

NAAR EEN VERDERE UITBOUW EN PROFESSIONALISERING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE: HET FEDERAAL PARKET

Frank SCHUERMANS*

I. Inleiding

1. Bij de *genese* en *ratio legis* van het federaal parket staan we niet stil, vermits hieraan reeds ruimschoots aandacht is besteed in de rechtsleer.¹ We kunnen volstaan met de vaststelling dat de beslissing tot de oprichting van het federaal parket voortvloeit uit de conclusies van de opeenvolgende parlementaire onderzoekscommissies, naar aanleiding van de gebreken die werden vastgesteld bij de behandeling en de coördinatie van het gerechtelijk optreden in complexe dossiers en bij de behandeling van dossiers met een ressortoverschrijdend of internationaal karakter. Hieruit groeide de behoefte om bepaalde ingewikkelde en omvattende strafzaken op een centraal niveau te behandelen met het oog op een betere en efficiëntere rechtsbedeling.² De grond van deze behoefte werd dus omschreven door een verwijzing naar de complexiteit, de vereiste specialisatiegraad of het ressortoverschrijdend karakter van sommige strafdossiers. De verstrekte voorbeelden zijn ook dossiers met een grensoverschrijdend karakter en dossiers die een band vertonen met de georganiseerde criminaliteit.³ Het Octopusakkoord van 24 mei 1998 voorzag daarom in de oprichting van een federaal parket, dat veel verder gaande doelstellingen had en heeft dan actueel de nationaal magistraten.⁴

2. Deze bijdrage wil zich concentreren op de **Wet van 21 juni 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket**,⁵ als “*wetsvoorstel inzake het federaal parket*” ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 12 oktober 2000⁶ en plenair gestemd op 15 maart 2001 onder de gewijzigde benaming “*wetsontwerp tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket*”.⁷ Vermits het om een verplicht bicameraal ontwerp

* Substituut-Procureur des Konings te Gent en assistent straf- en strafprocesrecht V.U.B.

1. Cf. Onder meer R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, 56-85; C. FUNAUT en D. VAN DAELE (red), “De hervorming van het openbaar ministerie”, *Samenleving, Criminaliteit en strafrechtspleging*, nr. 15, Universitaire Pers Leuven, 1999, p. 1-454.

2. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 4.

3. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 7.

4. De doelstellingen van het federaal parket zijn veel omvattender dan de nationaal magistraten zodat het wetgevend initiatief niet louter een vervanging beoogt: *contra*, maar ten onrechte, het advies van de Hoge Raad voor de Justitie, *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 3.

5. *B.S.* 20 juli 2001, p. 24.693-24.702.

6. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 1-103, wetsvoorstel ingediend door de heren Fred ERDMAN, Hugo COVELIERS, Charles MICHEL, Thierry GIET en Vincent DECROLY en mevrouw Fauzaya TALHAOUÏ.

7. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/13, p. 1.

ging boog ook de Senaat⁸ zich erover maar dit is in grote mate een maat voor niets gebleken, vermits de behandeling in de Senaat geen enkele wijziging meer heeft aangebracht aan de door de Kamer gestemde tekst.

Het betreft het tweede wetgevende initiatief betreffende een federaal parket op nog geen twee jaar tijd. Inderdaad, bij Wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het Openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van Procureurs des Konings⁹ (hierna Wet 22 december 1998 genoemd) werd het federaal parket reeds opgericht en werden een aantal basisbeginselen inzake de samenstelling en taken ervan vastgelegd.¹⁰ Thans worden een aantal bepalingen van deze wet, hetzij herschreven, hetzij opgeheven.¹¹ De inwerkingtreding van deze wetswijziging wordt overgelaten aan de Koning¹² terwijl ook het artikel 33 van de Wet van 22 februari 1998 wordt gewijzigd waardoor de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit¹³ de datum van inwerkingtreding van elk artikel afzonderlijk (en niet meer van de hele Wet van 22 december 1998) kan bepalen.

Het federaal parket vormt, naast de zogenaamde “verticalisering” en “horizontalisering”, de hoofdbrok van de voorgenomen structurele wijzigingen van het Openbaar ministerie. De “verticalisering” kan schematisch omschreven worden als het principe van de integrale afhandeling (ook op het niveau van het hof van beroep) van de strafdossiers door de Procureur des Konings. De “horizontalisering” betreft de al dan niet verregaande integratie van het arbeidsauditoraat in de parketten van gemeen recht. De reden dat chronologisch gezien de voorrang werd gegeven aan de verdere uitwerking van een federaal parket ligt in de politiehervorming die op 1 januari 2001, met de totstandkoming van de federale politie, definitief uit de startblokken is geschoten. De zgn. “verticalisering van het O.M.”, maakt niet het voorwerp uit van dit wetsvoorstel en zal, luidens de toelichting, later geïmplementeerd worden.¹⁴

3. Wetstechnisch zal dit voorstel alvast geen schoonheidsprijs wegkapen. Inderdaad, de hervormingen binnen justitie volgen elkaar in een dermate snel tempo op dat het geen evidentie meer is te weten, welke wettekst op welk moment van toepassing is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Raad van State zich hieraan terecht danig ergerde wanneer het stelde: *“De Raad van State stelt vast dat de indieners van het voorstel verscheidene wijzigingen aanbrengen in bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, hetzij in die bepalingen zoals zij door de voormelde wet van 22 december 1998 zijn gewijzigd, hetzij in die bepalingen zoals ze vóór die wijzigingen bestonden. Deze handelwijze kan ernstige gevaren meebrengen voor de rechtszekerheid”*¹⁵ of nog *“De wetgevingstechniek waarbij enerzijds een wetsbepaling gewijzigd, vervangen of opgeheven wordt die*

8. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/1 t.e.m. 691/6.

9. *B.S.* 10 februari 1999, p. 3809.

10. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 1.

11. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 3 en 4.

12. Artikel 68 Wet van 21 juni 2001, hetgeen is gebeurd bij K.B. van 4 juli 2001 (*B.S.* 20 juli 2001, p. 24.706).

13. Artikel 61 Wet van 21 juni 2001.

14. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 3.

15. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/2, p. 6.

