

De vervolgingsmechanismen op de helling ?

1.1. De wet van 30 juli 1971 betreffende de economische reglementering en de prijzen die de oorspronkelijke besluitwet van 22 januari 1945 heeft gewijzigd en aangevuld, heeft aan de ambtenaren en beambten daartoe speciaal aangesteld door de minister van Economische Zaken de bevoegdheid toegekend om een geldsom te bepalen, waarvan de vrijwillige betaling door de dader van de overtreding de strafvordering doet vervallen. De procureur des Konings wordt aldus de pas afgesneden ingeval hij van oordeel is dat geen minnelijke schikking moet worden voorgesteld en de zaak rechtstreeks aanhangig moet worden gemaakt bij de correctionele rechtbank. In de praktijk worden de vervolgingen daarenboven meestal voorafgegaan door een ingebrekestelling dat de bepalingen van de prijzenwetgeving niet worden nageleefd.

De wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten bepaalt dat de met de opsporing belaste ambtenaren en beambten hun processen-verbaal rechtstreeks moeten sturen naar de ambtenaren van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin, die bevoegd zijn om een administratieve geldboete voor te stellen, waarvan de betaling de strafvordering doet vervallen. Slechts wanneer de administratieve geldboete door de overtreder wordt geweigerd, wordt het dossier aan het openbaar ministerie overgemaakt. Door de invoering van een – nog op te richten – soort administratiefrechtelijk parket wordt afbreuk gedaan aan grondbeginselen van de strafvordering (artikelen 1 V.Sv. en 29 Sv.).

De wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten, toepasselijk ingeval van inbreuk op sommige sociale wetten, bepaalt dat, vooraleer een administratieve geldboete kan worden opgelegd, het proces-verbaal aan de arbeidsauditeur wordt toegezonden en dat deze magistraat over een termijn van een maand beschikt om zijn beslissing om al dan niet te vervolgen kenbaar te maken aan de aangewezen ambtenaar. Ingeval de arbeidsauditeur van vervolging afziet of verzuimt om binnen de gestelde termijn zijn beslissing mede te delen, kan deze ambtenaar een administratieve geldboete voorstellen. Zodoende wordt het recht van het openbaar ministerie om te oordelen over de opportuniteit van eventuele strafvervolging in principe gevrijwaard. Doch in andere sociale wetten beschikken de arbeidsinspecteurs over de discretionaire bevoegdheid om zonder controle van de gerechtelijke overheid waarschuwingen te geven of een termijn te bepalen waarbinnen de overtreder zijn overtreding herstelt, in plaats van proces-verbaal op te stellen. (Vragen en Antwoorden, Senaat, 1975-76, blz. 1718). De arbeidsinspecteurs moeten zich niet naar de letter van artikel 29 Sv. gedragen dat aan ieder

openbaar ambtenaar de plicht oplegt dadelijk bericht aan het openbaar ministerie te geven van de door hen geconstateerde of bij hen aangeklaagde wetsovertredingen (Vragen en Antwoorden, Kamer, 1977-78, blz. 247).

1.2. Artikel 5 van het door de Kamer op 12 februari 1981 goedgekeurd wetsvoorstel tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden bepaalt dat de instellingen van openbaar nut en verenigingen die op de dag van de feiten sedert tenminste vijf jaar rechtspersoonlijkheid bezitten en zich statutair tot doel stellen de rechten van de mens te verdedigen of rassendiscriminatie te bestrijden, onder bepaalde voorwaarden in rechte kunnen optreden in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven, wanneer afbreuk wordt gedaan aan hetgeen zij statutair nastreven (Parl. Besch., Senaat, 1980-81, Nr. 594/1).

Artikel 6 van het wetsvoorstel tot wijziging van bepaalde aspecten van de strafvordering, ingediend in de Senaat op 5 juni 1980, bepaalt dat iedere instelling van openbaar nut en iedere vereniging met rechtspersoonlijkheid die zich volgens haar statuten uitsluitend ten doel stelt de eerbiediging van de mensenrechten te bevorderen, zoals die zijn omschreven in het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en de vrijheden vastgelegd in de Grondwet, bevoegd is om zich burgerlijke partij te stellen en om de rechten uit te oefenen die aan die partij zijn toegekend, t.a.v. strafbare feiten gepleegd door openbare ambtenaren, die door de Grondwet gewaarborgde rechten schenden (Parl. Besch., Senaat, 1979-80, Nr. 448/1).

Deze wetsvoorstellen zijn in tegenspraak met de rechtspraak. Thans wordt het standpunt ingenomen dat verenigingen zich wel burgerlijke partij mogen stellen om herstel te vragen van de schade die door een inbreuk is toegebracht aan de belangen tot wier bescherming zij werden opgericht, en dat zij mogen optreden voor de verdediging van de individuele rechten die hun leden halen uit hun hoedanigheid van aangeslotene. Ze moeten echter rechtvaardigen dat zij behoren tot diegenen die persoonlijk benadeeld zijn door het misdrijf. Gewoon belang te hebben bij strafrechtelijke beteugeling is geen voldoende reden. Dit belang valt immers samen met het sociaal belang dat uitsluitend door de uitoefening van de strafvordering wordt beschermd.

2.1. De duidelijke tendens in de recente strafwetgeving om de administratie te gelasten met taken die traditioneel toekomen aan het openbaar ministerie, dient ingedijkt te worden.

De hiervoor genoemde wetten betreffen weliswaar gebieden waarop de idee veld wint om de strafrechtelijke sanctie als laatste middel aan te wenden, pas nadat alle andere middelen zijn aangewend. (Parl. Besch., Kamer, 1970-71, Nr. 996/1, blz. 4). Maar bepaalde overtredingen van die wetten hebben in wezen betrekking op feiten die niet of nauwelijks voor interpretatie vatbaar zijn. Het is dan ook gewenst terzake een stelsel in te voeren dat op een snelle en doeltreffende wijze de naleving van de wet kan verzekeren (Parl. Besch., Kamer, 1974-75, Nr. 563/4, blz. 6).

