht hiervan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings (art. 29 SV.). Uiteindelijk beslist de procureur des Konings wat hij met een bepaald dossier gaat aanvangen, of hij al dan niet de vervolging voor de rechtbank zal instellen of een andere wijze van afhandeling verkiest, b.v. de procedure van art. 216 bis aangaan (verval van de strafvordering voor sommige misdrijven tegen betaling van een geldsom).

Vermits de verwerkingscapaciteit van onze rechtbanken niet dezelfde elasticiteit heeft als die waarmee de wetgever zijn strafrechtelijk wettenarsenaal uitbreidt, zijn de parketmagistraten genoodzaakt om niet alle aan hen voorgelegde misdrijven ook effectief te vervolgen. Wanneer een parketmagistraat beslist om in een concreet geval geen vervolging in te stellen, dan zegt men dat hij de zaak **seponeert**. Het afzien van de vervolging is mogelijk, daar in België de wettigheid van het **opportunitheidsprincipe** niet meer betwist wordt, hoewel dit opportunitheidsprincipe door geen enkele formele wettekst is voorzien. Eventueel zou art. 216 bis SV. aanzien kunnen worden als een impliciete bevestiging van het opportunitheidsbeginsel, maar meestal neemt men aan dat het opportunitheidsbeginsel op een gewoonterechtelijke regel berust ⁸⁶.

In Nederland en Frankrijk is het opportunitheidsbeginsel wel reeds ingeschreven in een wettekst.

Voor Nederland kunnen we verwijzen naar art. 167 van het Wetboek voor strafrechtspleging: "Indien naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek het openbaar ministerie van oordeel is dat vervolging

(86) MATTHIJS, J., *o.c.*, 111: "Het opportunitheidsbeginsel, dat de uitoefening van de strafvordering door het O.M. in onze procedure beheerst, is een principe dat zijn oorsprong vindt in het gewoonterecht, en dat, zonder neegelegd te zijn in een wettekst, nochtans algemeen als een basisbeginsel inzake strafrechtspleging erkend wordt." Zie hierover eveneens: DE NAUW, A., "De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid in België.", in: *Delikt en delinkwent*, 1978, 224 e.v.; VAN DE KERCKHOVE, M., "Fondements et limites du pouvoir discrétionnaire du ministère public.", in: *Sociologie et société*, 1986, 77-96.

moet plaatshebben, gaat het daartoe zo spoedig mogelijk over. Van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend".

In Frankrijk is het opportuniteitsbeginsel ingeschreven in art. 40 van de Code de procédure pénale: "Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée".

Duitsland daarentegen hanteert het **legaliteitsprincipe** dat ingeschreven staat in paragraaf 152 van het Wetboek van strafvordering (StPo): "Zur Erhebung der öffentlichen Klage ist die Staatsanwaltschaft berufen. Sie ist, soweit nicht gesetzlich ein anderes bestimmt ist, verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen". Echter kan in Duitsland geseponneerd worden wanneer te weinig bewijsmiddelen voorhanden zijn om de verdachte te beschuldigen. Men spreekt dan van een **technisch sepot**⁸⁷. Op grond van dit principe moet de parketmagistraat elk vastgesteld misdrijf daadwerkelijk vervolgen, terwijl op grond van het opportuniteitsprincipe de parketmagistraat een bepaald misdrijf kan vervolgen. Tegen het aanwenden van het legaliteitsprincipe kunnen een aantal bezwaren geopperd worden. Zo zouden de rechtbanken overbelast worden met een groot aantal bagatelzaken. Voorts kan er opgemerkt worden dat er dan hoegenaamd geen sprake kan zijn van een "criminele politiek", want de activiteit van het parket zou zich dan beperken tot het opsporen van feiten en vervolgens de daders te vervolgen.

Er bestaan twee soorten seponeringen⁸⁸:

1) Vooreerst is er het **technisch sepot**: men klasseert een zaak omdat een veroordeling toch niet haalbaar is, b.v. omdat er geen misdrijf werd gepleegd, omdat de dader onbekend is gebleven, overleden is of omdat er geen voldoende bewijzen zijn.