*zelf gewijzigd of vervangen wordt bij een nog niet van kracht zijnde wet en waarbij anderzijds de nog niet van kracht zijnde wijzigingsbepaling wordt ingetrokken, is voor kritiek vatbaar. Het zou kunnen gebeuren dat de Koning inmiddels in de loop van de parlementaire procedure, die wet, die de artikelen wijzigt of vervangt waarvan met het voorstel de wijziging wordt beoogd, in werking heeft laten treden.”*¹⁶

4. Een volgende vaststelling is dat de benaming “*federale procureur-generaal*” definitief werd losgelaten en geopteerd werd voor de, binnen de organisatie van het Openbaar ministerie, toch wel eigenaardige benaming “*federale procureur*”.¹⁷ Voor die titulatuur was al geopteerd in de Wet van 22 december 1998, maar in artikel 2 van de Wet van 22 december 1998¹⁸ tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem dat artikel 58*bis* Ger. W. had ingevoegd was nog altijd sprake van “*federale procureur-generaal*”. Tijdens de besprekingen van de Wet van 22 december 1998 werd deze optie van een “zesde” procureur-generaal (en ook die van een 28e Procureur des Konings) echter definitief verlaten.

In tegenstelling tot de Wet van 22 december 1998 opteert men er thans voor dat de federale procureur enkel afkomstig kan zijn van het Openbaar ministerie en niet van de zetel.¹⁹ De opgegeven redenen hebben te maken met het feit dat er onoverkomelijke problemen inzake statuut en tucht optreden voor iemand die uit de zetel zou komen. Het federaal parket bestaat immers uitsluitend uit mandaathouders (korpsschef en bijzonder parket mandaat). Een korpsschef wordt bijvoorbeeld naar aanleiding van zijn aanwijzing benoemd aan de basis van het betrokken rechtscollège (regel van art. 256*quater*, § 5 Ger. W.). Dan stelde zich de vraag waar en als wat men een onderzoeksrechter die wordt aangewezen tot federale procureur zou kunnen benoemen: aan de basis als magistraat van de zetel, terwijl men hem toch als mandataris binnen het O.M. aanwijst? Ook het tuchtregime van betrokkene is in dat geval onduidelijk.²⁰ Al deze problemen brachten de indieners ertoe enkel een lid van het O.M. als potentieel kandidaat voor het mandaat van federale procureur te weerhouden.

De federale procureur is belast met de leiding van het federaal parket, dat is samengesteld uit federale magistraten, die onder zijn onmiddellijke leiding en toezicht staan.

16. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/2, p. 8.

17. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/1, p. 23. De Wet van 21 juni 2001 (art. 2) wijzigt art. 58*bis* Ger. W. zoals gewijzigd door de Wet van 22 december 1998.

18. Er moet dus een onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende wetten van 22 december 1998, met name (1) *de Wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het Openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings* (B.S. 10 februari 1999) en (2) *de Wet van 22 december 1998 tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem* (B.S. 2 februari 1999).

19. Art. 208 Ger. W. zoals gewijzigd door art. 13 van de Wet van 21 juni 2001.

20. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/1, p. 14.

5. Artikel 1 van het “*K.B. van 4 juli 2001 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de Wet van 21 juli 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket*”²¹ stelt dat laatstgenoemde wet inwerking treedt op **1 mei 2002**, behoudens de artikelen 1, 2, 13, 17, 20 tot en met 24, 26 tot en met 35, 40, 41, 42, 44, 61, 63 tot en met 68 die in werking treden op de dag van de bekendmaking van dit K.B., dus op 20 juli 2001. Deze artikelen dienden noodzakelijkerwijze onmiddellijk in werking te treden teneinde de daadwerkelijke indeplaatsstelling van het federaal parket mogelijk te maken (benoemingsvoorwaarden voor de federale procureur, de terugkeerregeling voor de federale magistraat, installatieregels, bepalingen m.b.t. het secretariaatspersoneel van het federaal parket, enz.). En passant kan nog meegedeeld worden dat de regels m.b.t. de standplaats voor de magistraten (art. 305, 306 en 307 Ger. W.) volledig worden opgeheven nu die inderdaad als een overblijfsel van de 19e eeuw konden worden aanzien. Omwille van de rechtszekerheid en juridische duidelijkheid werd er ook voor geopteerd alle regulerende teksten met betrekking tot het federaal parket samen in het *Belgisch Staatsblad* te publiceren. Vandaar dat in hetzelfde *Staatsblad* van 20 juli 2001 ook een “*K.B. van 10 juli tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de Wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van Procureurs des Konings*”, werd gepubliceerd. Voormeld K.B. laat ook op **1 mei 2002** de volgende artikelen van de Wet van 22 december 1998 in werking treden: de artikelen 5-2° (jaarlijkse evaluatie van het federaal parket door het college van procureurs-generaal), 5-3° (bijstand van het college door bijstandsmagistraten), 5-4° (deelname door federale procureur aan vergaderingen van het college), 12 (oprichting van de raad van Procureurs des Konings), 18 (oprichting van “pools” van magistraten op wie de federale procureur bij voorrang een beroep kan doen), 25 (het opschrift “Nationaal Magistraten” van hoofdstuk IVbis van Boek I van het Wetboek van strafvordering vervangen door “De federale procureur”) en 27 (toezicht op de officieren van gerechtelijke politie door naar gelang het geval, de procureur-generaal of de federale procureur). Tot slot werd ook al op 20 juli een K.B. gepubliceerd “*houdende vaststelling van de personeelsformatie van de parketten bij het Hof van Cassatie en bij de hoven van beroep, van het federaal parket, van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg en van het auditors-generaal bij het Militair Gerechtshof*”.

Uit de samenlezing van al deze regelgevende teksten blijkt dat de wetgever het federaal parket uiterlijk op 1 mei 2002 operationeel wil zien en men hoopt tegen die datum alle noodzakelijke benoemingen en praktische schikkingen achter de rug te hebben.