Nu treurt de gewone magistraat van het openbaar ministerie niet om de onttrekking van een deel van zijn bevoegdheden. De inflatie van strafbepalin-

gen heeft reeds een overbelasting van de vervolgingsorganen veroorzaakt. Criminologisch en ook praktisch speelt de overweging een rol dat het soms twijfelachtig is of het strafrecht wel het aangepast instrument is om bepaalde strafbare gedragingen tegen te gaan en of niet naar andere middelen dient te worden uitgezien. De overdracht van het initiatief van de strafvordering wegens misdrijven inzake inkomstenbelastingen aan het openbaar ministerie door de wet van 8 augustus 1980 werd niet over heel de linie geestdriftig onthaald (Panopticon, 1980, 487), en rond de praktische uitwerking van deze hervorming rijzen reeds vragen. De rechtshandhaving is niet enkel gebaat met een strafrechtelijke benadering. In de praktijk bestaat in de parketten ook de tendens om de aandacht meer toe te spitsen op de gevaarlijke vormen van onmaatschappelijk gedrag en minder op bepalingen met een reglementair karakter. Strafvervolgeningen dienen voorbehouden te worden aan overtredingen die volgens de normen van het strafrecht als zeer ernstig moeten worden beschouwd, (Parl. Besch., Kamer, 1970-71, Nr. 939/1, blz. 2), op het gevaar af om het ganse stelsel vleugellam te maken.

M.b.t. de besproken inbreuken op sommige sociale en economische wetten, rijzen evenwel niet enkel de problemen van de inflatie van strafbepalingen en van de overbelasting van de huidige vervolgingsorganen, doch ook vragen omtrent de technische deskundigheid van het openbaar ministerie dat onvoldoende vertrouwd is met deze aangelegenheden, en omtrent de specialisatie van de magistraten.

Verdere ontaarding van de principes van de strafvordering door verruiming van de macht van de administratie dient echter tegengegaan te worden. Zoniet, dan bestaat het gevaar dat de dag aanbreekt waarop de geleidelijke afbrokkeling van de specifieke bevoegdheden van het openbaar ministerie aanleiding zou kunnen geven tot toestanden die men maar het best door handhaving van scherpe grenzen tussen het domein van de administratie, hiërarchisch onderworpen aan een bewindsman, en dat van het onafhankelijk openbaar ministerie, voorkomt.

2.2. Uit de voorbereidende werkzaamheden van het reeds door de Kamer goedgekeurd wetsvoorstel tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, blijkt dat de erkenning van de vordering van bepaalde verenigingen en instellingen een politieke keuze is. De wetgever verklaart uitdrukkelijk dat hij een nieuwe evolutie met betrekking tot het op gang brengen van de strafvordering wil ontketen en dat hij de traditionele gang van zaken in deze wenst te doorbreken (Parl. Besch., Kamer, 1980-81, Nr. 214/9, blz. 29 en 30).

Het is echter de vraag of de vorderingen van bedoelde verenigingen en instellingen in een domein, waarin we de naleving van de democratische waarden filosofisch van levensbelang achten, niet meer gericht zullen zijn op de bestraffing dan op de erkenning van een morele schade. Het gevaar rijst dat bepaalde verenigingen blijf geven van overdreven ijver en dat aldus een heksenjacht wordt geopend.

De gerechten – en vooral de strafgerechten – mogen geen forum voor ideologische debatten worden. Het is begrijpelijk dat in de rechtspraak tot

hiertoe de bevoegdheid om zich burgerlijke partij te stellen – die tot doel en tot effect heeft om aan het niet-optreden van het openbaar ministerie te verhelpen en de uitoefening van de strafvordering in alle gevallen mogelijk te maken – is voorbehouden aan de benadeelde. De strafgerechten mogen niet opgezadeld worden met aanklachten van allerlei belangstellenden. Anderen dan de benadeelde kunnen op andere – formele en vooral informele – vormen van controle op het openbaar ministerie inhaken. Voor personen die enkel op grond van hun opvattingen vervolgingen wenselijk achten, is de burgerlijke partijstelling een ongezonde wijze van rechtsingang.

Bovendien is de burgerlijke partijstelling van verenigingen en instellingen een gevaarlijk precedent. Op grond van de uitdrukkelijke wens van de wetgever om het traditioneel kader van het instellen van de strafvordering te doorbreken, zouden allerlei verenigingen – na goedkeuring van het wetsvoorstel inzake racisme en xenofobie door de Senaat – het recht kunnen opeisen om zich burgerlijke partij te stellen. De verenigingen, waarvan de doelstelling overeenkomstig hun statuten is, dat het levensrecht van de nog niet geboren mens wordt geëerbiedigd vanaf het moment van de bevruchting, zouden zich burgerlijke partij kunnen stellen omdat het achterwege blijven van strafvervolgingen terzake abortus een belang treft dat hen bepaaldelijk aangaat, terwijl de geldende strafwet nog steeds het leven van een vrucht waarvan een vrouw zwanger is, als een belang erkent. (Hoge Raad, 18 maart 1975, Ned. Jur., 1975, Nr. 247 met noot). Ook verenigingen voor de verdediging van de publieke moraal zouden n.a.v. de vertoning van een niet-puriteins toneelstuk of van een dergelijke film zich ontvankelijk kunnen achten omdat het strafrechtelijk belang van de openbare zedelijkheid volgens hun opvatting terzake is aangetast.

Brussel, 1 juli 1981

Alain De Nauw