2) Voort zijn er de zogenaamde **beleidssepots**: de parketmagistraat oordeelt in eer en geweten dat een bepaald misdrijf, hoewel aan alle vereisten voor het kunnen instellen van een vordering voldaan is, in de gegeven omstandigheden beter niet kan vervolgd worden b.v. omdat de de-

(87) Voor een grondigere rechtsvergelijkende studie van de hantering van het opportuniteitsbeginsel kunnen we verwijzen naar het werk van C. JANSSEN en J. VERVAELE, "Le ministère public et la politique de classement sans suite.", Brussel, Bruylant, 1990, 49-62.

(88) Meer hierover in DE WILDE, L., "Het sepotbeleid", *Panopticon*, 1982, 501-517.

linquent in kwestie laat verhopen dat er geen herhaling komt of omdat de maatschappij beter gediend zal zijn met psychisch-medisch-sociale maatregelen.

Deze beleidssepots kunnen op twee wijzen gehanteerd worden.

1) Wordt het beleidssepot op **negatieve wijze** gehanteerd, dan wordt er uitgegaan van de idee dat de vervolging de regel is en een desgeval-lende seponering de uitzondering. Men heeft dan te doen met een af-gezwakte vorm van het legaliteitsprincipe.

2) Wordt het beleidssepot op **positieve wijze** gehanteerd, dan wordt er integendeel vertrokken van de idee dat de seponering de regel is en dat een vervolging slechts doorgang vindt wanneer dit de enige uitweg voor een effectieve ordehandhaving kan zijn. In België wordt het beleids-sepot meer en meer (mee beïnvloed door de beperkte verwerkingscapa-citeit van de rechtbanken en gevangenen) op positieve wijze gehan-teerd.

De vraag kan zich stellen of er eigenlijk enige controle wordt uitgeoef- end op de parketmagistraat bij het nemen van de fundamentele keuze tussen vervolgen en seponeren. Over deze kwestie handelt het volgende onderdeel.

B. CONTROLEMECANISMEN OP DE BESLISSING VAN DE PARKETMAGIS- TRAAAT

Vaak wordt gesteld dat op de beslissing van de parketmagistraat om al dan niet te vervolgen geen enkele controle bestaat. Dit is een misvat- ting. In theorie bestaan er enigszins bepaalde controlemecanismen, die in de praktijk echter te zelden worden toegepast.

Wanneer een parketmagistraat beslist om de vervolging in stellen, bestaat er geen enkel probleem. Het verdere verloop van de strafrech- telijke procedure krijgt immers alle waarborgen van een behoorlijke rechtspleging en in deze hypothese kan men dus moeilijk spreken van een gebrek aan controle op de parketmagistraat die aanvankelijk de straf- procedure heeft ingeleid. Een probleem stelt zich echter wanneer er be- slist wordt de zaak te seponeren. In deze hypothese zijn er geen waar- borgen van controle door de strafrechter op de beslissing. Toch bestaan er wettelijke bepalingen die, ongeacht de beslissing te klasseren, de ge- rechtelijke procedure in gang kunnen zetten :

1) Zo kan de procureur-generaal ambtshalve of op bevel van de Mi- nister van Justitie opdracht geven om de misdrijven te vervolgen. Over

dit **positief injunctierecht** werd reeds behandeld in de hoofdstukken III en IV.⁸⁹

2) **Art. 343 Ger. W.** bepaalt dat het hof van beroep in verenigde kamers de procureur-generaal kan bevelen de vervolging in te stellen.

3) De eerste twee punten hadden betrekking op een **gerechtelijke** controle op het seponeringsbeleid van het openbaar ministerie. We mogen niet vergeten dat ook het slachtoffer van een misdrijf de strafrechtelijke procedure in gang kan zetten door middel van de **rechtstreekse dagvaarding** (art. 145 en 182 W.SV.) of de **burgerlijke partijstelling** (art. 63 W.SV.)⁹⁰.