21. B.S. 20 juli 2001, p. 24.706.

II. Bevoegdheden van de federale procureur

1. *RATIONE LOCI EN MATERIAE*

a) Algemeen

1. **Ratione loci** blijft de federale procureur en de federale magistraten bevoegd voor het gehele grondgebied van het Rijk.²²

2. **Ratione materiae** vermeldt de Wet van 21 juni 2001, naast zijn algemene bevoegdheid de opdrachten van het Openbaar ministerie in strafzaken uit te oefenen bij de hoven en rechtbanken, de volgende specifieke taken²³ voor het federaal parket die we hieronder nader toelichten:

- uitoefening van de strafvordering overeenkomstig artikel 144^{ter} Ger. W. (cf. verder), d.w.z. in een welbepaald aantal wettelijk omschreven gevallen;
- zorgen voor de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en het vergemakkelijken van de internationale samenwerking overeenkomstig artikel 144^{quater} Ger. W.;
- het toezicht uitoefenen op de algemene en bijzondere werking van de federale politie, zoals bepaald in de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Uitzondering wordt gemaakt – dus behoort **niet** tot de bevoegdheid van het federaal parket – de gevallen voorzien in artikel 479 e.v. Sv. (m.a.w. de procedure voor degenen die onderworpen zijn aan het regime van voorrecht van rechtsmacht), de bijzondere Wet van 25 juni 1998 tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van leden van een gemeenschaps- of gewestregering en de Wet van 25 juni 1998 tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers. In al die gevallen worden de taken van het O.M. waargenomen door de procureur-generaal bij het hof van beroep.

3. De Hoge Raad voor de Justitie (hierna de HRJ) uitte principiële bezwaren tegen de bevoegdheid van de federale procureur om zelf de strafvordering uit te oefenen²⁴ en vond dat zijn rol beperkt moest worden tot de actuele taken van de nationaal magistraten vermeerderd met de toezichtstaak op de federale politie en dit onder de nogal lapidaire motivering dat “*de rechtstreekse uitoefening van de strafvordering door het federaal parket niet wenselijk (lijkt), rekening houdende met de ernstige moeilijkheden die dit zou teweegbrengen bij de plaatselijke parketten*”.²⁵ Welke die moeilijkheden zijn werd niet meer gepreciseerd, laat staan waarom die onoplosbaar zouden zijn. Daarmee kwam de HRJ frontaal in aanvaring, zowel met haar eigen uitgangspunt, dat, in aansluiting met de bevindingen van enkele parlementaire onderzoekscommissies, zich schaarde achter

22. Art. 144^{bis} Ger. W. zoals gewijzigd door artikel 6 van de Wet van 21 juni 2001; een optie die overigens ook al voorkwam in de Wet van 22 december 1998.

23. Art. 144^{bis} Ger. W. zoals gewijzigd door art. 6 van de Wet van 21 juni 2001.

24. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 6.

25. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 6.

het principe van de hervorming,²⁶ als met de Wet van 22 december 1998 dat de neerslag was van het Octopusakkoord dat zoals geweten een zeer ruime politieke consensus had gekend en waarin aan het federaal parket doelbewust deze bevoegdheid werd verleend. Deze aanvaring is alleszins niet zonder schade gebleven bij de Minister van Justitie die zich tijdens de plenaire zitting van de Senaat de volgende sneer liet ontvallen: “... *Het heeft mij intens verbaasd dat uitgerekend de Hoge Raad voor de Justitie, een veelgeprezen constitutioneel orgaan, zich in zijn advies gekant heeft tegen de uitoefening van de strafvordering door de federale procureur. Nochtans lees ik in het artikel 6 van de wet van 22 december 1998 het volgende: ‘Onverminderd artikel 143, paragraaf 3 wordt de federale procureur met de volgende opdrachten belast in de gevallen en op de wijze door de wet bepaald: 1° de strafvordering uitoefenen ...’ Ik kan me niet voorstellen dat de Hoge Raad voor de Justitie, voor de helft samengesteld uit magistraten en voor de helft uit experts die het wetsarsenaal kennen, die bepaling over het hoofd hebben gezien.*”²⁷

Het advies van de HRJ leek op zijn zachtst gezegd de indruk te geven uit te gaan van een totaal ander concept van federaal parket. Een andere verklaring voor bijvoorbeeld het voorstel om de bijstandsmagistraten te incorporeren in het federaal parket is anders moeilijk te vinden. Over hoe het samengaan van een beleidsbevoegdheid (bijstandsmagistraten staan het college van procureurs-generaal bij in het bepalen van een strafrechtelijk beleid en zijn in principe geen operationele magistraten) met een louter operationele bevoegdheid, dat het wesen is van het federaal parket, zou kunnen worden gerealiseerd, hield de HRJ het stilzwijgen.

b) Uitoefening van de strafvordering

1. Basispremissie

Uitgangspunt inzake de uitoefening van de strafvordering is dat de bevoegdheid van de federale procureur slechts op het tweede plan komt. Enkel wanneer de tussenkomst van de federale procureur een aantoonbare meerwaarde biedt zal hij de strafvordering uitoefenen. Dat betekent ook dat, in de gevallen dat die meerwaarde niet aanwijsbaar is, haar principiële en eerste taak ligt in de coördinatie van de strafvordering, dus datgene wat op dit moment gedaan wordt door de nationaal magistraten.

Het nieuwe artikel 144ter Ger. W. betreft de eigenlijke bevoegdheidsomschrijving *ratione materiae* van de federale procureur voor de uitoefening van de strafvordering. De wetgever heeft geopteerd voor een bevoegdheidsomschrijving gebaseerd op het principe van een limitatieve lijst van misdrijven, met daarnaast als complement, twee kwalitatieve criteria, nl. een veiligheids criterium (cf. 2°) en een geografisch criterium (cf. 4°))²⁸. Er werd o.i. terecht niet voor geopteerd ook het criterium van de “specialisatiegraad” te weerhouden. M.a.w. de complexiteit alleen van een dossier kan niet verantwoorden dat het zou doorgescho-

26. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 4.

27. *Hand. Senaat* 2000-2001, 13 juni 2001, p. 54.

28. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 7.

ven worden naar het federaal parket.²⁹ **Indien een goede rechtsbedeling het vereist** wordt de strafvordering uitgeoefend door de federale procureur voor:³⁰

1° de misdrijven bedoeld in:

- “*de artikelen 101 tot 136 van het Strafwetboek*”. Het betreft titel I van Boek II, met name “de misdaden en wanbedrijven tegen de veiligheid van de staat” (b.v. aanslag tegen leden van de Koninklijke familie, het opnemen van de wapens tegen de regering, daden van verraad die de veiligheid van de natie in haar relaties met vreemde landen in gevaar brengen, over het algemeen door de betrekkingen van de daders met andere landen³¹, enz.);
- “*de artikelen 331bis, 477 tot 477sexies en 488bis Sw.*”, wat we kunnen samenvatten als misdrijven die verband houden met kernmateriaal (b.v. de diefstal ervan);
- “*artikel 77bis § 2 en § 3 van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen*”. Het gaat hier over feiten van mensenhandel en/of mensensmokkel van vreemdelingen, hetzij door geïsoleerde dader(s), hetzij als vereniging;
- “*de artikelen 1 en 2 van de Wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het humanitair recht*”. Zo kan gedacht worden aan het recente “Rwanda-proces” voor het Brusselse assisenhof waar vier Rwandezen veroordeeld werden voor hun aandeel in de genocide in Rwanda. Al deze misdrijven hebben zeer dikwijls grensoverschrijdende aanknopingspunten en zouden we zelfs als “internationale misdrijven” kunnen aanzien;³²

2° “*de misdrijven gepleegd met gebruik van geweld tegen personen of materiële belangen om ideologische of politieke redenen met het doel zijn doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of bedreigingen te bereiken*”. Het gaat hier om alles wat we onder de noemer “terrorisme” zouden kunnen catalogeren. De bewoordingen van het ontworpen artikel 144ter § 1, 2° zijn inderdaad letterlijk overgenomen van de definitie van het begrip terrorisme van artikel 8, 1° b) van de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.³³ Deze misdrijven, waarvoor een veiligheids criterium werd

29. Dit criterium was onder meer gesuggereerd door de “werkgroep federaal parket”, die door de vorige Minister van Justitie in het leven geroepen was om alle strafvorderlijke gevolgen van de creatie van een federaal parket te onderzoeken en oplossingen voor te stellen cf. R. VERSTRAETEN, D. VAN DAEL en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, p. 62. Het lijkt ons dat de ingewikkeldheid van een dossier geen reden tot “federalisering” van een strafdossier kan zijn om twee redenen:

- er zijn geen objectieve redenen voorhanden om te geloven dat magistraten van een lokaal parket niet even bekwaam zouden zijn om complexe dossiers te behandelen dan federale magistraten;
- het zou daarentegen de indruk voeden dat het federaal parket een zgn. “eliteparket” is en het lokaal parket alleen nog goed is om ‘bagatelzaken’ te behandelen, hetgeen absoluut vermeden moet worden.

30. Ontworpen art. 144ter Ger. W. (art. 7 Wet van 21 juni 2001).

31. A. DE NAUW, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, nr. 4.

32. C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1998, p. 129

33. B.S. 18 december 1998, p. 40.312.

gehanteerd, moeten onderscheiden worden van de specifieke delicten in het Strafwetboek betreffende de bescherming van de veiligheid van de Staat. Bepaalde terroristische strafbare activiteiten of misdrijven met politieke inslag kunnen immers niet steeds gecatalogeerd worden onder deze kwalificaties (van het Strafwetboek) of ressorteren eerder onder gemeenrechtelijke kwalificaties (b.v. ecoterrorisme)³⁴;

3° “*de misdrijven die in belangrijke mate verschillende rechtsgebieden betreffen of een internationale dimensie hebben, in het bijzonder die van de georganiseerde criminaliteit*”. Naast de limitatieve lijst en het veiligheidscriterium werd ook geopteerd voor een geografisch criterium. Het houdt in dat er in belangrijke mate een internationaal of ressortoverschrijdend aspect is in een strafdossier. In de mate dat een strafdossier aanknopingspunten heeft in meerdere arrondissementen van hetzelfde ressort moet er van uitgegaan worden dat de betrokken Procureurs des Konings er, al dan niet met behulp van hun procureur-generaal, toe in staat zijn onderling tot een voor de strafvordering bevredigende oplossing te komen. Met betrekking tot misdrijven die verschillende ressorten betreffen zal het federaal parket zelf de strafvordering uitoefenen wanneer een louter coördinerend optreden niet volstaat.³⁵ Vooral in zaken van georganiseerde criminaliteit én ressortoverschrijdend dient de federale procureur na te gaan of het aangewezen is dat de strafvordering door zijn ambt wordt uitgeoefend. De minister gaf het voorbeeld van een zaak die ter kennis gebracht wordt van de Procureur des Konings die verschillende feiten omvat die zich in zijn arrondissement hebben voorgedaan en één enkel feit dat zich in een ander rechtsgebied voorgedaan heeft of dat een internationale dimensie vertoont: in dergelijk geval is de tussenkomst van de federale procureur niet gerechtvaardigd,³⁶ wat een indicatie inhoudt van de betekenis van de woorden “in belangrijke mate”;

4° “*de misdrijven gepleegd in het kader van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materiaal en daaraan verbonden technologie in de gevallen waarin de strafvordering wordt uitgeoefend door het Openbaar ministerie*”. Deze laatste precisering was nodig omdat ook de Administratie van Douane en Accijnzen belast is met een deel van de strafvordering in deze materie.³⁷ Er moet vooral verwezen worden naar de Wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit-, en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materiaal en daaraan verbonden technologie, waaruit echter ook blijkt dat de vervolging van de overtredingen van die wet en haar uitvoeringsbesluiten gebeurt overeenkomstig de artikelen 231, 249 tot 253 en 263 tot 284 van de Douane- en accijnzenwet. De materie behoort derhalve tot de bevoegdheid van het bestuur van de douane en accijnzen, die in deze uitgebreide bevoegdheden heeft. De in-, uit- en doorvoer van goederen, ook wapens, behoort dus principieel tot de bevoegdheid van douane en accijnzen.

34. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 7 en 8.

35. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 7.

36. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 54.

37. De oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel maakte die nuancering ten onrechte niet, zie *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/4, p. 4, 5 en 6, amendement nr. 7 kamerlid COVELIERS.

