

DE WET VAN 4 MAART 1997 TOT INSTELLING VAN HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL EN TOT INSTELLING VAN HET AMBT VAN NATIONAAL MAGISTRAAT: EEN DAADWERKELIJK INSTRUMENT VAN CRIMINELE POLITIEK?

Frank Schuermans*

I. Inleiding

Het onderwerp van deze bijdrage is in het huidige 'DUTROUX'-tijdperk uitermate actueel en verhoudt zich rechtstreeks tot het vraagstuk van de efficiëntie en effectiviteit van het optreden van de overheid tegen het fenomeen van de criminaliteit in de samenleving in al haar verschijningsvormen.

Reeds enkele jaren wordt de kritiek tegen het optreden of juist het gebrek daaraan vanwege de rechterlijke autoriteiten tegen de criminaliteit scherper en scherper. Thans vallen harde woorden aan het adres van politiediensten en magistratuur. Vooral deze laatste beroepscategorie, die tot voor enige tijd nog in grote mate gespaard bleef, moet het ontgelden. In de pers worden op courante basis woorden als incompetentie, wereldvreemdheid, luiheid, 'ivoren-toren'-mentaliteit, enz. ten aanzien van zowel staande als zetelende magistraten (bij deze laatste vooral onderzoeksrechters) in de mond genomen.

Het gebrek aan visie, aan het voeren van een echt strafrechtelijk beleid wordt daarbij als voornaamste vorm van kritiek geuit. Hoewel de genese van het hier besproken ontwerp dateert van vóór de uitbarsting van de zomer van 1996 met zijn 'witte marsen' is het ontegensprekelijk zo dat voormelde gebeurtenissen ertoe hebben geleid dat één en ander veel vlotter is kunnen totstandkomen. Meerdere sprekers hebben zich tijdens de parlementaire werkzaamheden laten ontvallen dat ze een jaar geleden niet hadden durven dromen dat dit wetsontwerp zo vlot tot stand zou komen.

* Substituut procureur des Konings te Gent.

II. Totstandkoming

Een kort overzicht van de stadia die werden doorlopen om te komen tot de huidige wet toont aan dat de regering dit ontwerp inderdaad tot één van haar absolute prioriteiten heeft gemaakt.

Het is op de Ministerraad van 22 maart 1996 dat het voorontwerp van wet tot '*institutionalisering van het college van procureurs-generaal en tot oprichting van het ambt van federaal magistraat*' werd genotificeerd en derhalve het fiat werd gegeven tot overmaking voor advies aan de Raad van State.

De Raad van State bracht op 10 juli 1996 haar advies uit, waarvan de teneur als vrij negatief kan omschreven worden ten aanzien van de door de regering genomen opties.

Vervolgens werd het ontwerp, waarvan de benaming ondertussen in het licht van de opmerking dienaangaande door de Raad van State werd aangepast in de zin zoals door de titel van deze bijdrage werd weergegeven, aan de Senaat overgemaakt en door de Senaatscommissie voor de Justitie, zonder fundamentele veranderingen aangenomen op de zitting van 14 december 1996.¹ De voltallige Senaat sprak zich over het ontwerp uit op de zittingen van 18 en 20 december 1996. In de Kamercommissie voor de Justitie werd het ontwerp besproken op 22 en 28 januari 1997 en gestemd op 17 februari² om ten slotte door de voltallige Kamer van Volksvertegenwoordigers te worden aangenomen op 20 februari 1997.³

De wet werd door het Staatshoofd ondertekend op 4 maart 1997 en gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 30 april 1997 (*B.S.*, 30 april 1997, 10392). Er dient opgemerkt dat in de publicatie een materiële vergissing is geslopen in die zin dat op de pagina's 10392 tot en met 10395 bovenaan de datum van 30 mei 1997 werd gedrukt, terwijl het wel degelijk gaat om het *Staatsblad* van 30 april. Bij Koninklijk Besluit van 2 mei 1997 (*B.S.*, 13 mei 1997, 11450) tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat werd de inwerkingtreding vastgelegd op 15 mei 1997, met uitzondering evenwel van het artikel 6, dat handelt over de instelling van bijzondere graden voor de personeelsleden van het secretariaat van het college, waarvan de inwerkingtreding werd voorzien op 15 juli 1997.

Deze enkele data tonen aan dat wetgevend werk wel degelijk snel kan gebeuren als daartoe de nodige politieke wil aanwezig is.

1. *Gedr. St.*, Senaat, Zitting 1996-97, 14 december 1996, nr. 1-447/5.

2. *Gedr. St.*, Kamer, Zitting 1996-97, 17 februari 1996, nr. 867/6.

3. *Parl. Hand.*, Kamer, Zitting 1996-97, 20 februari 1997, nr. 867/8.

III. Situering

III.1. ALGEMEEN

Bedoeling van deze bijdragen is een eerste kennismaking met de inhoud van wat thans de wet tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat is en de beleidsopties die daarin werden genomen. Daar waar relevant zal worden stilgestaan bij de veranderingen die aan de tekst werden aangebracht gedurende de totstandkoming van de wet. Op het advies van de Raad van State zal slechts zijdelings worden ingegaan nu enerzijds dit advies voornamelijk publiekrechtelijke en strafprocesrechtelijke aspecten inhoudt en anderzijds de regering dit advies in grote mate naast zich heeft neergelegd. Voor een goed begrip weze het ook duidelijk dat met 'voorontwerp' de tekst wordt bedoeld zoals hij naar de Raad van State is gegaan en met 'ontwerp' de tekst zoals hij door de regering bij de Senaat werd ingediend nà voormeld advies. Verder zal vooral aandacht worden besteed aan de parlementaire besprekingen in de Senaat nu de werkzaamheden in de Kamer weinig hebben toegevoegd aan de tekst of haar interpretatie daarvan.

III.2. DE GRONDWETTELIJKE DISCUSSIE

Zoals reeds in de inleiding is aangegeven moet de nieuwe wet worden gesitueerd in het kader van de problematiek van het gehele strafrechtelijke beleid zoals dat door de overheid al dan niet wordt gerealiseerd: wie is ervoor verantwoordelijk, wie kan welke maatregelen nemen, wie kan desgevallend ter verantwoording worden geroepen, zijn daarbij enkele van de voornaamste vragen. Daarbij onmiddellijk aansluitend moet de discussie worden gesitueerd nopens het juiste statuut van het openbaar ministerie, discussie die zo stilaan, en dit is ook duidelijk geworden tijdens de parlementaire werkzaamheden, een discussie over het geslacht der engelen is geworden.

Behoort het openbaar ministerie tot de rechterlijke macht dan wel tot de uitvoerende macht, of tot beide? In het laatste geval, wanneer behoren ze tot de uitvoerende en wanneer tot de rechterlijke macht? Welke is de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie ten aanzien van de uitvoerende macht?

De stellingen hieromtrent in de rechtsleer zijn onderhand gekend.

De klassieke stelling vindt zijn oorsprong in de beroemde toespraak van wijlen procureur-generaal HAYOIT DE TERMICOURT⁴ waarin hij de onafhankelijkheid van het O.M. benadrukt en zijn stelling kan worden samengevat als volgt: *'hij aanvaardt dat het openbaar ministerie in ruime mate tot de uitvoerende macht behoort (wat ook de autonomie van de leden van het parket beperkt), maar benadrukt zeer sterk de leiding van de procureur-generaal die t.o.v. de Minister van Justitie nagenoeg*

4. HAYOIT DE TERMICOURT, R., 'Propos sur le Ministère Public', *Rev.Dr.Pén.Crim.*, 1936, 961-1011.

onafhankelijk is, aangezien de procureur-generaal zijn bevoegdheid rechtstreeks van de natie toegewezen krijgt'.⁵

Deze visie wordt dan ook door latere rechtsgeleerden (tegelijk nogal dikwijls parketmagistraten ...) zo goed als letterlijk overgenomen. Zo lezen we bij wijlen procureur-generaal MATTHYS (dat) '*In tegenstelling met de grote meerderheid van de ambtenaren van de administratieve orde, die slechts handelen krachtens delegatie van de bevoegde minister en uit diens naam, handelt de procureur-generaal krachtens een delegatie hem rechtstreeks gegeven door de Natie zelf*'.⁶ In de realiteit evenwel stellen wij samen met de commissie 'DE WILDE'⁷ vast dat de parket-generaal per ressort van het hof van beroep autonome korpsen zijn onder leiding van autonome procureurs-generaal. Alle andere magistraten van het openbaar ministerie waren – afgezien van een individuele onafhankelijkheid op de terechtzitting – de ondergeschikten van de procureur-generaal. Elke procureur-generaal bepaalde alleen zijn crimineel beleid. In werkelijkheid bestond het begrip niet eens.⁸

Resultaat van deze visie is dat aan de Minister van Justitie, wat VANDE LANOTTE (cf. noot nr. 10) noemt, een '*sturende bevoegdheid*' wordt onzeggd. Men kan rustig stellen dat de nieuwe wet op het college thans expliciet deze sturingsopdracht aan de Minister van Justitie toekent, hetgeen verder zal worden aangetoond.

Meer recente auteurs stellen trouwens levensgrote vraagtekens bij die klassieke visie. Zo wordt door ALEN de stelling van de rechtstreekse delegatie door de Natie als een juridische fictie terzijde geschoven⁹ en komt zij VANDE LANOTTE '*totaal onbegrijpelijk*' over.¹⁰ Volgens deze auteurs verkrijgt het openbaar ministerie haar bevoegdheden niet rechtstreeks uit de '*natie*', wat dat ook moge zijn, maar wel uit de wet. Wij sluiten ons aan bij deze visie, die overigens ook ingaat tegen het advies van de Raad van State (dat teruggaat naar HAYOIT DE TERMICOURT). Inderdaad stelt de Raad van State inzake het door het ontwerp voorgenomen '*gezag*' van de Minister van Justitie over het college en de '*beslissingsbevoegdheid*' van de minister inzake het strafbeleid, dat deze optie zou ingaan '*tegen de regels en principes die in dezen plegen te worden gehuldigd*'¹¹, wat onder meer zou inhouden dat de minister enkel *aanbevelingen* mag richten aan de procureurs-generaal, maar *niets meer*.

5. VANDE LANOTTE, J., 'Bedenkingen bij de "onafhankelijkheid" van het openbaar ministerie', *R.W.*, 1990-91, 1004; dit artikel geeft overigens een zeer goed overzicht van de diverse standpunten terzake.

6. MATTHYS, J., *Openbaar Ministerie, A.P.R.*, Gent, Story-Scientia, 1983, nr. 164.

7. Commissie belast met het opstellen van een verslag betreffende de oprichting van een dienst criminele politiek opgericht bij Ministerieel Besluit van 9 januari 1992 (*B.S.*, 23 januari 1992), waarvan destijds eerste advocaat-generaal Lode DE WILDE voorzitter was en voor het overige, behoudens de ondervoorzitter, uitsluitend uit één zetelend en voor het overige staande magistraten bestond, *Verslagboek, niet gepubliceerd*, 1 tot 106 + bijlagen.

8. *Ibid.*, 8.

9. ALEN, A., 'Het openbaar ministerie en de federale regering, de gemeenschaps- en gewestregering', in *Eigentijds Openbaar Ministerie, Handelingen van het colloquium gehouden op het Paleis van Justitie te Brussel op 7 en 8 oktober 1994*, uitgave van het *Belgisch Staatsblad*, p. 217, nr. 11.

10. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 1008.

11. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/1, 22.

Nergens evenwel worden door de Raad van State o.i. duidelijke grondwettelijke bezwaren aangehaald tegen de optie die in het wetsontwerp werd aangenomen en die ongetwijfeld aansluit bij een meer eigentijdse kijk op de positie en werking van het openbaar ministerie.

IV. Krachtlijnen van de nieuwe wet

De nieuwe wet wordt ingedeeld in vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk behandelt het college van procureurs-generaal; het tweede legt vast wie er bevoegd en verantwoordelijk is voor de bepaling van het strafrechtelijk beleid; het derde bespreekt de nationaal magistraat, terwijl het vierde een bundeling inhoudt van een aantal diverse bepalingen. Hierna wordt op de eerste drie hoofdstukken nader ingegaan. Daarbij zullen een aantal principes worden weerhouden waarvoor de nieuwe wet heeft gekozen en die o.i. van fundamenteel belang zijn en een ware breuk inhouden met het verleden.

Van het vierde hoofdstuk (diverse bepalingen) onthouden we enkel dat de zetel van het college en de nationaal magistraten zich te Brussel bevindt; dat het aantal nationaal magistraten wordt vastgelegd op drie met mogelijkheid tot uitbreiding naar maximaal vijf bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit (het is duidelijk dat men het aantal wettelijk heeft willen vastleggen zodat een verhoging 'al stoemlings' niet mogelijk zou zijn en er dus ook geen sprake van kan zijn een 'nationaal parket' in het leven te roepen) en de verplichte tweetaligheid van de nationaal magistraat.

Verder geven we nog mee dat thans de eerste ontwerp-uitvoeringsbesluiten in de steigers staan: dat inzake het secretariaat van het college en de nationaal magistraten en de contacten van het college met andere diensten (zie verder). In het *Staatsblad* 14 mei 1997 (*B.S.*, 14 mei 1997, 11692) verscheen inmiddels ook het Koninklijk Besluit van 6 mei 1997 betreffende de specifieke taken van de leden van het college van procureurs-generaal (zie verder).