Niettemin moet worden vermeld dat deze controlemogelijkheden slechts zelden in de praktijk worden toegepast. Het positief injunctierecht van de Minister van Justitie en de algemene vergaderingen van de hoven van beroep worden haast nooit aangewend⁹¹. Ook kan men zich afvragen of de benadeelde wel effectief gebruik maakt van zijn recht om rechtstreeks te dagvaarden of zich burgerlijke partij te stellen in geval van seponering door de parketmagistraat. Daarom is het misschien wenselijk om in andere controlemecanismen te voorzien. Hier zal later op ingegaan worden.

C. VERVOLGINGSBELEID, UITGESTIPPELD DOOR DE REGERING

De eenvormigheid van het vervolgingsbeleid, verzekerd door ministeriële richtlijnen, biedt de volgende voordelen :

1) **Het gelijkheidsbeginsel** ("gelijke gevallen moeten op een gelijkwaardige wijze afgehandeld worden") zal beter gegarandeerd worden aan de burgers. Als ministeriële richtlijnen, via de directieven van de procureurs-generaal, opgelegd worden aan de parketmagistraten van de 27 ar-

(89) HAYOIT DE TERMICOURT, o.c., 978. Voor meer toelichting op deze weinig duidelijke wetsbepaling kan men terecht bij DE NAUW, A., "Controle over vervolgingen en seponering.", in: *Liber amicorum Herman Bekaert*, 81-83.

(90) Er dient opgemerkt te worden dat het inleiden van de strafprocedure door middel van burgerlijke partijstelling of rechtstreekse dagvaarding niet mogelijk is in **Nederland**. In het hedendaagse strafrechtelijk beleid blijkt het op gang brengen van de strafvordering door de benadeelde partij vaak een hinderpaal voor de verwezenlijking van de doeleinden van dat beleid. De burgerlijke partij wordt namelijk enkel gedreven door louter persoonlijke beweegredenen, die weliswaar vaak maar lang niet altijd even eerbear zijn. Wel voorziet de Nederlandse wet andere voorzieningen : art. 12 SV. (= beklag wegens niet-vervolgung); de rechter (i.p.v. de burger) zal beslissen of een vordering (indien de parketmagistraat dit had nagelaten) al dan niet zal ingesteld worden.

(91) Voor het Hof van Beroep; van deze bevoegdheid werd slechts éénmaal gebruik gemaakt nl. in 1918 : Hof van Beroep, Brussel, 7 februari 1918.

rondissemten, gaat men geleidelijk komen tot een vervolgingsbeleid dat in het ganse land dezelfde prioriteiten zal leggen. Komt men niet tot eenvormige richtlijnen dan blijven we in een situatie verwickeld waar er in het ene arrondissement volgens geheel andere maatstaven wordt vervolgd dan in het andere. Zo zou b.v. een snelheidsovertreder op één en dezelfde autosnelweg op drie of meer verschillende wijzen gesanctioneerd kunnen worden naargelang het arrondissement waar hij gevat wordt. Hierdoor zou de burger een zeer disparaat beeld van de rechtspleging kunnen krijgen.

2) **De rechtszekerheid** zal er ook op vooruitgaan wanneer iedereen weet waar de prioriteiten in het strafrechtelijke beleid gelegd worden. Daarom zou men de richtlijnen van het strafrechtelijke beleid openbaar moeten maken, zodat elke burger precies weet waar hij zich aan moet houden. Nu weet de burger gewoonlijk niet waar hij staat en is hij meestal overgeleverd aan de maatstaven die door elke magistraat afzonderlijk gehanteerd worden.

3) Tenslotte ziet een **parlementaire controle** erop toe dat het strafrechtelijke beleid, uitgestippeld door de regering overeenkomt met de visie van de meerderheid van onze volksvertegenwoordigers. Zo zou men kunnen stellen dat er alvast een meerderheid van onze bevolking zich schaart achter het uitgestippelde beleid, terwijl dit misschien lang niet zo was indien de criminele politiek volledig afhing van de parketmagistraten.

Daartegenover staat dat...