Zo wordt ondermeer in artikel 21 van de Wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op den handel in munitie ook uitdrukkelijk voorzien: “*De straffen voorzien bij de algemene wet inzake douane en accijnzen, zijn van toepassing op de invoer van wapens in strijd met de bepalingen dezer wet of de voor haar uitvoering genomen besluiten.*” Het leek dus weinig aangewezen voormelde Wet van 5 augustus 1991 expliciet op te nemen in de limitatieve lijst van misdrijven, waarvan de uitoefening van de strafvordering bij uitstek tot het bevoegdheidsdomein van het federaal parket behoort,³⁸ terwijl anderzijds de internationale wapenhandel niet uit het oog kon worden verloren bij de bevoegdheidsomschrijving *ratione materiae* van het federaal parket. Teneinde de internationale wapenhandel toch binnen het bevoegdheidsdomein van het federaal parket te brengen werd dan geopteerd voor de hoger beschreven omschrijving. Het betreft hier dus in wezen zaken van niet-geoorloofde nationale of internationale wapenhandel (b.v. het niet-respecteren of het niet-aanvragen van een vergunning voor de export van bepaalde wapens);

5° “*de misdrijven bedoeld in hoofdstuk I van titel VI van boek II van het Strafwetboek*”; bedoeld worden de misdrijven gepleegd in het kader van een criminele organisatie in de zin van artikel 324bis van het Strafwetboek;³⁹

6° “*de misdrijven die samenhangend zijn met die bedoeld in 1°, 2°, 3°, 4° en 5°*”. Alle misdrijven die samenhangend zijn met misdrijven waarmee het federaal parket, op grond van voormelde bepalingen, wordt belast, behoren eveneens tot haar bevoegdheid. Op te merken valt dat het wetsontwerp ook een nieuwe definitie van de samenhang geeft. Artikel 227 Sv. wordt als volgt gewijzigd:

“*Misdrijven zijn samenhangend:*

1° *hetzij wanneer zij tegelijkertijd gepleegd zijn door verscheidene personen te samen;*

2° *hetzij wanneer zij gepleegd zijn door verschillende personen, zelfs op onderscheiden tijdstippen en op onderscheiden plaatsen, maar ten gevolge van een door hen tevoren gemaakte afspraak, hetzij wanneer de schuldigen het ene misdrijf hebben gepleegd om zich middelen te verschaffen tot het plegen van het andere, om de uitvoering ervan te vergemakkelijken of te voltooien, of om de straffeloosheid ervan te verzekeren;*

3° *hetzij wanneer de band die bestaat tussen twee of meer misdrijven van zodanige aard is dat hij, met het oog op een goede rechtsbedeling en onder voorbehoud van de eerbiediging van het recht van verdediging, vereist dat die misdrijven samen aan de strafrechtbank ter beoordeling worden voorgelegd.*”

Dit artikel herneemt de brede invulling die de rechtspraak geeft aan het begrip samenhang,⁴⁰ teneinde te vermijden dat strafdossiers niet op het niveau van het federaal parket zouden kunnen worden geglobaliseerd, omwille van rechts-

38. Zoals het oorspronkelijke wetsvoorstel trouwens voorzag in het ontworpen art. 144ter, 1°, vierde gedachtestreep, cf. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/1, p. 25.

39. In een eerste tekstvoorstel werden overigens die bewoordingen gebruikt, zie *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/9, p. 3, amendement van de regering en nr. 897/5, p. 6, amendement nr. 11 van de heren VAN PARYS, VANDEURZEN en VERHERSTRAETEN.

40. zie ondermeer Cass. 2 februari 1982, *R.W.* 1983-1984, 672, met noot: *Arr. Cass.* 1981-82, 719, noot A.T.

onzekerheid in verband met de territoriale bevoegdheid van de onderzoeksrechter of de gerechten.⁴¹

Essentieel, en het kan niet genoeg benadrukt worden, ten aanzien van de geuite vrees dat het federaal parket een “monster” dreigt te worden die alle “schone” zaken (wat dit ook moge zijn ...) naar zich zal toetrekken, is dat de bevoegdheid van het federaal parket om zelf de strafvordering uit te oefenen als subsidiair moet worden aanzien: de lokale parketten zijn de parketten van gemeen recht, en enkel, wanneer er een meerwaarde is in het licht van een goede rechtsbedeling, is het aangewezen dat het federaal parket zelf de zaak behandelt. In het andere geval zal, hetzij een coördinatie tussen of een ondersteuning van de betrokken lokale parketten, hetzij een beter beheer op het lokale niveau moeten volstaan.⁴² Het bevoegdheidsopsommende ontworpen artikel 144ter begint zijn eerste paragraaf uitdrukkelijk met de woorden “**indien een goede rechtsbedeling het vereist wordt, ..., de strafvordering uitgeoefend door de federale procureur voor ...**”. De Raad van State, daarin woordelijk gevolgd door de HRJ, had kritiek op deze omschrijving omdat het te vaag zou zijn. Het is juist dat het een open bepaling is, maar, zoals wel vaker, gaf de Raad geen alternatief die een wat stringenter omschrijving had kunnen inhouden. Anderzijds bestaat dit criterium al geruime tijd, met name om de samenhang te beoordelen: “*La connexité est un lien qui existe entre deux ou plusieurs infractions et dont la nature est telle qu’il commande, en vue d’une bonne administration de la justice et sous réserve des droits de la défense, que des causses soient jugées ensemble et par le même juge, ...*”⁴³ Ook het hof van Cassatie had zich reeds in die zin uitgesproken en dit criterium tot het hare gemaakt.⁴⁴

2. Geen volledig concurrerende bevoegdheden

De bevoegdheid tot uitoefening van de strafvordering is **niet** volledig concurrerend tussen het federaal parket en de lokale parketten. Zij is zelfs, in de mate dat aan de voorwaarden van artikel 144ter Ger. W. volledig is voldaan exclusief, of anders gezegd, gaat het om een toewijzingsbevoegdheid *ratione materiae*, die afgelijnd is op basis van criteria die de wet oplegt.⁴⁵ Zowel de HRJ als de voorzitter van het college van procureurs-generaal hadden eerder gepleit voor een volledig concurrerende bevoegdheid,⁴⁶ waarbij de wet dan de materies zou bepalen die bij voorrang door het federaal parket worden behandeld. In tegenstelling tot de visie dat dergelijk systeem tegemoetkomt aan de bezorgdheid dat een te ruime bevoegdheidsomschrijving van het federaal parket een demotivering bij de lokale parketmagistraten zou kunnen teweegbrengen, lijkt de door het ontwerp gekozen optie (met name gedeeltelijk – door te werken met een limitatieve lijst van misdrijven en/of misdrijfsituaties naar gelang van de aard – concurre-

41. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 21.

42. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 6.

43. H.D. BOSLY en D. VANDERMEERSCH, “Droit de la procédure pénale”, *La Charte* 1999, p. 724.

44. Cass. 2 februari 1992, *Arr. Cass.* 1981-82, 719.

45. *Hand.* Senaat 2000-2001, nr. 2-124, p. 2.