A. *NOPENS HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL*

A.1. *Instelling en bevoegdheid ratione loci en materiae*

– De wet voegt middels zijn artikel 2 in het Gerechtelijk Wetboek een nieuw artikel 143bis in waarvan de eerste paragraaf als volgt luidt: 'De procureurs-generaal bij de hoven van beroep vormen samen een college, college van procureurs-generaal genaamd, dat onder het gezag van de Minister van Justitie staat. De bevoegdheid van het college strekt zich uit over het gehele grondgebied van het Rijk en zijn beslissingen hebben bindende kracht voor de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en alle leden van het openbaar ministerie die onder hun toezicht en leiding staan'.

In de oorspronkelijke versie stond dat alle beslissingen van het college bindende kracht hebben voor alle leden van het O.M. die onder toezicht en leiding van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep staan, wat meteen de indruk zou kunnen gewekt hebben dat de procureurs-generaal zelf niet zouden zijn gebonden door de beslissingen van het college. Om deze, wellicht ietwat vergezochte interpretatie, geen doorgang te laten vinden werden de procureurs-generaal zelf ook in de tekst opgenomen.

Hier wordt het principe van het bestaan van het college en zijn samenstelling vastgelegd. Eveneens wordt de gezagsrelatie tussen de Minister van Justitie en het college bepaald. Hieromtrent vermeldt de Memorie van Toelichting: *‘Conform de zin die aan deze term wordt gegeven in het Gerechtelijk Wetboek, dient onder het begrip gezag begrepen te worden de verhouding van hiërarchische ondergeschiktheid die op algemeen vlak bestaat tussen de Minister van Justitie en de procureurs-generaal. Deze term dient te worden onderscheiden van deze van “toezicht” en “leiding”’*.¹²

Voorts wordt de bindende kracht van de beslissingen van het college *ten aanzien van alle leden van het O.M.* (cf. verder onder B, tweede gedachtestreep), inclusief de procureurs-generaal zelf, vastgelegd.

A.2. Inhoud van haar bevoegdheid

– Luidens § 2 beslist het college *bij consensus* over alle maatregelen die nodig zijn voor:

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

2° de goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie.

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

Hier zien we een opsomming van de taken waarmee het college belast is en die er in eerste instantie één is van coördinatie en uitwerking van het door de Minister van Justitie te bepalen strafrechtelijk beleid. Onder dat laatste moeten we verstaan, het geheel van maatregelen die het vervolgen van misdrijven, het straffen van de daders en het begeleiden van de slachtoffers (onverminderd de bevoegdheden van de Gemeenschappen) betreffen. Ook het opsporings- en vervolgingsbeleid is in dat begrip begrepen.¹³

12. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 5.

13. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 2.

A.2.1. De consensusregel

Een eerste belangrijke principe waar de aandacht op dient te worden gevestigd is dat het college haar beslissingen met betrekking tot de twee hoger aangehaalde domeinen bij consensus dient te nemen.

Het is in navolging van het advies van de Raad van State dat de consensusregel werd ingeschreven. De Raad had inderdaad opgemerkt dat nergens was bepaald hoe het college tot zijn beslissingen kwam en dat, gelet op de onafhankelijkheid van de magistratuur en de éénheid van de parketten bij elk hof van beroep, enkel het procédé van de consensus mogelijk is.¹⁴ Nochtans dient gesteld dat in de oorspronkelijke Memorie van Toelichting letterlijk stond dat de beslissingen van het college bij consensus worden genomen, waaruit blijkt dat dit sowieso de optie was die de regering had genomen.

Het is in de Senaat dat men trouwens een duidelijk onderscheid heeft willen maken tussen de taken van het college waarvoor een bindende beslissing bij consensus nodig is enerzijds en zijn informatieve taak (cf. punt A.2.3.) anderzijds, die niet in gevaar mag worden gebracht als er geen consensus wordt bereikt.

A.2.2. De 'noodzakelijke maatregelen'

Aansluitend bij de consensusregel diende uiteraard te worden vastgelegd wat er verder zou gebeuren in de gevallen waarin het niet tot een consensus komt binnen het college.

In het voorontwerp werd bepaald dat de minister samen met het college de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vastlegt, waaronder deze van het opsporings- en vervolgingsbeleid. Onmiddellijk daarop stelde het voorontwerp: '*bij gebreke van consensus beslist de minister*'. In de wet werd deze regel overgenomen, weze het dat het principe ietwat werd afgezwakt en wellicht doelbewust vager werd gehouden, gelet op de politieke meningsverschillen die toch blijven bestaan over de juiste bevoegdheden van de Minister van Justitie. In de wet komt, indien het college er niet in slaagt een consensus te vinden, de minister slechts tussen wanneer, door het niet bereiken van een consensus en slechts in dat geval, de door de minister voorgenomen beleidsopties en/of richtlijnen '*in het gedrang komen*'. Verder stelt de wet dat, wanneer deze situatie zich voordoet, de minister de '*noodzakelijke maatregelen*' neemt. Naar aanleiding van de senaatswerkzaamheden werd daaraan enkel nog toegevoegd '*om de toepassing* (van die ministeriële richtlijnen van het strafrechtelijk beleid) *ervan te waarborgen*', wat werd toegevoegd om duidelijk te maken dat het niet aan de Minister van Justitie toekomt zich in de plaats te stellen van het openbaar ministerie.

Daar waar '*in het gedrang komen*' al geen erg precieze formulering is, moet worden gevreesd worden dat nog menige discussie zal gevoerd worden omtrent de

14. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 21.

juiste inhoud en draagwijdte van het begrip 'noodzakelijke maatregelen'. Betekent dit dat de minister dan zelf een richtlijn neemt volgens eigen inzichten? Of zal hij zover gaan zich zelf met de praktische organisatie van een parket te bemoeien? Inderdaad geldt dit principe ook voor de bevoegdheden van het college vermeld onder § 2, 2° van artikel 143bis Ger. W., t.t.z., de goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie. Veronderstel bij wijze van hypothese dat de minister de idee lanceert om in elk parket een politie- of rijkswacht-officier te detacheren als een soort van verbindings-officier en het college niet tot een consensus komt omdat één procureur-generaal dit een volstrekt idioot initiatief vindt. Kan of zal de minister dan eigenmachtig beslissen tot detachering van een liaison-officier in parket X of Y?

De Memorie van Toelichting verschaft dienaangaande een begin van antwoord waar deze stelt: '*... Indien een consensus uitblijft en daardoor de uitvoering van de richtlijnen die door de Minister van Justitie zijn vastgesteld in het gedrang komt, kan deze laatste de maatregelen treffen die vereist zijn om eventuele leemten op te vullen. Hij kan bijvoorbeeld zijn richtlijnen verduidelijken en preciseren, het college terug bijeenroepen, zijn gezag over de procureurs-generaal afzonderlijk uitoefenen, zonder evenwel zelf de strafvordering te kunnen uitoefenen*'.¹⁵ Nochtans lijkt deze toelichting zich meer toe te spitsen op het geval voorzien in § 2, 1°, nl. wanneer één of meerdere procureur(s)-generaal zich niet zouden kunnen verzoenen met de algemene richtlijnen van het strafrechtelijk beleid (cf. art. 143ter Ger. W.) die de minister zou uitvaardigen. Wanneer de minister vaststelt dat zijn beleidsopties in een bepaald ressort niet worden gevolgd, komt het logisch over dat hij het college opnieuw samenroept, verduidelijkingen geeft, enz.

Volgens de Gentse procureur-generaal F. SCHINS kan de minister, indien hij zou vaststellen dat er voor de uitvoering van die algemene richtlijnen binnen het college geen consensus bestaat, *niet* beslissen in naam van het college.¹⁶ De minister kan uiteraard wel zo ver gaan dat hij zijn gezag laat gelden over een bepaalde procureur-generaal tot en met de uitoefening van de tuchtvordering. Dat de minister nooit zelf de strafvordering kan uitoefenen lijkt ons evident en staat wellicht ook nergens ter discussie. Verder stelt SCHINS nog: '*Wanneer het gaat om de gedetailleerde en concrete uitwerking van die algemene richtlijnen (d.i. dus de hypothese van § 2, 1°) en om de uitoefening van het openbaar ministerie bij hoven en rechtbanken (hypothese van § 2, 2°) komen we op een terrein dat heel wat delicates is omdat op dat vlak de specifieke en eigen bevoegdheden van de procureur-generaal in het gedrang zouden kunnen worden gebracht. Daarom bepaalt het ontwerp dat bij gebrek aan consensus binnen het college, de Minister van Justitie de "noodzakelijke maatregel kan treffen" wanneer de uitvoering van de ministeriële, algemene, beleidslijnen die, het weze herhaald, enkel kunnen strekken tot toepassing van de wet, in het gedrang zouden komen. In dergelijke gevallen heeft de Minister van Justitie met andere woorden géén beslissende stem zodat hij zich ook geen bevoegdheden zal kunnen*

15. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 6.

16. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-477/4, 45.

toe-eigenen die de zijne niet zijn; wèl zal hij alle nuttige maatregelen kunnen treffen om een patstelling uit de wereld te helpen'.¹⁷

Welke die maatregelen dan wel zijn wordt als volgt geëxpliciteerd: 'Hij (bedoeld wordt de minister) kan dan trachten te bemiddelen, de problematiek opnieuw doen bestuderen door de administratie en nieuwe voorstellen formuleren, en de algemene richtlijnen die niet uitvoerbaar lijken, eventueel aanpassen'.¹⁸ Procureur-generaal SCHINS geeft daarbij als voorbeeld dat het de minister toekomt, inzake het beleid van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, in algemene termen aan het college op te dragen richtlijnen uit te vaardigen die voldoen aan enkele algemene criteria. Het zou hem echter niet toekomen te bepalen dat er een intrekking van 8 dagen moet volgen op een alcoholgehalte van x-promille. Dat thans dienaangaande vrij recent een zeer gedetailleerde circulaire werd verspreid (met vermelding van promillegehaltenes en aantal in te trekken dagen) doet aan die stelling geen afbreuk nu het hier gaat om een gezamenlijke omzendbrief van de minister en het college.¹⁹

Wij hebben niettemin de indruk dat de minister toch een ietwat ruimere draagwijdte geeft aan zijn actieradius. Volgens deze dient men het begrip 'noodzakelijke maatregelen' ruim te interpreteren en is het meer dan een bemiddeling. Hij kan verder gaan en het kan zelfs leiden tot een sanctie van één van de procureurs-generaal op tuchtrechtelijk vlak.²⁰ Een 'noodzakelijke maatregel' zou ook het uitvaardigen van een ministerieel besluit kunnen zijn.²¹ Het begrip vraagt een zo ruim mogelijke invulling met als ultieme noodzakelijke maatregel een nieuwe richtlijn.²² Volgens de minister situeert het probleem (van de juiste inhoud van die maatregelen) zich op het vlak van het bepalen van de categorie (van de richtlijn), algemeen of individueel. Het betreft hier een voortdurend afwegen, een spel van checks en balances; een sluitende regel bestaat er niet.²³

Ongetwijfeld zal de praktijk voor een stuk moeten uitwijzen hoever de Minister van Justitie kan gaan in het 'doorhakken van de knoop'.

Een consensus is er wellicht over de stelling dat de Minister van Justitie niet mag tussenkomen in dossiergebonden zaken; m.a.w. dat er geen individueel negatief injunctierecht mogelijk is. Ook uit de parlementaire werkzaamheden blijkt dat dit de enige grens is die unaniem wordt aanvaard. Voor het overige blijven er verschillen in de standpunten. Ongetwijfeld heeft dit te maken met de vaststelling dat men op politiek vlak (en zoals gezien overigens ook onder rechtsgeleerden) niet tot een volledige consensus kan komen met betrekking tot de juiste rol- en bevoegdheidsverdeling tussen de magistraten van het O.M. en de Minister van Justitie. Op de vraag van één van de commissieleden van de Senaatscommissie voor de Justitie of

17. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 42 en 43.

18. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 45.

19. *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 867/6, 24 en 25.

20. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 50.

21. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 60.

22. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 60.

23. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 49-50.

de minister, bij wijze van richtlijn, kan bepalen voor bepaalde misdrijven op te leggen dat de minnelijke schikking of de strafbemiddeling moet worden toegepast, antwoordt de minister bevestigend. Als kritiek wordt dan meteen geuit dat hij op die manier eigenlijk de wet wijzigt doordat zijn beslissing het parket verhindert een strafvordering op gang te brengen. Daarop repliceert hij met de volgende bijzonder belangwekkende stelling: ‘... dat de bevoegdheid van de Minister van Justitie om in deze materie op grond van zijn politieke verantwoordelijkheid tegenover het parlement en in overleg met het college van procureurs-generaal, verder te gaan dan thans aanvaard wordt (eigen onderlijning), een nieuwe etappe inluidt in de evolutie van ons recht. Twee grenzen mogen echter niet worden overschreden. In de eerste plaats mag de minister de wet niet wijzigen (cf. art. 108 G.W.). Ten tweede mag hij niet in individuele (eigen onderlijning) dossiers tussenkomen. Hij beschikt dus niet over een negatief injunctierecht’.²⁴

Mag hieruit *a contrario* worden afgeleid dat er wel zoiets bestaat als een *algemeen* negatief injunctierecht?