1) ... **een formele gelijkheid niet altijd even opportuun is**. Er moet opgemerkt worden dat de situatie niet altijd gelijk is in de verschillende arrondissementen. Om het voorbeeld van de autosnelweg aan te houden. Iedereen is het erover eens dat een snelweg tussen Mechelen en Brussel drukker is dan b.v. een snelweg tussen Houffalize en Bastenaken. Bijgevolg is het toch niet abnormaal dat een snelheidsovertreder in dit laatste geval minder streng aangepakt wordt dan in het eerste geval. Bovendien kan men zich afvragen of een grotere eenvormigheid van het vervolgingsbeleid niet moeilijk overeen te brengen is met de individualisering van de straf die nog steeds als een doel van de criminele politiek wordt aanzien.

2) Voorts stellen wij ons zeer **de vraag of rechtszekerheid in deze materie wel een goede zaak is**. Als iedere burger weet waar de prioriteiten liggen van het vervolgingsbeleid en welke misdrijven bij voorkeur niet meer vervolgd worden, dan zou de verleiding wel eens kunnen ont-

staan om bepaalde misdrijven, ondanks de strafwet, toch te plegen met de gedachte in het achterhoofd dat er toch niet zal worden vervolgd.

3) Ook hebben wij **bedenkingen bij een zekere politisering van het vervolgingsbeleid**. Terwijl een parketmagistraat zijn beslissing treft op louter gerechtelijke overwegingen, zal de regering vooral aandacht schenken aan de politieke implicaties van haar beleid. Ministeriële richtlijnen kunnen bijgevolg als een middel beschouwd worden om het parket een meer linkse of rechtse koers te doen varen. In dat opzicht moet men geen continuïteit van het beleid meer verwachten. Men riskeert het vervolgingsbeleid steeds over een totaal nieuwe boeg te laten gooien in geval van coalitiewisseling. Eens benieuwd of dit zo bevorderlijk is voor de rechtszekerheid?

D. INDIVIDUELE BESLISSINGSBEVOEGDHEID VOOR DE PARKET-MAGISTRAAT

Hierboven werden de voor- en nadelen besproken van een vervolgingsbeleid, uitgestippeld door de Regering. Nu komt het toe de voor- en nadelen van een individuele beslissingsbevoegdheid voor de parketmagistraat te bespreken.

Wat de voordelen betreft, menen we dat...

1) ... **de kennis van het concrete dossier** de magistraat in een betere positie stelt om de opportuniteit van een strafvordering te beoordelen dan een ambtenaar die in abstracto algemene richtlijnen moet uitvoeren. Eerstgenoemde is immers beter op de hoogte van de persoonlijke situatie van de verdachte, de noden en de mentaliteit van de plaatselijke bevolking en kan derhalve beter oordelen of in een concrete situatie de vervolging van een wetsovertreding wel de meest geschikte maatregel is voor de verdachte in casu, of voor de gemeenschap van het arrondissement.

2) Individuele beslissingsbevoegdheid voor de parketmagistraat biedt het voordeel van de **soepelheid**, iets wat niet meteen kan gezegd worden van een centraal uitgewerkt richtlijnenpakket.

3) De parketmagistraat beschikt over een **breder waaier aan mogelijkheden** voor de aanwending van zijn criminele politiek. Hij zou b.v. de verdachte bij zich kunnen ontbieden en hem een waarschuwing geven (praetoriaanse probatie). Hij zou tevens de seponering kunnen doen afhangen van een aantal voorwaarden, b.v. het verrichten van een of andere maatschappelijke dienstverlening, het voorstellen van een minnelijke

schikking of hij zou een contact kunnen beleggen tussen de partij en een hulpverlenende organisatie (b.v. AA-beweging...).

Anderzijds...

1) Het gevaar bestaat dat **een parketmagistraat**, die bij zijn beslissing steeds het algemeen belang indachtig moet zijn, **zijn particuliere visie op het algemeen belang voor de algemeen geldende gaat houden**. Dit terwijl er meestal geen consensus bestaat over tal van ethische en maatschappelijke opvattingen.

2) Er bestaat **nauwelijks controle op de beslissingen van de parketmagistraat**. Hoewel er wettelijke controlemechanismen bestaan, worden deze in de praktijk haast nooit toegepast ook al omdat de bevoegde instanties meestal nooit op de hoogte worden gebracht van alle behandelde dossiers.