46. Advies HRJ, *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 897/3, p. 7; *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 20 e.v.

rend gekoppeld aan het kwalitatief criterium van de “meerwaarde”,⁴⁷ naast de twee andere kwalitatieve criteria, met name het geografisch criterium en het veiligheids criterium), meer in te spelen op die vrees en dus de reikwijdte van het federaal parket meer te beperken. Inderdaad is het federaal parket thans **niet** bevoegd om de strafvordering uit te oefenen voor **alle** misdrijven, wat volledig concurrerend zou zijn met de Procureur des Konings, maar enkel voor een aantal specifiek omschreven gevallen (cf. hoger de nrs. 1°, 2°, 3°, 4° en 5°). De zorg voor een te allesopslopend federaal parket heeft de wetgever terecht doen afzien van het systeem van volledig concurrerende bevoegdheden.

Principieel kunnen er geen blijvende bevoegdheidsconflicten bestaan tussen de federale procureur en de Procureur des Konings vermits, als puntje bij paaltje komt, de federale procureur een definitieve beslissing neemt of hij een bepaalde strafzaak behandelt (cf. verder). Een ander probleem is echter de vraag wat er dient te gebeuren indien de federale procureur zich ten onrechte een zaak heeft toegeëigend, omdat het niet kan worden ondergebracht in één van de gevallen van artikel 144ter § 1 Ger. W. De Raad van State hekelde de volgens haar onvoldoende nauwkeurigheid van de opsomming van de bevoegdheden van de federale procureur en stelde daarbij: *“Deze onnauwkeurigheid is des te erger daar het voorstel geen antwoord biedt op de vraag hoe moet worden te werk gegaan als blijkt dat de federale procureur ten onrechte een vervolging heeft ingesteld, omdat het strafbare feit niet in de opsomming van paragraaf 1 voorkomt.”*⁴⁸ De HRJ herhaalde deze opmerking.⁴⁹

Hoewel deze opmerking in wezen slechts geldt een keer het Openbaar ministerie met haar zaak voor de rechtbank staat (voordien kan dit alles geregeld worden binnen het O.M.) viel zij niet geheel in dovemansoren. Juist om procedurele betwistingen over de eventuele onbevoegdheid van de federale procureur te voorkomen werd op amendement van volksvertegenwoordiger COVELIERS⁵⁰, een vijfde paragraaf aan artikel 144ter Ger. W. ingevoegd luidend als volgt: *“Inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Procureur des Konings, respectievelijk de procureur-generaal, en de federale procureur betreffende de uitoefening van de strafvordering kunnen geen nietigheden worden opgeworpen”*. De bevoegdheidstoewijzing binnen het O.M. is louter een kwestie van interne taakverdeling tussen de verschillende entiteiten van dat O.M., die, in geval van niet-nakoming, het voorwerp kan uitmaken van een negatieve evaluatie of een tuchtrechtelijk optreden.⁵¹ In geen geval kan de verdediging hier elementen uit putten om de niet-ontvankelijkheid van de strafvordering op te werpen. Het is louter een kwestie van wettelijke taakverdeling tussen de verschillende entiteiten van het O.M., een thesis die volmondig werd onderschreven door de Minister van Justitie.⁵²

De HRJ stelde in haar advies nog dat *“de conflicten ook in de toekomst zullen toenemen als gevolg van de nieuwe wettelijke taken, die de lokale parketten in aanvulling op hun lokale verantwoordelijkheden en huidige werklast zullen krij-*

47. Dit genoot overigens ook de voorkeur van de werkgroep federaal parket: cf. R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, p. 63.

48. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/2, p. 13.

49. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/3, p. 8.

50. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/4, p. 6.

51. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/4, p. 6.

52. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 74.

gen". In tegenstelling met haar stelling dat binnen justitie dringend aan werklasmeting moet gedaan worden (zo werd gepleit voor een werklasmeting voor de nationaal magistraten vóórleer over te gaan tot het vastleggen van een kader), vóórleer men gefundeerde uitspraken kan doen over kaders en financiële middelen trok de HRJ onmiddellijk haar conclusies: "*Bovendien zullen de nodige middelen ontbreken ingevolge de toewijzing van magistraten of politiebeambten aan het federaal parket. Deze evolutie zal de bestaande moeilijkheden vergroten.*" Het is ons alvast niet duidelijk welke bijkomende taken de parketten dan wel krijgen, die ze nu al niet zouden moeten vervullen, of op grond van welke (bijkomende) regelgeving deze bewering wordt gedaan. Nog minder onderbouwd is de bewering, vóórleer het systeem in plaats is gesteld, vóórleer er nog maar enige vorm van werklasmeting bestaat, te besluiten dat de nodige middelen zullen ontbreken. Integendeel, het adviesbureau ABC concludeerde als volgt: "*De creatie van het federaal parket, wanneer het iets meer wordt dan een nieuwe benaming voor de nationale magistraten, zou een aantal materies van de arrondissementen kunnen overnemen. Dan stelt zich de vraag wat de gevolgen daarvan zijn op de werklasmeting van de diverse parketten.*"⁵³

c) Coördinatie van de strafvordering en vergemakkelijken van de internationale samenwerking

De coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en het vergemakkelijken van de internationale samenwerking, die door de Wet van 22 december 1998 afzonderlijk werden vermeld, worden thans samengenomen, gelet op de nauwe verwevenheid. Dit ligt overigens in de lijn van de huidige werking van de nationaal magistraten⁵⁴ en sluit aan bij de versie van artikel 144*bis* Ger. W., zoals ingevoegd door de Wet van 4 maart 1997.⁵⁵ Deze opdracht moet gebeuren in overleg met een of meer procureurs des Konings of arbeidsauditeurs. Indien dit noodzakelijk is kan de federale procureur daartoe, na de territoriaal bevoegde procureur-generaal te hebben ingelicht en behoudens diens andersluidende beslissing, dwingende onderrichtingen geven aan één of meer Procureurs des Konings of arbeidsauditeurs.⁵⁶ Vermeldenswaard is wel dat de nationaal magistraten sedert de inwerkingtreding van de Wet van 4 maart 1997 op 15 mei 1997 deze bevoegdheid tot het geven van dwingende instructies aan een Procureur des Konings nog nooit hebben aangewend.⁵⁷

53. P. MEULEPAS en C. BELLEVILLE, "Werklasmeting en bepaling van personeelsmiddelen bij de parketten", in *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie* (R. DEPRÉ en A. HONDEGHEM ed.), Instituut voor de Overheid, Overheidsmanagement, 8, Brugge, die Keure, p. 120.

54. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 6.

55. Wet tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, *B.S.* 30 april 1997; zie ook F. SCHUERMANS, "De wet tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat: een daadwerkelijk instrument van criminele politiek?", *Panopticon* 1997, 317-352; A. DE NAUW, "De wet tot instelling van een college van procureurs-generaal: tussen droom en vrees, enkele verwachtingen, Wie is er bang van het strafrecht", *PUC Willy Delva*, 1997/1998, 1-25.

56. Art. 144*quater* zoals gewijzigd door art. 8 van de Wet van 21 juni 2001.

57. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 38.

d) Toezicht op de Algemene Directie van de Gerechtelijke Politie van de Federale Politie

De Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus⁵⁸ betreft in verband met de toezichtstaak van het federaal parket meer specifiek vier federale magistraten bij de werking van de federale politie.

Door de effectieve start, op 1 januari 2001, van de federale politie stelde zich het acute probleem van de invulling van allerhande controle – en toezichtstaken door diverse wetgevingen toebedeeld aan het federaal parket.⁵⁹ Reeds voor de start van de parlementaire besprekingen rond het federaal parket op 12 oktober 2000 was het duidelijk dat de parlementaire behandeling nooit rond zou zijn voor 1 januari 2001, laat staan dat er al federale magistraten zouden benoemd zijn. Inderdaad blijkt de nieuwe benoemingsprocedure via de HRJ een ware calvarietocht waarbij het tot 290 dagen kan duren voor een benoeming rond is,⁶⁰ hoewel de Minister van Justitie het in een optimistische bui had over een termijn van 240 dagen om een federaal magistrat aan te wijzen.⁶¹ Tijdens de parlementaire besprekingen van het wetsvoorstel betreffende het federaal parket werd dan weer gesteld dat, hoe dan ook, men, na vaststelling van de profielen, pas na negen maanden kan overgaan tot de aanstelling van de federale procureur en de federale magistraten,⁶² en uiteraard pas nadat de wet van kracht is geworden.

M.a.w., zowel de nog te doorlopen parlementaire weg als de effectieve installatie van het federaal parket brachten de zekerheid mee dat er een vacuüm zou ontstaan inzake het wettelijke voorziene toezicht op de federale politie. De oplossing om die periode te overbruggen werd opgenomen in de Wet van 22 december 2000 tot invoering van een artikel 257*bis* in de Wet van 7 december

58. B.S. 5 januari 1999.

59. Wanneer men de Wet van 7 december 1998 op de Geïntegreerde Politie erop naslaat vindt men op 12 verschillende plaatsen taken en opdrachten waarmee de federale procureur en/of de federale magistraten zullen worden belast, cf. *Parl. St. Senaat* 2000-2001, nr. 2-596/3, p. 13.

60. De Minister van Justitie vraagt binnen de 45 dagen na de bekendmaking van de vacature in het *Belgisch Staatsblad* een gemotiveerd schriftelijk advies aan de korpschef waar de benoeming moet gebeuren, advies aan de korpschef van de arbeidskring van de kandidaat en van een vertegenwoordiger van de balie van de plaats waar de kandidaat werkzaam is (art. 259*ter* § 1 Ger. W.). De adviezen worden binnen 30 dagen overgezonden aan de Minister van Justitie en aan de kandidaat. De kandidaat beschikt over 15 dagen om opmerkingen te formuleren indien de adviezen tijdig zijn (art. 259*ter* § 2 Ger. W.). De Minister van Justitie zendt het benoemingsdossier van elke kandidaat binnen 100 dagen na de bekendmaking van de vacature aan de benoemingscommissie met het verzoek een kandidaat voor te dragen. Eventueel wordt deze termijn verlengd. Binnen 40 dagen na het verzoek tot voordracht deelt de benoemingscommissie het proces-verbaal van voordracht mee aan de Minister van Justitie (art. 259*ter* § 4 Ger. W.). De Koning beschikt over een termijn van 60 dagen om een beslissing te nemen. Tot overmaat van ramp verscheen in het *Belgisch Staatsblad* van 24 juli 2001 de Wet van 20 juli 2001 tot wijziging van artikel 186*bis* van het Gerechtelijk Wetboek die de bovengenoemde procedure schorst van 15 juli tot 15 augustus, zodat de benoemings- of aanwijzings-termijn daarbovenop met een maand wordt verlengd en dit onder de motivering dat het tijdens de traditionele vakantiemaanden voor de adviesverlenende instanties onmogelijk is de voorgeschreven termijnen te respecteren ... (*Parl. St. Senaat* 2000-2001, nr. 2-780/1). Vreemd genoeg droeg dit voorstel, dat er kwam op voorstel van de HRJ zelf de goedkeuring weg van de Minister van Justitie (*Parl. St. Senaat* 2000-2001, nr. 2-780/3).

61. *Parl. St. Senaat* 2000-2001, nr. 2-596/3, p. 6.

62. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 59.

1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.⁶³ Het bewuste artikel 257bis luidt als volgt: *“In afwachting dat de federale procureur en de federale magistraten de hen bij deze wet, de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, bij de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie – en inlichtingendiensten en bij artikel 47quater van het Wetboek van Strafvordering opgedragen taken en bevoegdheden kunnen opnemen, worden deze uitgeoefend door magistraten die daartoe worden aangewezen bij ministerieel besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”*

Initieel ging het om een *“voorstel van tijdelijke wet tot overdracht van de bevoegdheid van toezicht op de federale politie van de federale procureur naar de nationaal magistraten”*,⁶⁴ waarbij het, zoals de titel aangeeft, de nationaal magistraten zouden zijn die deze taken op zich zouden nemen. Tijdens de kamerbesprekingen bleek echter dat de Minister van Justitie het niet aangewezen vond het takenpakket van de nationaal magistraten nog uit te breiden, die reeds overbevraagd zijn.⁶⁵ Daarom had de minister een amendement voorgesteld waarbij deze taken zouden worden uitgeoefend door *“magistraten die daartoe door de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken, na het advies te hebben ingewonnen van het College van procureurs-generaal, worden aangewezen”*.⁶⁶ Daarnaast heeft zich, voor wat deze tijdelijke wet betreft, eveneens de discussie gesteld nopens de positie van deze *“tijdelijke magistraten”* en meer in het bijzonder de vraag of er al dan niet een hiërarchische relatie met het college van procureurs-generaal diende te zijn. Amendementen werden ingediend om deze magistraten in een hiërarchische band met het college te plaatsen.⁶⁷ Noch de Minister van Justitie, noch de vertegenwoordigers van de politieke meerderheid waren te vinden voor het laten uitvoeren van een operationele toezichtstaak op de politie door een beleidsondersteunend orgaan.⁶⁸ De Minister van Justitie voegde daar overigens aan toe dat deze magistraten *“alleen aan de uitvoerende macht verantwoordelijk zijn”*,⁶⁹ wat aan duidelijkheid niets te wensen overlaat nopens de gezagsafhankelijkheid van het federaal parket met betrekking tot haar toezichts- en controletaak van de federale politie (cf. verder i.v.m. de discussie over de verhouding Minister van Justitie – O.M.).