O.i. terecht haalt de minister het voorbeeld aan van het gedoogbeleid inzake casino's. Gaat het hier in feite al niet over een algemene negatieve injunctie? Blijkbaar is het begrip alleen al zodanig zwaar beladen dat men voortdurend om de hete brei heenloopt en de zaken niet bij hun naam durft te noemen. Illustratief is dat de minister het volstrekt eens is met de visie van een commissielid volgens wie men niet kan vragen een regel niet toe te passen, maar het wel mogelijk is een bepaalde uitvoeringswijze aan te bevelen binnen de mogelijkheden waarin de wet voorziet.²⁵ De stap naar een algemene negatieve injunctie is dan nog wel bijzonder klein. Het spreekt voor zich dat wanneer de Minister van Justitie een circulaire zou uitvaardigen waarin gesteld wordt dat de strafvervolgning van het bezit van cannabis voor eigen gebruik de laagste prioriteit moet zijn voor het parket, dit *de facto* neerkomt op het systematisch niet meer toepassen van de drugwet wat deze incriminatie betreft. Wat is dan nog het verschil met de beslissing in die gevallen niet meer tot vervolging over te gaan? O.i. is dit *de facto* een algemene negatieve injunctie.

Bij de bespreking van het nieuwe artikel 143^{ter} Ger. W. komt deze problematiek opnieuw aan bod.

Daar waar in de hypothese van § 2, 1° de problematiek van de negatieve injunctie aan bod komt, komen we in de hypothese van § 2, 2° op een veel concreter terrein. Ook hier krijgen we geen duidelijk antwoord op de vraag naar de concrete inhoud van de noodzakelijke maatregelen die desgevallend zouden kunnen overwogen worden. Door als *ultima ratio* de tuchtvordering als voorbeeld te geven lijkt de Minister van Justitie te suggereren dat hij niet zelf de betwiste maatregel kan en zal doorvoeren. In de plenaire vergadering tijdens de kamerbesprekingen stelt de minister dat hij hoe dan ook niet zelf in de plaats van het college kan optreden maar enkel initiatieven kan nemen om de zaak te deblokken (daarmee sluit hij zich aan bij de opvatting van procureur-generaal SCHINS), en hebben wij de indruk (zie

24. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 66.

25. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 61.

verder onder punt B) dat hij gedurende de parlementaire werkzaamheden 'conservatiever' is geworden, en zijn rol minimalistischer is gaan opvatten.

Op basis nochtans van de tekst zelf van de vierde alinea van § 2 komt het ons voor dat de minister inderdaad zelf zou kunnen beslissen bijvoorbeeld een politie- of rijkswachtofficier te detacheren naar (een) tot een bepaald ressort behorend(e) parket(ten). Het lijkt toch de bedoeling te zijn te vermijden dat bijvoorbeeld één procureur-generaal een uniform strafrechtelijk beleid zou kunnen dwarsbomen en dan komt ons het gebruik van het tuchtrecht, dat slecht en gebrekkig is geregeld in het Gerechtelijk Wetboek, als loodzwaar over in materies die soms op korte termijn hun bescheid moeten krijgen. In die zin worden de procureurs-generaal ook geresponsabiliseerd en er als het ware toe gedwongen een gemeenschappelijk standpunt in te nemen willen zij inmenging van 'de politiek' vermijden.

Een laatste geval dat onze aandacht verdient is dit waarbij de procureurs-generaal unaniem een visie hebben die indruist tegen die van de minister. Deze situatie is niet geregeld in de nieuwe wet. In dat geval zal één of zullen beide partners water in de wijn moeten doen en indien dat niet mogelijk blijkt, zal het Parlement moeten geraadpleegd worden als belangrijkste van de drie staatsmachten. Volgens de minister beschikt hij, in het geval dat een consensus in het college zou leiden tot een meningsverschil met hemzelf, over de mogelijkheden die hem worden geboden door artikel 143^{ter} Ger. W. (cf. verder), t.t.z. verder gaan in zijn richtlijnen, en, indien de tegenstelling blijft bestaan, zal het geschil moeten worden voorgelegd aan het parlement. Op de vraag op welke concrete wijze het Parlement dan wel zou kunnen tussenkomen antwoordt hij dat in dat geval een wet zou moeten worden uitgewerkt.²⁶

A.2.3. Adviesfunctie

Een derde taak die is weggelegd voor het college en opgenomen werd in § 3 van artikel 143^{bis} Ger. W. is het inlichten en adviseren van de Minister van Justitie, ambtshalve of op diens verzoek, over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het openbaar ministerie.

Voor deze functie werd uitdrukkelijk voorzien door de Senaatscommissie dat in het advies aan de minister alle standpunten worden opgenomen voor het geval geen consensus wordt bereikt, dus ook de zgn. 'dissenting opinions'.

Vermeldenswaard is tevens dat het college jaarlijks verslag uitbrengt aan de Minister van Justitie. Dat verslag bevat een toelichting over zijn voorbije activiteiten, een analyse en een beoordeling van het gevoerde opsporings- en vervolgingsbeleid, alsmede de prioriteiten voor de toekomst. Het verslag wordt aan de beide Kamers meegedeeld en openbaar gemaakt. Dit moet bijdragen tot het opvangen van de kritiek dat het strafbeleid zich afspeelt achter de deuren van de Justitiepaleizen waarop niemand, ook de wetgever niet, zicht heeft. Hopelijk zal het ook een stuk

26. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 81.

onwetendheid opvangen bij diverse geleidingen van de samenleving (publiek, pers, politici), die al te dikwijls aanleiding geeft tot boude maar weinig gefundeerde uitspraken. Dat er hier voor het Parlement een scharnierfunctie is weggelegd kan niet betwijfeld worden. De parlementsleden zullen uitgenodigd worden het verslag nauwgezet door te nemen en op grond van hun vragen en opmerkingen is het te hopen dat zich een hoogstaand parlementair debat ontspint dat, en dit is al evenzeer nodig, de nodige media-aandacht krijgt. Het is afwachten of deze laatste evenwel één en ander voldoende 'nieuwswaardig' zullen vinden.

A.3. Bijstand aan het college

A.3.1. Advocaten-generaal en substituten procureurs-generaal

Paragraaf 4 van artikel 143*bis* bepaalt dat voor de uitvoering van haar opdrachten het college zich kan laten bijstaan door de leden van de parketten-generaal. Volgens de minister werken zij beleidsondersteunend t.a.v. het college en zorgen zij, elk binnen hun materie, voor eenzelfde aanpak van dezelfde richtlijnen, voor een analoge en uniforme benadering en een gelijk vervolgingsbeleid voor alle gerechtelijke arrondissementen van het Rijk, voor eenzelfde aanpak van feitelijke en juridische problemen. Zij verschaffen aldus een zekere materiedeskundigheid aan het college, aan wie het dan zal toekomen op basis daarvan het strafrechtelijk beleid te coördineren en uit te werken en dit te vertalen in richtlijnen. Advocaat-generaal TIMPERMAN vervult thans reeds i.v.m. de hormonen-problematiek een dergelijke beleidsondersteunende rol.²⁷

A.3.2. Andere diensten onder het gezag van de Minister van Justitie

Luidens § 6 regelt de Koning de wijze van samenwerking tussen het college en de diensten die onder het gezag van de Minister van Justitie staan. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (DSB), het Nationaal Instituut voor de Criminologie en de Criminalistiek (NICC) en het Bestuur Strafwetgeving en Rechten van de Mens. Het feit dat deze samenwerking en de bepaling van de wijze waarop niet rechtstreeks in de wet werden geregeld maar daarentegen 'verwezen' werden naar een koninklijk besluit doet vermoeden dat het ook voor de indieners van de nieuwe wet nog niet duidelijk is hoe deze samenwerking zich moet concretiseren.

Bijzondere aandacht dient te gaan naar de DSB, nu diens taken zoals opgesomd in de artikelen 3 en 4 van het Koninklijk Besluit van 14 januari 1994, op het eerste gezicht overlappend lijken met de bevoegdheden en toekomstige taken van het college. De beschouwingen die hebben geleid tot de oprichting van een DSB, vinden hun oorsprong in de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie.

27. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 4.

sie naar de wijze waarop de strijd tegen het banditisme en het terrorisme in België is georganiseerd (zgn. commissie BOURGEOIS).²⁸ Dit leidde op zijn beurt tot de opname in het zgn. 'Pinksterplan' van de regering van 5 juni 1990 van een passage waarbij werd gesteld dat de Minister van Justitie moet kunnen rekenen op een in het strafrechtelijk beleid gespecialiseerde dienst die de strafrechtelijke verschijnselen wetenschappelijk en juridisch benadert.²⁹

Een aantal verschilpunten tussen beide organen kunnen worden weerhouden:

- het komt ons voor dat de zending van de DSB ruimer is dan die van het college, hetgeen zich ook vertaalt in het verschil dat bestaat tussen de criminele politiek die mede door de DSB gestalte dient te krijgen en het opsporings- en vervolgingsbeleid dat aan het college wordt toevertrouwd en slechts een onderdeel is van dat crimineel beleid. Luidens een presentatienota van de DSB van 1 maart 1995 dient zij het zenuwcentrum te worden van het globaal strafrechtelijk beleid dat de elementen in alle stadia integreert, door te waken over coördinatie, langs de ene kant met het preventiebeleid, langs de andere kant met het strafuitvoeringsbeleid. Het college daarentegen dient zich eerst en vooral te concentreren op het opsporingsbeleid en wellicht nog het meest op het vervolgingsbeleid;

- de DSB is door de regering als een zuiver beleidsondersteunend instrument opgevat (zie ter zake de conclusies van de bij M.B. van 9 januari 1992 ingestelde commissie belast met het opstellen van een verslag betreffende de oprichting van een dienst criminele politiek) terwijl het college daarnaast ook nog meer op het operationele terrein zal en kan aanwezig zijn;

- de DSB hangt rechtstreeks af van de Minister van Justitie, terwijl het college uiteraard onafhankelijker staat tegenover de minister.

Eén en ander belet niet dat beide diensten zich goed met elkaar zullen dienen te concerteren zodat dubbel gebruik kan vermeden worden.

A.3.3. Secretariaat

Het college zal de nodige bijstand krijgen van een permanent secretariaat geleid door een directeur (die geen magistraat zal zijn³⁰) die deelneemt aan alle vergaderingen van het college. Hij moet instaan voor de agenda en de mededeling van de verslagen van de vergaderingen aan de minister, de leden van het college, de nationaal magistraten, de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs. Verder zullen juristen in dienst worden genomen die zich in de aanpak van specifieke misdadfe-nomen zullen specialiseren.³¹

28. Verslag van de parlementaire onderzoekscommissie naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme wordt georganiseerd, *Gedr. St.*, Kamer, 1989-90, nrs. 59/8, 59/9 en 59/10.

29. Brussel, 5 juni 1990, regeringsmededeling, Pinksterplan I, opgenomen in FIJNAUT, C. en LAUWAERT, K., *Het Belgisch politiewezen*, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 197.

30. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 64.

31. *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 867/6, 3.

In het voorontwerp was het nog voorzien dat de procureur-generaal die het voorzitterschap waarneemt van het college ook nog het secretariaat diende te verzorgen. Op amendement van de regering werd de functie van directeur gecreëerd.³² Wellicht heeft men ingezien dat het hier een full-time bezigheid betreft en men bezwaarlijk daar een procureur-generaal kon mee belasten.

A.4. Relatie tot de procureurs des Konings

Bij een eerste lezing valt het onmiddellijk op dat de procureur(s) des Konings niet echt een aparte plaats toebedeeld krijgt(en) in de wet. Tijdens de commissiebesprekingen, en dan vooral in de Kamer, is er op aangedrongen ook één of meerdere procureurs des Konings te horen, waarop evenwel niet is ingegaan daar dit als te vertragend werd aangezien (in de senaat werden reeds de procureurs-generaal SCHINS en THILLY en de nationaal magistraten VANDOREN en DUYNLAEGER gehoord).

Dat sommigen ook een rol zien voor de procureurs des Konings bewijst een amendement van een lid van een regeringspartij tot oprichting van een 'college van procureurs des Konings' dat onder meer adviezen zou uitbrengen aan het college van procureurs-generaal en dit met de motivering dat het strafrechtelijk beleid niet aan de procureurs-generaal alleen kan worden overgelaten aangezien zij minder voeling hebben met de dagdagelijkse praktijk.³³

Hoewel het ongetwijfeld juist is dat consultatie van de basismagistraat een absolute vereiste is, komt het ons voor dat meerdere argumenten, waarvan wij er enkele citeren, pleiten tegen dergelijke institutionalisering.