3) **De parketmagistraat hoeft zijn beslissing meestal ook niet te verantwoorden**. Hij kan een zaak klasseren, zonder meer. Als de voorstanders van een onafhankelijk parket steeds schermen met hoofdstuk III, "de rechterlijke macht" van de Grondwet en daardoor zo graag vereenzelvigd willen worden met hun collega's van de zittende magistratuur, dan kan hen opgemerkt worden dat er in datzelfde grondwettelijke hoofdstuk ook enkele bepalingen staan over een behoorlijke rechtspleging. Een beslissing tot seponering kan **enigszins** beschouwd worden als een vorm van jurisdictionele beslechting van een zaak. Welnu, als parketmagistraten zo graag op dezelfde lijn worden gesteld als de gewone rechter, waarom dan niet aanvaarden b.v. dat ook hun beslissing met redenen moet worden omkleed zoals dat thans geldt voor de gewone rechter (art. 97 G.W.).

E. CONCLUSIES

Uit wat volgt menen wij de vier volgende conclusies te mogen trekken:

1) **Een vervolgingsbeleid, uitgestippeld door de Regering, is niet aangewezen**. Het lijkt ons verkieslijker om de beslissing tot vervolgen te doen afhangen van gerechtelijke, eerder dan van politieke overwegingen.

Trouwens, zowel de parlementaire onderzoekscommissie als de Regering hebben in hun respectieve rapporten en mededelingen bevestigd dat de parketmagistraat, geheel onafhankelijk, besluit of het oppor-

tuun is individuele vervolgingen in te stellen⁹². Klinkt dit niet wat paradoxaal met de bewering dat zij zich moeten neerleggen bij het van hogerhand uitgestippelde vervolgingsbeleid en hiervoor eventueel verantwoording moeten afleggen?

2) **Bij gebreke aan eenvormigheid in het vervolgingsbeleid, is een zeker overleg wenselijk.** Dit overleg, ten einde tot een zeker gecoördineerd beleid te komen, kan op drie verschillende manieren plaatsvinden⁹³:

1. Binnen het parket zelf:

Bv. door een rapporteringsplicht van alle binnenkomende zaken en hun afhandeling aan de korpschef die aanwijzingen kan geven zodat de verschillende substituten binnen het arrondissement de neiging zullen hebben op eenzelfde lijn te gaan staan.

Ook zou men bv. een substituut kunnen aanstellen voor een bepaalde, specifieke wetgeving, bv. een substituut voor drugzaken, een andere substituut voor milieudelicten enz... Dit zal tevens de eenvormigheid van een criminele politiek in een bepaald arrondissement bevorderen. In vergaderingen, belegd door de procureur des Konings en zijn substituten, licht iedere substituut zijn beleid toe en kan men op elkanders beleid aanmerkingen maken of aan elkaar raadgevingen verstrekken.

Bij de meeste parketten is zo'n intern overleg een normale en dagelijkse praktijk.

2. Op lokaal niveau:

De regeringsmededeling van 5 juni 1990 wenste tot een **lokaal overleg** te komen over het gevoerde beleid. Dit overleg tussen de bestuurlijke overheid (de burgemeester), het openbaar ministerie (de procureur des Konings) en de drie grote politiediensten (de gemeentepolitie, de gerechtelijke politie en de rijkswacht) moet het mogelijk maken om, i.v.m. het plaatselijke politiebeleid, concrete afspraken te maken.

3. Op nationaal niveau:

Niets belet dat het reeds bestaande overleg tussen de Minister van Justitie en de procureurs-generaal wordt verdergezet. Zo kunnen ener-

(92) *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/8-1988, 377; Regeringsmededeling van 5 juni 1990, Kamer, *Beknopt Verslag*, 1989-1990, 1055.

(93) Zie hierover o.a. MATTHIJS, J., o.c., 380 e.v.

zijds de procureurs-generaal op de hoogte gebracht worden van de bekommernissen van de minister en wordt de minister van zijn kant op de hoogte gebracht van het gevoerde beleid van de procureurs-generaal.