- vooreerst is er het gevaar van inflatie van structuren. Het ontwerp heeft de verdienste niet alles tot in de details te willen regelen, wat overigens ook niet doenbaar is wil men een zekere flexibiliteit garanderen;
- ook is er het probleem van de praktische haalbaarheid. Hoe gaan 27 procureurs des Konings tot één standpunt komen? Het lijkt ook niet gezond de minister te overladen met een veelheid aan adviezen (thans is er reeds het college van procureurs-generaal, de Dienst Strafrechtelijk Beleid, de eigen administratie van het departement, ...);
- de standpunten van de respectieve procureurs des Konings dienen zich te reflecteren in dat van hun korpschef, te weten de desbetreffende procureur-generaal. Op regelmatige tijdstippen organiseert de Gentse procureur-generaal bijvoorbeeld overlegvergaderingen met de procureurs des Konings van zijn ressort. Op die manier weet de procureur-generaal welke de problemen zijn;
- niets belet de minister zelfs rechtstreeks één of meerdere procureur(s) des Konings een advies over een bepaalde materie te vragen;
- tot slot kan het ook niet de bedoeling zijn de procureur des Konings te overladen met allerhande overlegstructuren; nu reeds leeft bij een aantal korpschefs het gevoel dat er een 'vergaderingswoede' heerst en, toegegeven, de tijd dat de procu-

32. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/3, 5.

33. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/2, 12 (amendement nr. 26).

reur des Konings zich enkel diende bezig te houden met de afhandeling van zijn dossiers is (terecht) lang vervlogen. We denken aan zijn participatie bij onder meer de veiligheidscharters in het kader van de IPZ's (Interpolitiezones), het lokale vijfhoeksoverleg, het rechercheoverleg dat wordt geïnstitutionaliseerd, enz. Er zijn reeds persmagistraten, vertrouwensmagistraten, strafuitvoeringsmagistraten, contactmagistraten (in het kader van het Brugse experiment van de Autonome Politie Afhandeling bv.), uitleveringsmagistraten, enz. Voor de vaak chronisch onderbemande parketten is verdere overbelasting uit den boze. Het voortdurend nemen van nieuwe initiatieven en het creëren van nieuwe organen en/of structuren, zonder dat zelfs maar de kaders worden volzet, laat staan uitgebreid, lijkt niet langer houdbaar.

Het komt ons zodoende voor dat terecht geen aparte plaats werd gegeven aan de procureurs des Konings. De bestaande structuren (uiteindelijk is het parket één en ondeelbaar) moeten ruimschoots volstaan om ook hun stem in het kapittel te laten horen en bijvoorbeeld te wijzen op problemen van praktische haalbaarheid. Overigens hebben we gezien dat de procureurs des Konings de verslagen van de vergaderingen van het college doorgespeeld krijgen.

A.5. Organisatie en voorzitterschap

Het moge duidelijk zijn dat de minister geen deel uitmaakt van het college, maar dat hij wel de vergaderingen kan bijwonen. De deelname aan de vergaderingen is zelfs verplichtend voor de minister of zijn gemachtigde wanneer de algemene richtlijnen van het strafrechtelijk beleid worden besproken en wanneer het college op zijn verzoek samenkomt ter bespreking van de uitwerking van dat strafrechtelijk beleid en de goede en gecoördineerde werking van het O.M. Wanneer hij aanwezig is, zit hij de vergaderingen wel voor. Gelet op het feit dat het college onder zijn gezag staat, komt deze bepaling ons ook als normaal over.

Voorts dient gewezen te worden op de laatste alinea van § 5, die stelt dat met het oog op het uitoefenen van de bevoegdheden van het college, de Koning specifieke taken kan opdragen aan elk lid van dat college. Deze bepaling heeft tot doel elke procureur-generaal binnen het college te belasten met de voorbereiding en de opvolging van een bepaalde materie door informatie in te zamelen en de coördinatie waar te nemen. Ter uitvoering van deze bepaling werd het Koninklijk Besluit van 6 mei 1997 betreffende de specifieke taken van de leden van het college van procureurs-generaal genomen (B.S., 14 mei 1997, 11692 t.e.m. 11693), dat volgende taakverdeling voorschrijft:

- *Procureur-generaal te Antwerpen:*
 - 1° het strafrechtelijk beleid in het algemeen, met inbegrip van het opsporings- en vervolgingsbeleid;
 - 2° de opvolging van de strafuitvoering;
 - 3° de organisatie van hoven en rechtbanken;
 - 4° de relaties met het ministerie van Justitie en de dienst voor het strafrechtelijk beleid.

• *Procureur-generaal te Brussel:*

- 1° het financieel, economisch en handelsrecht;
- 2° de financiële, fiscale en economische criminaliteit;
- 3° de leefmilieucriminaliteit;
- 4° de jeugdbescherming;
- 5° het slachtofferbeleid en, indien de bevoegdheden van de Gemeenschappen of de Gewesten gevat zijn in dit verband, de samenwerking tussen de federale en de Gemeenschaps- of Gewestoverheden;
- 6° de corruptie.

• *Procureur-generaal te Gent:*

- 1° het terrorisme en groot-banditisme;
- 2° de internationale betrekkingen;
- 3° de relaties met de veiligheid van de Staat;
- 4° de hormonencriminaliteit;
- 5° het toezicht en de leiding van de nationaal magistraten.

• *Procureur-generaal te Bergen:*

- 1° de betrekkingen met de politiediensten, in het bijzonder in verband met de inter-politiezones en het vijfhoeksoverleg;
- 2° de veiligheid van de burger, in het bijzonder de verkeersveiligheid en de acties tegen de stadscriminaliteit;
- 3° de relaties met het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie, de generale staf van de rijkswacht, de vaste commissie van de gemeentepolitie, de algemene politiesteundienst en het nationaal instituut voor criminalistiek en criminologie;
- 4° het burgerlijk recht en het gerechtelijk recht, voor zover niet behorend tot de organisatie van de hoven en rechtbanken.

• *Procureur-generaal te Luik:*

- 1° de criminaliteit tegen personen, meer in het bijzonder de mensenhandel, de pedofilie en de kindermishandeling;
- 2° de sekten;
- 3° de bio-ethiek;
- 4° de drugscriminaliteit;
- 5° de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers;
- 6° het sociaal recht, in het bijzonder met betrekking tot de sociale criminaliteit en de fraude op de sociale wetgeving;
- 7° de kansspelen.

De inwerkingtreding van voormeld K.B. werd, net zoals de wet zelf (cf. hoger) vastgelegd op 15 mei 1997.

In de Memorie van Toelichting lezen we daarover ook: *'het gaat niet, zoals de Raad van State zegt, om "het toevertrouwen aan de leden van het college van bevoegdheden die hun eigen zouden zijn", wat de taak van de wetgever is, maar*

eerder om het hun toevertrouwen van een verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en de opvolging van bepaalde materies, wat een werk inhoudt van informatie-verzameling, documentatie, coördinatie'.³⁴

Het voorzitterschap wordt vastgelegd volgens een beurtrol, terwijl tijdens het gerechtelijk jaar waarin het college wordt ingesteld, de procureur-generaal die de oudste in rang is voor de eerste maal het voorzitterschap waarneemt (cf. art. 2, § 8 en art. 14).

B. NOPENS HET STRAFRECHTELIJK BELEID

In het Gerechtelijk Wetboek wordt luidens artikel 3 (hoofdstuk II van de wet) een nieuw artikel 143^{ter} ingevoegd dat als volgt luidt:

'De Minister van Justitie legt de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen.

Deze richtlijnen zijn bindend voor alle leden van het openbaar ministerie.

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

In het voorontwerp kunnen we nog lezen dat de minister in samenwerking met het college de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vastlegt, waaronder deze van het opsporings- en vervolgingsbeleid. Onmiddellijk daarop werd gesteld dat bij gebrek aan consensus de minister beslist. Reeds in het ontwerp (dus nadat het advies van de Raad van State was verleend) gooide de regering het over een andere boeg in die zin dat het college thans *geen enkele* beslissingsbevoegdheid meer krijgt in zoverre het gaat om het vastleggen van de algemene lijnen van het strafrechtelijk beleid. De consensusregel en de beslissingsmacht van de minister in geval van gebrek aan consensus werd verschoven naar het stadium van de implementatie van de richtlijnen, wat o.i. toch een zeer duidelijke politieke doorbraak is.

Het is dan ook hier dat we *het tweede belangrijke principe* weerhouden in de nieuwe wet. Thans wordt voor het eerst klaar en duidelijk bepaald dat het uitzetten van de krijtlijnen inzake het te voeren strafrechtelijk beleid tot de bevoegdheid behoort van de Minister van Justitie. Weliswaar wordt dienaangaande overleg gepleegd met het college van procureurs-generaal – hetgeen overigens ook reeds in artikel 1 van het K.B. van 14 januari 1994 tot oprichting van een Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid staat ingeschreven – maar het is uiteindelijk de Minister van Justitie *en hij alleen*, die de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vastlegt.

Ook een commissielid stelt dat hier sprake is van een nieuw element, met name dat een dwingend beleid kan worden opgelegd aan het volledige korps van de procureurs-generaal, en het dus verder gaat dan de regularisatie van een bestaande toestand.³⁵

34. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, 1-447/4, 7.

35. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 7.

Daarmee zou een einde moeten komen aan de twistappel wie nu uiteindelijk verantwoordelijk is voor het strafrechtelijk beleid. Daar waar vroeger ieder van de vijf procureurs-generaal quasi autonoom voor 'zijn' ressort 'zijn' beleid ging bepalen (in zoverre dat geschiedde), is het thans de bedoeling dit nationaal, via de Minister van Justitie, te laten verlopen. Dit heeft alleszins het voordeel van de uniformiteit en duidelijkheid en maakt dat de Minister van Justitie ook gemakkelijker aanspreekbaar wordt wanneer één en ander misloopt. Zich wegsteken achter de bevoegdheid van de procureurs-generaal zoals in het verleden nogal eens is gebeurd is er dan niet meer bij. Hiermee wordt ook ingespeeld op de reeds sinds enkele jaren geuite verzuchting ter versterking van het parlementair controlerecht en worden ook de parlamentsleden voor hun verantwoordelijkheid geplaatst.

Opmerkelijk is tevens dat een *rechtstreeks band* wordt gecreëerd tussen de Minister van Justitie en alle leden van het openbaar ministerie, *zonder* noodzakelijke tussenkomst vanwege de procureurs-generaal. Reeds eerder was door § 1 van artikel 143*bis* een rechtstreekse band geschapen tussen het college van procureurs-generaal en alle leden van het openbaar ministerie. De nieuwe wet verbreekt derhalve op meerdere punten de klassieke territoriale bevoegdheidsverdeling (daarmee regelrecht ingaande tegen het advies van de Raad van State), hetgeen als *het derde belangrijke principe* moet worden beschouwd.

Daar waar volgens de Memorie van Toelichting de territoriale bevoegdheidsverdeling niet in vraag wordt gesteld³⁶, moeten we toch vaststellen dat voor het eerst in het Belgische strafproces (behoudens uiteraard de figuur van de nationaal magistraat) hiervan wordt afgeweken door de dwingende kracht van richtlijnen van de minister rechtstreeks op te leggen aan alle leden van het O.M. (uitgezonderd de parketmagistraten bij het Hof van Cassatie en de militaire gerechten). Ook kan worden gewezen op het feit dat elke procureur-generaal, door de behandeling van de hem binnen het college toegewezen bevoegdheidsdomeinen, een individuele bevoegdheid heeft buiten zijn rechtsgebied. Indirect zullen de voorstellen van elke procureur-generaal die door het college tot de hare worden gemaakt bij wijze van richtlijn doorwerken naar het gehele grondgebied. Ook de leiding die één lid van het college heeft over de nationale magistraat kan als een doorbreking van de territorialiteit worden aangezien.

Net zoals bij artikel 143*bis*, § 2, 2°, tweede alinea kwam ook hier de discussie aan de orde of artikel 143*ter* Ger. W. inhoudt dat de minister een algemeen negatief injunctierecht heeft. Daarbij werd verwezen naar het Nederlandse gedoogbeleid inzake drugs. Zou dergelijk beleid op grond van deze bepaling kunnen? En is dat dan een algemene negatieve injunctie, hetgeen volgens de Raad van State uitgesloten is?³⁷ Een aantal commissieleden hebben overigens geen moeite met een algemene negatieve injunctie. Zij stellen dat dit thans toch gebeurt door de parketten, wat zich uit in het seponeringsbeleid. Beter is dan, in die visie, dit seponeringsbe-

36. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, 1-447/1, 4.

37. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, 1-447/4, 14.

leid te laten bepalen door de minister, die hiervoor dan ook de politieke verantwoordelijkheid draagt.

Inzake de juiste interpretatie van artikel 143^{ter} Ger. W. keren we nog eens terug naar de visie van procureur-generaal SCHINS, die stelt dat door het vastleggen van de algemene richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, de minister een eigen bevoegdheid uitoefent die hem thans reeds toekomt, met dien verstande dat twee principes dienen te worden in acht genomen:

- hij vermag zich niet in de plaats te stellen van het openbaar ministerie;
- zijn aanbevelingen of richtlijnen kunnen slechts strekken tot toepassing van de strafwet en nooit tot de niet-toepassing van de strafwet.³⁸

Over het eerste principe bestaat, denken wij, geen discussie.

De tweede stelling daarentegen is wel bijzonder belangwekkend omdat zij haaks lijkt te staan op de doelstellingen van de wet. Vermits immers de minister de richtlijnen van onder meer het opsporings- en vervolgingsbeleid vastlegt, komt het ons logisch over dat daaronder ook het seponeringsbeleid schuilgaat. Het was nu juist de bedoeling van de regering met dit ontwerp onder meer een uniform seponeringsbeleid voor het ganse land na te streven. Dit houdt *ipso facto* in dat richtlijnen worden uitgevaardigd waarbij aan de parketten kan of zal worden opgelegd bepaalde misdrijven niet meer (prioritair – zie ons voorbeeld inzake de drugs van hoger) te vervolgen. In de visie van de procureur-generaal riskeert het bepalen van een ‘opsporings- en vervolgingsbeleid’ dan ook voor een groot stuk een lege doos te worden, vermits die richtlijnen nooit zouden mogen strekken tot de ‘niet-toepassing van de strafwet’, wat in de realiteit de hoofdmoot uitmaakt van de eindbeslissingen van de parketmagistraat.

De minister laveerde tijdens de senaatsbesprekingen behendig rond dit standpunt. Wel stelt hij zoals vermeld, het openbaar ministerie te kunnen opdragen bepaalde zaken af te handelen middels de minnelijke schikking of strafbemiddeling. Over de vraag of hij ook de seponering van bepaalde misdrijven middels richtlijn kan opleggen sprak hij zich niet expliciet uit. De vraag is dan of het opleggen van een minnelijke schikking of alternatieve bestraffing als een ‘toepassing van de strafwet’, zoals procureur-generaal SCHINS het verwoordde, kan worden beschouwd. Nu beide systemen van afhandeling van strafzaken in de strafwet staan ingeschreven, lijkt deze vraag bevestigend te moeten worden beantwoord.

Daarbij aansluitend is de vraag naar de juiste betekenis van de term ‘richtlijn’ meerdere malen aan de orde geweest tijdens de commissiebesprekingen (andere voorstellen die gevallen zijn waren ‘beleidslijnen’, ‘voorschriften’, ‘aanmaning’ en ‘omzendbrief’). De minister was er niet voor gewonnen het woord ‘onderrichtingen’ te gebruiken, omdat dit teveel neigt in de richting van een ‘bevel’. De draagwijdte van het begrip ‘richtlijn’ wordt volgens de minister in hoofdzaak bepaald door de betekenis die het heeft in het Europees recht. Overeenkomstig artikel 189 van het E.G.-Verdrag van 25 maart 1957 is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te

38. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 42.

bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij is bestemd, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Een richtlijn impliceert dus dat er bij de uitvoering aan de verantwoordelijken een appreciatie-marge wordt gelaten.³⁹

Dit betekent dat er over het door de minister te bepalen einddoel geen discussie kan zijn; enkel dat het aan de leden van het O.M. toekomt te bepalen welke maatregelen nodig zijn om dit einddoel te bereiken. De minister heeft met zijn richtlijnen het aanreiken van criteria voor ogen die een gedifferentieerde toepassing van de wet mogelijk maken. Van een 'gedoogbeleid' inzake drugs bijvoorbeeld wil hij niet horen. Wel zou hij middels richtlijn kunnen aangeven onder welke omstandigheden tegen een sekte moet worden opgetreden, vanaf welke snelheid een rijbewijs moet worden ingetrokken, het opstellen van scenario's in geval van gijzeling of aangifte van verdwijning van een persoon of nog, of het best administratieve dan wel straf-sancties worden toegepast.⁴⁰

Het komt ons voor dat de Minister van Justitie doorheen de parlementaire werkzaamheden heeft gezien dat één en ander onduidelijk bleef en voor meerdere interpretaties vatbaar was en hij, zoals eerder opgemerkt, een lichtjes 'conservatievere' houding heeft aangenomen (zie hoger onder A.2.2., 4^e gedachtestreep, 1^e al.) wat voor het eerst tot uiting kwam in de Kamercommissie. In dat licht moet ook zijn tussenkomst in de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorafgaand aan de eindstemming worden gezien waarin hij *zeer duidelijk stelling neemt*. Terugkomend op de problematiek van de juiste draagwijdte van zijn 'richtlijnen' die hij kan geven stelt hij plots: '*soyons clair: pas d'injonction négative, ni individuelle ni générale; l'intervention du ministre doit toujours avoir une portée positive*'.⁴¹ Ook de vertegenwoordiger van de grootste Franstalige coalitiepartner komt tot een gelijkaardige bevinding wanneer hij m.b.t. de algemene negatieve injunctie stelt: '*une directive ne devrait contenir que des propositions positives de genre "La priorité doit être donnée à telle réponse pour tel type d'infraction", mais pas de propositions négatives imposant de ne pas poursuivre un certain type d'infraction. Une telle directive serait à mon sens inconstitutionnelle dans la mesure où l'article 108 de notre Charte fondamentale dispose que le Roi n'a pas le pouvoir de suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Il est évidemment probable que, dans la pratique, puisque la priorité devra être donnée par les parquets à certaines formes de criminalité et de poursuites en fonction des directives du ministre, d'autres domaines pourraient être négligés. Mais jamais il pourra être reproché à un membre du parquet d'avoir poursuivi une infraction d'un type ne faisant pas partie des priorités*'.⁴² Beide sprekers drukken er wel op dat indien een lid van het O.M. systematisch zonder aanvaardbare reden bijvoorbeeld niet-prioritair-

39. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 69.

40. *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 867/6, 17 en 18.

41. *Parl. Hand.*, Kamer, *ibid.*, 49^e zittingsperiode, gewone zitting 1996-97, zitting van 19/02/1997, nr. 135, 4892.

42. *Parl. Hand.*, Kamer, *ibid.*, 4879.

re inbreuken vervolgt, hij zich dan blootstelt aan disciplinaire sancties. Eigenlijk sluit dit ook aan bij de visie van procureur-generaal SCHINS.

Daarmee lijkt ons de cirkel rond en is er voor alle actoren toch een zekere houvast inzake ieders bevoegdheid. Elke parketmagistraat die handelt met respect voor de finaliteit van de richtlijnen behoudt zijn individuele beoordeling rekening houdend met alle elementen van de zaak (ernst van het gepleegde feit, strafrechtelijke antecedenten, verzachtende omstandigheden, enz.). Een gemotiveerde afwijking is derhalve steeds mogelijk.

C. NOPENS DE NATIONAAL MAGISTRAAT

C.1. Benoeming en statuut

Luidens § 2 van het nieuw in te voegen artikel 144bis Ger. W. (hoofdstuk III, art. 5 van de wet) worden de nationaal magistraten op voordracht van de Minister van Justitie en na advies van het college van procureurs-generaal door de Koning aangewezen uit de leden van het openbaar ministerie die gedurende minstens vijf jaar het ambt van parketmagistraat of onderzoeksrechter hebben uitgeoefend. In het ontwerp zelf werd de vereiste van 'rechter' gesteld; nu daardoor bij wijze van spreken ook een rechter in de rechtbank van koophandel in aanmerking zou komen voor de functie van nationaal magistraat, werd deze voorwaarde wijselijk verscherpt tot 'onderzoeksrechter'.

Zij worden aangewezen voor een periode van vijf jaar die ten hoogste tweemaal hernieuwd kan worden. M.a.w. men kan maar maximaal 15 jaar nationaal magistraat zijn. Tijdens de commissiebesprekingen in de Kamer heeft de minister er zich toe verbonden deze termijn opnieuw te bekijken in het licht van de conclusies van het algemeen debat betreffende de regeringsvoorstellen inzake de mandatenregeling.⁴³ Het lijkt inderdaad gezond het lot van de nationaal magistraat inzake de duurtijd van zijn functie te koppelen aan de discussie nopens de mandaten voor een aantal functies binnen de magistratuur. Door de regering is ter zake in het kader van het zogenaamde 'Sinterklaasplan' op de ministerraad van 6 december 1996 een platformtekst goedgekeurd getiteld 'Basisbeginselen voor geobjectiveerde benoemingen en bevorderingen in de magistratuur', waarin voor de functie van korpsoverste (onder voorbehoud van het Hof van Cassatie wordt daarmee bedoeld: eerste voorzitter, procureur-generaal, auditeur-generaal, voorzitter, procureur des Konings, arbeidsauditeur en krijgsauditeur) voorzien wordt in een geobjectiveerd systeem van benoeming voor een periode van vijf jaar, vooralsnog onbeperkt hernieuwbaar. Voor andere mandaten (bv. onderzoeksrechter, jeugdrechter, beslagrechter, kamervoorzitter in een hof, ondervoorzitter in een rechtbank) wordt niets gewijzigd aan de huidige regeling.

43. *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 867/6, 31.

Voorts krijgt de nationaal magistraat de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie door zijn invoeging in het artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering (cf. Hoofdstuk IV van de wet).

C.2. Bevoegdheden

C.2.1. Algemeen

Luidens § 3 van artikel 144*bis* staan de nationaal magistraten onder het *gezag* van het college van procureurs-generaal en onder het *toezicht* en *leiding* van het lid van het college dat de Koning hiertoe heeft aangewezen.

Daarmee wordt niet meer gedaan dan het formaliseren van de bestaande toestand. Reeds in de Ministeriële Omzendbrief van 25 april 1990 wordt bepaald dat de nationaal magistraat over elke zaak waarin hij is opgetreden verslag zal uitbrengen aan de vijf procureurs-generaal. Zij hingen derhalve reeds af van het college van vijf procureurs-generaal en meer specifiek nog van de deken van dit college. In deze hoedanigheid treden zij nu reeds op als operationele vertegenwoordigers van het college.⁴⁴

C.2.2. Coördinatie en internationale samenwerking

Luidens punt 1 van § 3 van artikel 144*bis* zijn de nationaal magistraten belast met de volgende opdrachten: 'zorgen voor de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en de internationale samenwerking vergemakkelijken in overleg met een of meer procureurs des Konings. Indien dit noodzakelijk is, kunnen zij daartoe, na de territoriaal bevoegde procureur-generaal te hebben ingelicht en behoudens diens andersluidende beslissing, dwingende onderrichtingen geven aan een of meer procureurs des Konings'.

Het moge duidelijk zijn dat hier *een vierde fundamenteel principe* werd doorgedrukt, dat erin bestaat dat de nationaal magistraat een dwingende instructie kan geven aan één of meerdere procureurs des Konings. Het uitgangspunt blijft nochtans dat de coördinatie van de strafvordering en de internationale samenwerking waartoe ons land wordt geroepen gebeurt in overleg en concertatie met de lokale procureur(s) des Konings. Pas indien dit niet het verhoopte resultaat oplevert kan de nationaal magistraat '*dwingende onderrichtingen*' geven aan de procureur des Konings, voor zover evenwel de procureur-generaal binnen wiens ressort de betrokken procureur des Konings werkzaam is zich daartegen niet verzet.

De regering is hier terecht niet zover willen gaan als sommigen wellicht graag hadden gezien door met name niet toe te staan dat de nationaal magistraat rechtstreeks, d.w.z. *zonder tussenkomst* van de bevoegde procureur-generaal, dwingende instructies zou kunnen geven aan een procureur des Konings. Aan de bestaande

44. DE HERT, P. en VANDERBORGHT, J., 'Magistraten met aanleg voor politiewerk: de nationale magistraten', *Vigiles*, 1996, nr. 1, 9.

territoriale indeling heeft men dit keer (en hier werd wel rekening gehouden met het advies van de Raad van State) niet willen raken, hetgeen ongetwijfeld de vrucht van een politiek compromis is geweest.

Indien men verwacht dat de procureur-generaal effectief en op efficiënte wijze toezicht houdt op de werking van de parketten, hetgeen vandaag de dag steeds luider wordt geëist en procureurs-generaal hieromtrent trouwens meer en meer ter verantwoording worden geroepen (cf. de recente parlementaire onderzoekscommissies), vraagt de logica dat men geen zaken bedisselt buiten diens medeweten. De procureur-generaal blijft op die manier ook beter op de hoogte van de soms moeizame relatie nationaal magistraat – procureur des Konings en zodoende van het reilen en zeilen van zijn parketten. Zoals reeds aangestipt staan die nationaal magistraten trouwens onder toezicht en leiding van een lid van het college. Deze inbedding in het college wordt ook door henzelf als primordiaal ervaren. Dit zal voorkomen dat zij in bepaalde zaken in een concurrentiële positie komen te staan ten opzichte van de lokale procureur des Konings. Indien er derhalve een betwisting zou bestaan tussen het standpunt van de nationaal magistraat en de lokale procureur(s), zal de territoriaal bevoegde procureur-generaal of procureurs-generaal de knoop doorhakken.⁴⁵ Indien er, *per impossibile*, dan nog een meningsverschil zou blijven bestaan tussen twee procureurs-generaal, zal het college diezelfde knoop moeten doorhakken.⁴⁶

Daar waar de samenwerking tussen de lokale parketten en de nationaal magistraten – op enkele uitzonderingen na – vrij gesmeerd verloopt en alles is gebaseerd op een model van consensus en samenspraak, zou men, door te bepalen dat de nationaal magistraat buiten de procureur-generaal instructies mag geven aan een procureur des Konings, vrij vlug in een conflictmodel terechtkomen waarbij uiteindelijk niemand gebaat is. Niet voor niets opereert de nationaal magistraat nu reeds steeds mits toestemming van de procureur des Konings, ondanks het feit dat hem nu toch ook een aantal ‘*drukkingsmiddelen*’ ter beschikking staan. We denken daarbij aan het algemeen mandaat van het college waarbij, bij niet-medewerking van de lokale magistraat, zij zich wenden tot de bevoegde procureur-generaal en de weigering meedelen.⁴⁷

Dergelijk conflictscenario doet zich evenwel bij voorkeur niet al te dikwijls voor, primo, om het werk van de nationaal magistraat niet onmogelijk te maken (ook zij zijn beducht voor conflicten met de lokale magistratuur), en, secundo, om te vermijden dat de lokale parketten en onderzoeksrechters zich zouden afzetten tegen het optreden van de nationaal magistraat, die zij riskeren als een soort van ‘*superprocureur*’ te gaan beschouwen die de beslissingen over hun hoofden heen neemt. Men dient voor ogen te houden dat het de lokale procureur des Konings of diens substituuat zal (moeten) zijn die het onderzoek moet verder zetten, afronden en de strafvordering voor de rechtbank zal uitoefenen. Indien men verwacht dat deze zich met

45. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/4, 24 en 25.

46. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 114.

47. DE HERT, P. en VANDENBORGH, J., *o.c.*, 9.

zijn volle gewicht achter een strafonderzoek zet teneinde tot een bevredigend resultaat te komen, wordt best niet naast en boven diens hoofd geageerd. Nog meer geldt dit voor de onderzoeksrechter, die sterker dan de parketmagistraat (terecht) op zijn onafhankelijkheid is gesteld.

Onder dwingende instructies moet o.i. ook verstaan worden de mogelijkheid voor de nationaal magistraat een procureur des Konings te verplichten een vordering te nemen tot ontlasting van de onderzoeksrechter naar de raadkamer toe. Dit past perfect in zijn zending te zorgen voor de coördinatie van de strafvordering. Wanneer hij vaststelt dat voor een goede behandeling van arrondissements- of ressortoverschrijdende dossiers (waarvan er zich een aantal bevinden in de fase van het gerechtelijk onderzoek) het aangewezen voorkomt alle samenhangende dossiers (bv. alle overvallen op waardentransporten waarvan het duidelijk is dat zij zijn gebeurd door één of enkele benden) door één parket of onderzoeksrechter te laten behandelen – en uiteraard altijd in de veronderstelling van een onwillige procureur – moet dergelijke onderrichting mogelijk zijn. Het komt ons voor dat hier overigens nood aan is, net zoals men kan beslissen de zaken gesplitst te laten tussen een aantal parketten of onderzoeksrechters (ondanks aanwijzingen van een zekere samenhang) teneinde te vermijden tot ‘monsterdossiers’ te komen waarvan het geweten is dat die bijzonder moeilijk te behandelen zijn (zowel in de fase van de opsporing en vervolging als in de fase van de berechting). Om proceseconomische, procedurele of andere reden kan deze werkwijze inderdaad de voorkeur krijgen. Hier heeft de nationaal magistraat een cruciale rol. Daarover naar zijn mening gevraagd blijft nationaal magistraat DUYNLAEGER nochtans zeer voorzichtig door te stellen dat hij in dat geval (het geval van een onttrekking van een zaak aan een onderzoeksrechter) aan de procureur des Konings enkel ‘*voorstellen kan doen en adviezen geven*’⁴⁸, wat beduidend minder verregaand is dan de nieuwe wettekst hem toelaat, die hem expliciet de mogelijkheid van instructie biedt, weliswaar langs de bevoegde procureur-generaal om. Hieruit blijkt nog maar eens hoe gevoelig de nationaal magistraten ervoor zijn om de procureur des Konings niet voor het hoofd te stoten.

C.2.3. Het dringende optreden

Als tweede bevoegdheid vermeldt § 3 van artikel 144bis: ‘Alle dringende maatregelen nemen die met het oog op de uitoefening van de strafvordering, noodzakelijk zijn, zolang een procureur des Konings zijn wettelijk bepaalde bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. Deze maatregelen zijn bindend voor de procureur des Konings’.

In de oorspronkelijke Memorie van Toelichting werd ter zake gesteld dat de nationaal magistraat een bewarende functie heeft in het kader van de uitoefening van de strafvordering en zij bijgevolg samenlopend is met die van de territoriaal bevoegde procureur des Konings die de zaak ten laste zal nemen conform artikel 23 van het Wetboek van Strafvordering.

48. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, 1-447/4, 37.

In de huidige versie van de memorie is daarvan geen spoor meer terug te vinden, mede onder invloed van het advies van de Raad van State, die er op gewezen had dat deze passage strijdig is met de toelichting ter zake van de gemachtigden van de minister, die hadden gesteld dat hun bevoegdheden ophouden zodra op grond van de bevoegdheidsregels van het Wetboek van Strafvordering een procureur des Konings bevoegd wordt.⁴⁹ Met reden heeft de regering ingezien dat er geen sprake kan zijn van 'samenlopende' bevoegdheden tussen de nationaal magistraat en de lokale procureur, hetgeen alleen al vanuit het oogmerk van efficiëntie bezwaarlijk de bedoeling kan zijn.

Om dezelfde reden overigens kwam de zinsnede 'zolang de procureur des Konings zijn wettelijk bepaalde bevoegdheid niet heeft uitgeoefend' in de plaats van 'zolang de bevoegdheid van de procureur des Konings niet is bepaald' en dit op amendement en subamendement van respectievelijk de senatoren ERDMAN en VANDENBERGHE⁵⁰ nu de woorden 'niet heeft uitgeoefend' duidelijk maken dat een eerste uitoefening, een initiële uitoefening, volstaat om de bevoegdheid van de nationaal magistraat definitief over te hevelen naar de procureur des Konings. In de vorige versie zou men zich tevens de vraag kunnen hebben gesteld wie dan wel de bevoegdheid van de procureur des Konings bepaalt (hijzelf, de wet, ... ?).

De eigenlijke bedoeling van deze bevoegdheid wordt klaar en duidelijk weergegeven in de memorie, waar deze stelt dat 'wanneer er daarentegen een leemte is bij de uitoefening van de strafvordering omdat een zaak die bijvoorbeeld door de buitenlandse autoriteiten wordt behandeld nog niet in België lokaliseerbaar is en geen enkel parket een informatie-onderzoek heeft gestart, dan (moeten) de federale magistraten alle maatregelen kunnen nemen die noodzakelijk zijn om het later uitoefenen van de strafvordering te waarborgen'.⁵¹

De tweede belangrijke zending van de nationale magistraat is dus als het ware het nemen van strafvorderingsvoorbereidende maatregelen of opsporingsdaden. Daarbij beschikt hij over dezelfde bevoegdheden als diegene die de procureur des Konings thans heeft (onder meer door hem officier van gerechtelijk politie te maken, cf. hoger).

Men zou zich kunnen afvragen of er niet steeds op grond van de bestaande bevoegdheidsregels zoals vervat in de artikelen 23 en 24 Sv. een procureur des Konings bevoegd kan worden gevonden en of er derhalve werkelijk nood is aan dergelijke bevoegdheidsuitbreiding. Tijdens de commissiebesprekingen in de senaat werden een aantal belangwekkende voorbeelden gegeven die goed illustreren dat dit inderdaad niet altijd het geval is en dat de nationaal magistraat een meer dan noodzakelijke rol speelt:

- Een Frans industrieel wordt ontvoerd. Men meent dat hij in België wordt vastgehouden. De contacten blijken te verlopen via sateliettelefoons. Maatregelen drin-

49. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/1, 26.

50. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/3, amendement nr. 52, 5 en subamendement nr. 58 op amendement nr. 52, 6.

51. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 4 en 5.

gen zich op (bv. een telefoontap). Geen enkele procureur des Konings is op dat ogenblik bevoegd. Iemand moet binnen een fractie van tijd de nodige instructies geven.

- Een gecontroleerde levering drugs in transit van Nederland doorheen België naar Frankrijk. Een nationaal magistraat wordt ingelicht. Hij moet de nodige maatregelen kunnen treffen. Op dat ogenblik is nog geen enkele procureur des Konings bevoegd vermits de drugs zich nog in Nederland bevinden.

- Een Nederlandse criminele organisatie regelt drugtransacties via GSM. De telefoonnummers zijn bekend. De gebruikers dienen gelokaliseerd te worden. Op dat moment is nog geen enkel parket bevoegd. Van welk Belgisch parket zal een rogatoire opdracht naar de Nederlandse gerechtelijke autoriteiten gaan?

- Het Duitse gerecht contacteert de nationaal magistraat. Er zal een ontmoeting plaatsvinden tussen een politieman en een informant in het Hilton te Brussel in het kader van een Duits onderzoek. Er dient geobserveerd te worden in het Hilton. Wie geeft toestemming? In België is er geen misdrijf. *Quid* als er geschoten wordt? Wie gaf toelating aan de Duitsers om hier te opereren? Wie is dan verantwoordelijk?⁵²

Deze bloemlezing bewijst het nut van de nationaal magistraat die ook door hun geprivilegeerde contacten meer dan de lokale parketmagistratuur zicht hebben op de mogelijkheden aan internationale politie- en justitiesamenwerking.

De laatste zinsnede ('*deze maatregelen zijn bindend voor de procureur des Konings*') werd, nadat de tekst was teruggekomen van de Raad van State, door de regering toegevoegd. Men wou vermijden dat bepaalde opdrachten die door de nationaal magistraat werden gegeven ongedaan kunnen worden gemaakt door de procureur des Konings zodra deze gekend is. De memorie geeft hier zo goed als geen verdere uitleg bij.

Daar waar deze bepaling logisch overkomt nu moet vermeden worden dat tegenstrijdige instructies worden gegeven, kan zij niettemin in de praktijk problemen stellen in die zin dat men zich kan afvragen of deze bepaling inhoudt dat de procureur des Konings die het verdere onderzoek als het ware overneemt, *ad infinitum* is gebonden door wat eertijds door de nationaal magistraat is beslist geweest. Nemen wij het voorbeeld van een observatie waartoe de nationale magistraat de opdracht gaf aan de 23^e brigade van de gerechtelijke politie bij de parketten. Op een gegeven ogenblik wordt de zaak lokaliseerbaar en blijkt het onderzoek een totaal andere richting uit te gaan. Het komt ons voor dat de procureur des Konings de stopzetting van een zinledige observatie (bv. omdat men te weten komt dat men de verkeerde verdachte op het oog had) moet kunnen bevelen. Bij een letterlijke interpretatie van voormelde bepaling zou men daaraan kunnen twijfelen. Ongetwijfeld zal het college van procureurs-generaal en/of de Minister van Justitie hieromtrent verduidelijkende richtlijnen dienen te verschaffen.

In correlatie met deze bevoegdheid moet tevens melding gemaakt worden van het in het Wetboek van Strafvordering nieuw in te voegen hoofdstuk IV*bis*, bestaand

52. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/4, 110-111.

uit een artikel 47bis en luidend als volgt: 'Onverminderd artikel 144bis, § 3, 1° van het Gerechtelijk Wetboek hebben de nationaal magistraten als opdracht alle dringende maatregelen te nemen die met het oog op de uitoefening van de strafvordering noodzakelijk zijn zolang de procureur des Konings zijn wettelijk bepaalde bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.

Bij de uitoefening van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheden, beschikken de nationaal magistraten over alle wettelijke bevoegdheden van de procureur des Konings. In het kader daarvan kunnen zij over het hele grondgebied van het Rijk alle daden van opsporing of van gerechtelijk onderzoek verrichten of gelasten die tot hun opdracht behoren'.

Deze bepaling voegt op zich niets nieuws toe aan de voorgenomen artikelen van het Gerechtelijk Wetboek, maar staat hier wel op zijn plaats. Men kan zich trouwens afvragen of sowieso de meeste van de bepalingen die betrekking hebben op de opdrachten van de nationaal magistraten (en van het college) ook niet of zelfs niet in de eerste plaats in het Wetboek van Strafvordering thuishoren. Het tweede lid verduidelijkt dat de federale magistraten bij de uitoefening van hun opdracht beschikken over alle bevoegdheden van de procureur des Konings en dit over het geheel van het grondgebied.⁵³ In die zin is het wel ongelukkig dat wordt gesproken over '*daden van gerechtelijk onderzoek*', daar dit verwijst naar het onderzoek geleid door de onderzoeksrechter. Tijdens de commissiebesprekingen in de senaat is enkele malen de vraag naar de juiste inhoud van '*daden van gerechtelijk onderzoek*' aan de oppervlakte gekomen. De minister antwoordde ter zake onder meer dat de nationaal magistraat dezelfde bevoegdheden heeft als de procureur des Konings en dat die '*geen daden van gerechtelijk onderzoek kan verrichten. Dat is immers de bevoegdheid van de onderzoeksrechter, behalve bij ontdekking op heterdaad*'.⁵⁴ Dit bevestigt ons standpunt dat men beter niet had gesproken van '*daden van gerechtelijk onderzoek*'. Wat de minister overigens bedoelt met zijn opmerking *in fine* ('*behalve bij ontdekking op heterdaad*') is niet bijster duidelijk, vermits de procureur des Konings *nooit* '*daden van gerechtelijk onderzoek*' kan stellen, maar enkel opsporingsdaden. Wellicht had de minister het over de bijkomende onderzoeksbevoegdheden die de procureur des Konings en zijn hulpofficieren bekomen in het kader van de heterdaadprocedure (huiszoeking, zoller-malicieux, ...) en die dezelfde zijn als diegene die in normale omstandigheden (buiten heterdaad) enkel de onderzoeksrechter toekomen.