3) **Er moeten andere controlemechanismen gevonden worden op de beslissingen van de parketmagistraat.** Of men deze beslissing nu aanziet als een gerechtelijke of een administratieve beslissing, het uitwerken van een systeem van rechtsbescherming door toepassing van beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging of van de beginselen van behoorlijk bestuur kan de waardigheid van de rechtsstaat alleen maar ten goede komen ⁹⁴:

1. Openbaarheid :

De informatie van het strafrechtelijk onderzoek hoeft uiteraard niet openbaar te wezen, maar toch zou de sepotbeslissing aan de benadeelde en de verdachte moeten bekend gemaakt worden. Zo kan de benadeelde eventueel andere gerechtelijke stappen ondernemen (rechtstreekse dagvaarding of burgerlijke partijstelling) en is de verdachte voorlopig bevrijd van de psychologische druk die op hem zou wegen indien hij niet zeker weet of hij al dan niet voor de rechtbank moet verschijnen ⁹⁵.

2. Motivering:

Een sepotbeslissing moet gemotiveerd zijn. Een korte formulering om de beslissing te rechtvaardigen laat toe tot de bevinding te komen dat een magistraat zijn beslissing ernstig genomen heeft.

Voorts zullen deze aangehaalde motieven de criminele politiek van de magistraat weerspiegelen. Hierdoor ontstaat geleidelijk een grotere doorzichtigheid in de criminele politiek van het parket.

3. Verbod van machtsafwendig:

De sepotbeslissing van de procureur mag uitsluitend genomen worden met het oog op het algemeen belang. Dit houdt in dat de bescherming van een individu of een buitenvervolginstelling op grond van louter subjectieve persoonlijke overwegingen uitgesloten dient te worden.

(94) DE WILDE, L., *l.c.*, 508 e.v..

(95) Ook de parlementaire onderzoekscommissie suggereerde om de beslissingen tot seponering te laten motiveren en aan de betrokkenen mee te delen. Zie *Parlementaire Stukken*, Kamer, Buitengewone zitting, 1988, 59/8-1988, 378.

Evenmin mag de procureur van zijn mogelijkheid tot seponeren gebruik maken om de wetgeving zelf in zijn arrondissement systematisch op te heffen. De beoordeling van de opportuniteit van de wet komt nog steeds uitsluitend toe aan de wetgevende macht.

4. Gelijkheidsbeginsel:

Dit beginsel behelst dat over gelijke gevallen op gelijke wijze moet worden beslist. Toch zijn er een aantal factoren die een ongelijke situatie kunnen creëren, b.v. het milieu waarin de dader zich bevindt, de hoedanigheid en de omvang van de voortgebrachte schade, het al dan niet reeds bestaande strafregister, enz...

5. Proportionaliteitsbeginsel:

Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat de sociale reacties op delinquent gedrag in verhouding blijft tot het misdrijf en zijn gevolgen en niet harder mag zijn dan strikt noodzakelijk is. Omdat de gevolgen van de vervolgingsbeslissing zo ingrijpend zijn, mag er slechts beslist worden beroep te doen op de strafrechter indien dit absoluut nodig is om de rechtsorde te beschermen. Daarom moet het openbaar ministerie ook andere middelen aanwenden die wettelijk ter beschikking staan en die met minder kwaad hetzelfde resultaat kunnen bereiken. De parketmagistraat moet er dus van uitgaan dat hij, binnen zijn wettelijke bevoegdheden en mogelijkheden, zelf moet afhandelen wat zonder een beroep op de rechter kan worden afgehandeld.

4) Inzake criminele politiek mag ook eens gewezen worden op **de verantwoordelijkheid van de wetgevende macht**.

Deze zou b.v., om het openbaar ministerie niet te overbelasten, een aantal **misdrijven kunnen afschaffen**. Misdrijven die in een gegeven maatschappelijke context niet meer als dusdanig worden beschouwd (b.v. zoals het misdrijf van overspel in 1987). Hij zou ook **depenaliseren** d.w.z. andere handhavingsmaatregelen dan de strafwet aanbieden. Zo zou de parketmagistraat een bredere waaier van mogelijke maatregelen krijgen waardoor de kans wordt vergroot dat een meer adequate maatregel uit de bus zal komen (b.v. het opleggen van een maatschappelijk werk).