Voorts werd tijdens de parlementaire werkzaamheden de vraag gesteld of een nationaal magistraat, vermits hij identieke bevoegdheden krijgt als een procureur des Konings, een onderzoeksrechter kan vorderen. Wat dan indien er een andere procureur des Konings bevoegd wordt? Kan die dan een andere onderzoeksrechter vorderen?⁵⁵

53. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/1, 4.

54. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 22.

55. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/4, 18.

Volgens nationaal magistraat DUYNSLAEGER heeft deze term geen betrekking op de mogelijkheid de zaak voor de onderzoeksrechter te brengen; het gaat enkel in niet-lokaliseerbare zaken om de bevoegdheid die de procureur des Konings heeft bij ontdekking op heterdaad.⁵⁶ Ook de Minister van Justitie bevestigt dat de nationaal magistraat uiteraard geen aanhoudingsbevel kan uitvaardigen, maar zich ook niet rechtstreeks tot de onderzoeksrechter kan wenden om een aanhoudingsbevel te laten uitvaardigen. Hij moet zich daarvoor tot de bevoegde procureur des Konings richten.⁵⁷

Het lijkt ons niet onbelangrijk, hoewel eigenlijk voor de hand liggend, te bevestigen dat ook in de fase waarin nog geen procureur des Konings gekend is, de nationaal magistraat derhalve geen vordering tot het instellen van een gerechtelijk onderzoek kan nemen. In de hypothese overigens dat de nationaal magistraat dit zou wensen (en wij hebben niet de indruk dat zij die ambitie hebben), betekent dit meteen ook dat men weet bij welke onderzoeksrechter en dat houdt in dat de bevoegdheid *ratione loci* (zowel van procureur des Konings als van onderzoeksrechter) een uitgemaakte zaak is. In de logica van het ontwerp wordt de zaak dan integraal verder behandeld door de procureur des Konings, die desgevallend zijn 'groene' vordering kan nemen.

In het voorontwerp werd een betere formulering gebruikt wanneer werd gesteld in het artikel 47bis Sv. dat bij de uitoefening van de in de eerste paragraaf bedoelde bevoegdheden (bedoeld werd de bevoegdheid om dringende maatregelen te nemen die vereist zijn in het kader van de uitoefening van de strafvordering en die moeten getroffen worden zolang de bevoegdheid van een procureur des Konings niet is bepaald), de federale magistraten over het gehele grondgebied van het Rijk alle opsporingsdaden mogen uitvoeren of laten uitvoeren en onderzoeksdaden stellen of laten stellen die tot hun bevoegdheid (dus deze van de procureur) behoren.⁵⁸

C.2.4. Andere

De opdrachten van de nationaal magistraten zijn uiteraard een stuk ruimer dan door de wet weerhouden en zijn in grote mate de overname van zijn taken zoals opgenomen in de Ministeriële Omzendbrief van 25 april 1990, te weten het coördineren van opsporingen en onderzoeken met betrekking tot alle misdaden en wanbedrijven die door hun omvang of hun weerslag, nationale of internationale proporties aannemen of kunnen aannemen en het centraliseren van opsporingen en onderzoeken door passende voorstellen en aanbevelingen te doen aan de procureurs des Konings en op te treden in materies met ressortoverschrijdende bevoegdheden. Naast deze basisopdracht heeft de nationaal magistraat ook nog een aantal specifieke opdrachten in verband met:

- gesprekspartners met buitenlandse gerechtelijke overheden;

56. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 35.

57. *Gedr. St.*, Senaat, *ibid.*, 112.

58. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, 1-447/1, 19.

- verhouding tot de Antiterroristische Gemengde Groep;
- beheer van de centrale nationale criminele documentatie;
- juridische leiding over de nationale (23^e) brigade van de gerechtelijke politie
- de bijzondere opsporingsmethodes en politietechnieken zoals geregeld bij Ministeriële Circulaire van 24 april 1990 zoals geactualiseerd op 5 maart 1992;
- beheer en controle van speciale fondsen (o.a. voor de uitbetaling van zogenaamde tipgelden) zoals geregeld bij Ministeriële Omzendbrief van 21 november 1991.

Daarnaast krijgt de nationaal magistraat nog op diverse andere domeinen een rol toebedeeld (bv. in het kader van de werking van de Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie, van het Verdrag van Schengen, enz.), waarvan de bespreking evenwel niet past in het kader van deze bijdrage.⁵⁹

V. Conclusie

V.1. ALGEMEEN

- Blijkens het persbericht dat door de regering werd verspreid naar aanleiding van de ministerraad van 11 oktober 1996 is het de bedoeling van het ontwerp een wettelijke basis te geven aan het college van procureurs-generaal en de nationaal magistraten. In zijn inleidende uiteenzetting voor de Senaatscommissie wees de Minister van Justitie op het belang van dit ontwerp in het kader van een globale aanpak van het justitiebeleid en de uitwerking van een strafrechtelijk beleid; hier wordt een eerste stap gezet in een bredere beweging om het openbaar ministerie uit te bouwen en te herprofilieren. Zo wordt gedacht aan een herdefiniëring van de relatie tussen de parketten-generaal en de parketten van eerste aanleg. Het college heeft niet alleen op dat vlak een rol te spelen, maar eveneens bij het verlichten en herbekijken van de administratieve taken van het openbaar ministerie, de achterstand van de dossiers op penaal gebied en het op poten zetten van een evaluatiesysteem waarbij het werk van de parketmagistraat beter wordt gevolgd.⁶⁰
- Daar waar het voorontwerp vrij chaotisch oogde en het voor de leek voorwaar geen sinecure was om enige klaarheid te zien, werd door de regering orde op zaken gesteld door een duidelijke structuur te voorzien met als grote themata:
 - het strafrechtelijk beleid dat bepaald wordt door de Minister van Justitie na overleg met het college;
 - de uitwerking van dat beleid door het college van procureurs-generaal;
 - de specifieke rol van de nationaal magistraten.

59. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, 1-447/4, 1 t.e.m. 6 (bijlage), dat een goed overzicht geeft van alle activiteiten van de nationaal magistraten.

60. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/4, 2 en 3.

V.2. ENIGE ELEMENTEN VAN RECHTSVERGELIJKING

V.2.a. Nederland

Ook in Nederland wordt gewerkt aan een interimwet tot regeling van de positie van het College van Procureurs-generaal dat reeds sedert 1 januari 1995 als feitelijk leidinggevend orgaan van het openbaar ministerie opereert. In die wet beslist het college bij meerderheid, waar de voorzitter deel moet van uitmaken, in tegenstelling tot de huidige situatie waar de voorzitter een doorslaggevende stem heeft. Een voorlopige regeling in afwachting van een wetsvoorstel over de reorganisatie van het O.M. dat Justitieminister W. SORGDRAGER wenst in te dienen en per 1 januari 1998 in werking zou moeten treden.⁶¹

Het is derhalve opmerkelijk vast te stellen dat men zowel in België als in Nederland ervan overtuigd is dat er een sterkere greep vanwege de uitvoerende macht dient te komen op het openbaar ministerie. Wanneer we de hoofdlijnen die minister SORGDRAGER met betrekking tot de relatie O.M./politiek bestuur onder ogenschouw nemen, moeten we vaststellen dat men in Nederland nog een stuk verder gaat (en gedurende de laatste decennia verder gegaan is). Ter zake mag onder meer gewezen worden op volgende krachtlijnen van de voorgenomen wet:

- indien het college voornemens is een richtlijn vast te stellen met betrekking tot door individuele leden van het O.M. uit te oefenen taken en bevoegdheden (met name opsporings- en vervolgingsrichtlijnen met *inbegrip van requireerrichtlijnen (eigen onderlijning)*), legt het college deze voorafgaand aan effectuering voor aan de minister;

- indien de minister het noodzakelijk acht te interveniëren in concrete opsporings- en vervolgingsbeslissingen van het O.M., geeft de minister een bijzondere opdracht. Deze opdracht wordt schriftelijk ter kennis van het O.M. gebracht.⁶²

Het is duidelijk dat in Nederland de 'aansturing' vanwege de regering op het O.M. een stuk strakker is dan bij ons en men die zelfs nog wil versterken.

V.2.b. Frankrijk

In Frankrijk lijkt men op het eerste gezicht in tegengestelde richting te gaan, hoewel nader onderzoek leert dat men zowel in België als in Frankrijk, met meer duidelijkheid dan vroeger, de grens tracht te bepalen tussen het gezag van de minister en de noodzakelijke onafhankelijkheid van de magistratuur.⁶³ Tussen beide tendenzen is er derhalve niet noodzakelijk een contradictie.

In Frankrijk is de afstand tussen de leden van het openbaar ministerie en de Minister van Justitie (garde des sceaux) een stuk kleiner. Artikel 5 van de Ordon-

61. College van procureurs-generaal, *Nederlands Juristenblad*, 12 juli 1996, 1088.

62. *Ibid.*, 1088 en 1089.

63. DE HERT, P., 'Hervorming openbaar ministerie in België en Frankrijk', *Politeia*, februari 1997, nr. 2, 4.

nantie van 22 december 1958 stelt nl.: *'les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, le ministre de la justice'*. Ook artikel 36 van de Code de procédure pénale laat aan de minister toe *'d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes'*.

Naar aanleiding van een aantal schandalen waarbij minstens de indruk werd gewekt dat bepaalde onderzoeksrechters door *'de politiek'* werden gedwarsboomd, kondigde president Jacques CHIRAC op 12 december 1996 tijdens een televisieuitzending de installatie aan van een *'commission de réflexion sur la justice'*, onder leiding van Pierre TRUCHE, eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en bestaande uit een 20-tal experts. Deze commissie moet onder meer de relatie tussen de Minister van Justitie en de parketten bekijken en meer bepaald nagaan of deze laatste niet moeten worden losgetrokken van de minister. Blijkens een opiniepeiling zou 82% van de Fransen de overtuiging zijn toegedaan dat de magistratuur *'est soumise au pouvoir politique'* en zou 71% de *'onafhankelijkheid'* van de parketten wensen, wat ongetwijfeld ook de démarches van de Franse president heeft geïnspireerd.

De werkzaamheden van de commissie TRUCHE dienen dan ook met belangstelling te worden gevolgd, nu net zoals bij ons gezocht wordt naar een, wat Volksvertegenwoordiger GIET noemt⁶⁴ *'rééquilibrage de pouvoir'*.

V.3. RELATIE TOT HET WETSONTWERP 'FRANCHIMONT'

Het zou ons te ver leiden een analyse te maken van het wetsontwerp *'tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek'*, kortweg 'FRANCHIMONT' genoemd naar de Luikse hoogleeraar en advocaat Michel FRANCHIMONT, die de voorzitter is van de destijds door Justitieminister M. WATHELET ingestelde commissie strafprocesrecht.⁶⁵

Voor de hoofdlijnen kan verwezen worden naar de twee desbetreffende publicaties⁶⁶ van respectievelijk 1994 en 1995. Belangrijk is dat de regering in voormeld wetsontwerp een aantal bepalingen heeft opgenomen die direct verband houden met huidig wetsontwerp en die overigens duidelijk maken dat men er nauwgezet heeft op toegezien dat het ene niet in tegenspraak is met het andere; bepalingen die *niet* voorzien waren door de commissie FRANCHIMONT.

64. *Parl. Hand.*, Kamer, 49^e zittingsperiode, gewone zitting 1996-97, zitting van 19/02/1997, nr. 135, 4879.

65. Voor een goed overzicht van de krachtlijnen van de werkzaamheden van de commissie met bijdragen van diverse auteurs raadplege men *Panopticon*, 1996, nr. 3, 209-283.

66. Verslag van de Commissie Strafprocesrecht, Ed. Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, Ed. Maklu, 1994, 1-194; Commissie Strafprocesrecht, *Hervorming van het strafprocesrecht, Voorontwerp van wet tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek bijgewerkt*, Ed. Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, Maklu Uitgevers, 1995, 1-149.

Uit het door de regering op 19 december 1996 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers neergelegde *'wetsontwerp tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek'*⁶⁷ kunnen zodoende volgende relevante elementen worden gedistilleerd:

- Een eerste verwijzing naar de artikelen 143*bis* en 143*ter* Ger. W. vinden we terug in artikel 5 van het ontwerp dat overgaat tot de invoeging van een afdeling 1*bis* in hoofdstuk IV van Boek I van het Wetboek van Strafvordering en omvattende de artikelen 28*bis* tot 28*septies* en dat overgaat tot de reeds lang gevraagde codificatie van het door de procureur des Konings geleide opsporingsonderzoek. Nadat men in het voorgenomen artikel 28*bis* Sv. in zijn § 1 de definitie geeft van opsporingsonderzoek en onder wiens leiding het gevoerd wordt (d.i. de procureur des Konings of de arbeidsauditeur), voorziet men in het derde lid: *'De wijze waarop en de modaliteiten volgens dewelke de politiediensten autonoom kunnen optreden, worden vastgelegd door de richtlijnen overeenkomstig de artikelen 143bis en 143ter van het Gerechtelijk Wetboek'*.

Hier wordt dus voor het eerst vastgelegd dat de politiediensten binnen zekere grenzen autonoom kunnen optreden, wat in het strafvorderlijk denken van de wetgever (door het Hof van Cassatie was reeds bij Arrest van 25 april 1989 beslist dat een officier of agent van gerechtelijk politie die kennis krijgt van een misdaad of wanbedrijf zijn opsporingen mag aanvatten en doorvoeren zonder daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings⁶⁸) toch als innoverend mag worden beschouwd. Daar waar iedereen zag dat in de praktijk en zekere 'scharrelruimte' voor de politiediensten onvermijdelijk is (en naar onze mening zelfs nodig en gezond op voorwaarde van een afdoende controle), werd tot nog toe niet de politieke moed ontwaard om dit ook in een wettekst vast te leggen.

Het zal derhalve aan de Minister van Justitie en het college van procureurs-generaal toekomen de lijnen te trekken waarbinnen de politiediensten autonoom mogen functioneren.

- Luidens het voorgenomen artikel 28*ter*, § 1, 2^o lid Sv. bepaalt de procureur des Konings de domeinen waarin in zijn arrondissement de inbreuken prioritair worden opgespoord, maar *dit in het kader van het overeenkomstig de artikelen 143bis en 143ter van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde opsporingsbeleid*. De memorie verduidelijkt dienaangaande nog eens dat de aanduiding door de procureur van die domeinen moet passen in het kader van het overeenkomstig de artikelen 143*bis* en *ter* van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde opsporingsbeleid.⁶⁹ Daar waar enerzijds de procureurs des Konings voor het eerst worden verplicht een arrondissementeel opsporingsbeleid uit te bouwen, mogen zij anderzijds de contouren van het nationaal beleid uitgewerkt door de Minister van Justitie en/of het college van procureurs-generaal niet overschrijden. Wanneer derhalve een ministeriële richtlijn met betrekking tot het opsporen van inbreuken op de drugwetgeving zou bepalen dat de poli-

67. *Gedr. St.*, Kamer, gewone zitting 1996-97, 857/1, 1-157.

68. Cass., 25 april 1989, *Arr. Cass.*, 1988-89, nr. 485, 992.

69. *Gedr. St.*, Kamer, *ibid.*, 24.

tiediensten worden verzocht zich vooral toe te spitsen op het opsporen van dealers van hard drugs, komt het niet meer aan de procureur des Konings van een bepaald ambtsgebied toe een campagne tegen de bezitters van cannabis te lanceren en systematisch de kleine gebruiker te vervolgen.

Dit sluit ook aan bij het artikel 4 van het ontwerp dat stelt dat, *'onverminderd art. 5 van de Wet op het Politieambt van 5 augustus 1992, de procureur des Konings de algemene richtlijnen uitvaardigt die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de opdrachten van gerechtelijke politie in zijn arrondissement en die van toepassing blijven in gerechtelijke strafonderzoeken behoudens tegenstrijdige instructie van de onderzoeksrechter'*. Artikel 5 van de Wet op het Politieambt machtigt onder meer de Minister van Justitie aan de politiediensten alle richtlijnen te sturen die hij nuttig acht voor de vervulling van hun opdrachten. Ook hier kunnen de door de procureurs des Konings uit te vaardigen richtlijnen (bv. inzake het al dan niet dactyloscoperen van jeugdige delinquenten, het al dan niet nemen van een foto van een verdachte, het al dan niet verlenen van inzage in het fotoboek, het al dan niet aanstellen van bepaalde deskundigen, enz.) niet indruisen tegen de op grond van artikel 5 van de Wet op het Politieambt door de minister uitgevaardigde richtlijn(en). De memorie voegt eraan toe dat de minister en de procureurs-generaal zullen toezien op de harmonisatie van deze richtlijnen.⁷⁰ Tijdens de plenaire vergadering van de Kamer werd nog het voorbeeld gegeven van het feit dat men thans in het parket van Brussel een bepaalde richtlijn wenst uit te vaardigen in verband met de problematiek van de verdwijning van kinderen. Op zich heeft de minister geen enkel probleem met het initiatief van de procureur, alleen kan de daarin weerhouden methode niet indruisen tegen de ter zake onder meer door de Cel Verdwijningen bij het Centraal Bureau voor Opsporingen van de rijkswacht ontwikkelde nationale visie die door het college wordt opgelegd. Het ene kan wel een verfijning zijn van het andere.⁷¹

• Het nieuw in te voegen artikel 28^{quater} Sv. bevestigt het opportuniteitsoordeel vanwege het openbaar ministerie, dat oordeelt of het opportuun is te vervolgen, maar dit *'overeenkomstig de richtlijnen met betrekking tot het strafrechtelijk beleid, vastgelegd door de Minister van Justitie krachtens artikel 143ter van het Gerechtelijk Wetboek'*. Daar waar het ontwerp enerzijds een meer dan honderd jaar oude rechtspraktijk bevestigt, wordt door de verwijzing naar het politiek strafbeleid zoals ontwikkeld door de Minister van Justitie anderzijds toch een zekere rem gezet op een onbeperkt opportuniteitsoordeel. De bedoeling van deze invoeging is te verhelpen aan het thans al te gediversifieerd opsporings- en vervolgingsbeleid van de parketten door daaraan een zekere eenheid alsmede democratische wettigheid te verschaffen.

70. *Gedr. St.*, Kamer, *ibid.*, 20.

71. *Parl. Hand.*, Kamer, 49^e zittingsperiode, gewone zitting, 1996-97, zitting van 19/02/1997, nr. 135, 4893.

V.4. EVALUATIE

Wat nu te denken van dit ontwerp en haar beleidslijnen?

* Voorliggend ontwerp lijkt ons gedegen legistiek werk te zijn. Wij sluiten ons aan bij de Minister van Justitie waar hij een duidelijke rangorde naar graad van belangrijkheid vooropstelt. Hij stelt immers artikel 143*bis ondergeschikt* aan artikel 143*ter* Ger. W. De evidente bevoegdheid van de minister wordt afgezonderd in artikel 143*ter* Ger. W. en het louter instrumentele, het mechanische, wordt opgenomen in artikel 143*bis*.⁷² M.a.w. de grote beleidslijnen van de criminele politiek worden uitgezet door de minister in overleg met het college en het college zelf zorgt voor de uitvoering ervan.

Voor het eerst in de geschiedenis van dit land slaagt men erin een zo duidelijke politieke optie te nemen. Op dat vlak was er overigens een consensus gegroeid, omdat men door de laatste decennia heen tot de conclusie was gekomen dat er van een echt strafrechtelijk beleid (amper op arrondissementeel vlak, nog minder per ressort, laat staan op nationaal vlak) geen sprake was. Thans zijn de instrumenten aanwezig om inderdaad een criminele politiek met visie te ontwikkelen. Het hoeft daarbij geen betoog dat veel zal afhangen van het dynamisme van de procureurs-generaal, die thans ook een nationale verantwoordelijkheid dragen en niet louter meer oog mogen hebben voor het eigen ressort. Reden te meer waarom moet gezorgd worden voor 'the right man on the right place' en hier de discussie nopens de mandaten voor korpschef zijn volle belang vertoont.

* Ongetwijfeld zal vanuit een bepaalde hoek de kritiek komen dat de greep van de uitvoerende macht op het openbaar ministerie te groot wordt en dat zal geschermd worden met slogans als 'gevaar voor de democratie', 'aanslag op de onafhankelijkheid van de (parket)magistratuur', enz.

Wij delen deze kritiek om een aantal redenen niet:

Vooreerst biedt het ontwerp het voordeel van de eenvoud en de herkenbaarheid. Men weet dat de minister verantwoordelijk is voor het strafbeleid en men weet dus ook wie aan te spreken. Indien er iets fout loopt, speelt de politieke verantwoordelijkheid en kan één en ander in het ultieme geval leiden tot het ontslag van de betrokken minister of zelfs van de regering. Vergeten we ook niet dat de minister een verkozene is, waaruit een zekere democratische legitimiteit kan geput worden. Het komt ons voor dat die situatie ver te verkiezen valt boven de thans bestaande onduidelijkheid waarbij niet geweten is wie voor wat verantwoordelijk is en nog te weinig tot sanctionering wordt overgegaan in geval van zware tekortkomingen.

Ten tweede draagt het ontwerp ongetwijfeld bij tot een meer uniform optredend en dus sterker en slagvaardiger O.M., hetgeen absoluut noodzakelijk is voor een betere sturing en controle van de politiediensten, waarvan de actualiteit van de laatste jaren heeft aangetoond dat zij haar autonomie van tijd tot tijd al te ruim opvat. De democratie lijkt ons eerder gediend met een gevoelige versterking van de

72. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-1997, nr. 1/447/4, 58.

magistratuur dan met een verzwakking van de politiediensten. De geloofwaardigheid van het O.M. zal slechts worden versterkt indien het O.M. meer als eenheid gaat optreden, wat onder omstandigheden onvermijdelijk zal leiden tot een inkrimping van de individuele beleidsvrijheid van elke substituuat. Zoals M. VELDHUIZEN en L.E.C. VAN DER BOOR het uitdrukken: *'De bestaande cultuur van vrijblijvendheid zal plaats moeten maken voor een cultuur waarin het vanzelfsprekend is eenmaal gemaakte afspraken ook daadwerkelijk na te komen'*.⁷³

Ten derde zal het er o.i. toe bijdragen dat het O.M. zijn isolement waarin het nog teveel verkeert verlaat en meer de dialoog aangaat met alle andere overheden die van ver of nabij verantwoordelijkheid dragen in de sector van de rechtshandhaving. De tijd dat het O.M. zich kon vergenoegen met het uitschrijven van kantschriften met betrekking tot de opsporing vanuit een zuiver juridische gezagsverhouding is o.i. voorbij. Zoals 'T HART het stelt *'(valt) strafrechtelijk beleid uitsluitend te voeren in overleg met de andere betrokkenen, in de eerste plaats de politie en het bestuur. Alleen dan kan het O.M. feitelijk invloed uitoefenen en gestalte geven aan zijn opdracht de rechtsorde te waarborgen'*.⁷⁴ Thans vinden bestuur en politie in het college een volwaardige gesprekspartner, waarbij het O.M. zich ongetwijfeld meer in dat bestuur kan engageren dan thans het geval is, zonder evenwel zijn eigenheid en eigen verantwoordelijkheid te verliezen en waarbij zelfs een zekere afstandelijkheid conform de eigen taakstelling verkieselijk is.

Ten vierde stellen wij vast dat die versterkte greep van de regering op het O.M. ook in Nederland plaatsvindt (waar zelfs een individuele negatieve injunctie niet onmogelijk is – cf. hoger). Wie zal durven beweren dat onze noorderburen niet in een democratie, die naam waardig, leven? Een en ander belet niet dat wij lessen kunnen trekken uit de Nederlandse ervaring, waar een zeker ongenoegen te bespeuren valt door een teveel aan aandacht voor de bestuurlijke component van het openbaar ministerie.⁷⁵

Ten vijfde is het opvallend dat een politieke formatie als het Vlaams Blok bij monde van een Volksvertegenwoordiger stelt dat het ontwerp een omwenteling in de verkeerde richting is, in de richting van de ondermijning van het openbaar ministerie en van de uitholling van het parlement; dat het de poort opent naar een autoritaire regering, naar een autoritaire Minister van Justitie die in de plaats treedt van het Parlement en die van het openbaar ministerie een politiek instrument kan maken.⁷⁶

73. VELDHUIZEN, M. en VAN DER BOOR, L.E.C., 'Versterking openbaar ministerie', in *Het openbaar ministerie in ontwikkeling, Justitiële Verkenningen*, jrg. 18, 1992, nr. 5, 20.

74. 'T HART, A.C., *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem, Gouda Quint, 1994, 309.

75. Zie o.a. 'T HART, A.C., 'Instrumentalisme en strafrechtelijk beleid', in *Rechtstaat en Sturing*, Zwolle, Tjeenk-Willink, 1987, 37-74; DE DOELDER, H., *Het Openbaar Ministerie in positie*, Arnhem, Gouda Quint, 1988, 35 p.; SCHALKEN, Th., 'Het postmoderne openbaar ministerie: management in toga', *Nederlands Juristenblad*, 1990, 1435-1436.

76. *Parl. Hand.*, Kamer, 49^e zittingsperiode, gewone zitting, 1996-97, zitting van 19/02/1997, nr. 135, 4883.

Dit terwijl de Volksvertegenwoordiger van AGALEV besluit dat men op sommige domeinen nog te aarzelend is geweest, zich verheugt over de installatie van het college van procureurs-generaal⁷⁷ en vindt dat een algemene negatieve injunctie moet overwogen worden.⁷⁸ AGALEV heeft het ontwerp dan ook gestemd. Gelet op de positie die beide partijen in het politieke spectrum innemen, komt het ons voor dat voorgaande vaststelling toch een zekere geruststelling mag zijn voor de democratische krachten in dit land.

De woorden van Justitieminister Stefaan DE CLERCK lijken ons in deze en bij wijze van afsluiting bijzonder verhelderend: *'De samenwerking tussen het gerecht en de politiek is een nieuw gegeven, maar wel absoluut noodzakelijk om het strafrechtelijk beleid te voeren waaraan momenteel zo'n nood is'*.⁷⁹

77. *Parl. Hand.*, Kamer, *ibid.*, 135/4891.

78. *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 867/6, 8.

79. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/4, 7.