In de kamer van volksvertegenwoordigers was aanvaard dat die magistraten zouden worden aangewezen door de Minister van Justitie. De Minister van Binnenlandse Zaken zou nog enkel tussenkomen in de aanwijzing van de magistraat die voorzitter zou zijn van het controleorgaan op het beheer van de algemene nationale gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de Wet op het politieambt. Ook zou het advies van het college van procureurs-generaal worden

63. B.S. 29 december 2000.

64. Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 991/1, ingediend door de heren BOURGEOIS en VAN HOOREBEKE.

65. Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 991/4, p. 4.

66. Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 991/2, p. 2 en 3, amendement nr. 3.

67. Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 991/3, p. 2, amendement nr. 7: *“Deze magistraten oefenen deze taken en bevoegdheden uit onder het toezicht en de leiding van een lid van het college van procureurs-generaal dat de Koning hiertoe heeft aangewezen.”*

68. Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 991/4, p. 8.

69. Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 991/4, p. 8.

ingewonnen.⁷⁰ In de Senaat echter werd deze bepaling geamendeerd⁷¹ teneinde de aanduiding bij ministerieel besluit te laten gebeuren na overleg in ministerraad. De indieners van het amendement vonden het raadzaam de procedure voor de aanwijzing overeen te laten stemmen met de procedure die werd gehanteerd voor de aanwijzing van de topfuncties binnen de federale politie, waar zowel de commissaris-generaal, de inspecteur-generaal, de directeurs-generaal als de adjuncten-directeurs-generaal allen bij in ministerraad overlegd besluit werden benoemd. Ook de leden van de federale politieraad, die belast is met de algemene evaluatie van de werking van de federale en de lokale politie, worden aangewezen bij ministerieel besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad.⁷² De hoofdindieners van het amendement meende dat die aanwijzingsprocedure het morele gezag van de personen welke die belangrijke controletaak uitoefenen, zal versterken.⁷³ Anderen waren dan weer van mening dat deze ingreep juist aanleiding zou geven tot “politieke benoemingen”⁷⁴, waarop de Minister van Justitie repliceerde dat het hem zeer verwondert dat het betrekken van de hele regering door sommigen als een teken van wantrouwen ten aanzien van de Minister van Justitie wordt gezien, terwijl de procedure juist het tegendeel op het oog heeft.⁷⁵ Er mag inderdaad aan herinnerd worden dat de procedure van het in ministerraad overlegd besluit meerdere tientallen keren is voorzien in de Wet van 7 december 1998 op de Geïntegreerde Politie. Toen zag een overweldigde politieke meerderheid geen graten in het “onder voogdij” plaatsen van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie.

Het belangrijkste punt van discussie in de Senaat betrof de vraag of voor de aanduiding van de vier “tijdelijke magistraten” het advies van de HRJ diende te worden ingewonnen. Er werd niet op ingegaan zowel om redenen van opportuniteit (dit zou weer vertragend werken waardoor er geen controle zou zijn per 1 januari 2001) als om redenen van bevoegdheid (het ging ter zake niet om een benoeming of een mandaat maar wel om een tijdelijke opdracht waarvoor de HRJ niet bevoegd is). Voorts herinnerde de Minister van Justitie eraan dat het niet zo eigenaardig is dat hij een beslissing neemt om een parketmagistraat een bepaalde opdracht toe te wijzen. Een dergelijke opdracht kan bijvoorbeeld gegeven worden indien bijstand of reorganisatie nodig is binnen een bepaalde rechtbank.

Inmiddels werden vier parketmagistraten aangewezen⁷⁶ bij in ministerraad

70. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 991/5, p. 3.

71. *Parl. St. Senaat* 2000-2001, nr. 2-596/2, p. 4, amendement nr. 5.

72. *Parl. St. Senaat* 2000-2001, nr. 2-596/2, p. 4, amendement nr. 5.

73. *Parl. St. Senaat* 2000-2001, nr. 2-596/3, p. 16.

74. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 991/10, p. 3.

75. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 991/10, p. 6.

76. Het gaat om (1) auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof MINE die een aantal bevoegdheden dient uit te oefenen die aan de federale procureur worden toegekend in de artikelen 7 § 2, 1° van de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie – en inlichtingendiensten (het betreft hier de bevoegdheden die de federale procureur als politieoverheid toekomen in het kader van deze wet), de artikelen 5/3, 2° (onderhouden van dienstbetrekkingen door federale procureur met politiediensten), 8/7 (beslissingsbevoegdheid van de federale procureur in capaciteitsdiscussies), 8/8 (bevel op vraag van de federale procureur door de Minister van Justitie aan de federale politie om een vordering uit te voeren), 44/1 en 44/8 (onder embargo plaatsen van informatie) van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en de artikelen 6, 5° (zetelen in de federale politieraad), 100,

overlegde Ministeriele Besluiten van 22 december 2000, die in werking traden op 1 januari 2001,⁷⁷ waarbij de minister voorafgaandelijk het college van procureurs-generaal had verzocht enkele kandidaten voor te stelen.⁷⁸

Er kan nog bij vermeld worden dat de Wet van 22 december 1998 reeds artikel 148 Ger. W. had vervangen en de federale procureur, onder het gezag van de Minister van Justitie, het toezicht toebedeelde op alle officieren van gerechtelijke politie wanneer zij optreden in het kader van een door de federale procureur behandelde strafzaak. In alle andere gevallen oefenen de procureurs-generaal bij de hoven van beroep, eveneens onder het gezag van de Minister van Justitie, het toezicht uit, niet enkel op de officieren van gerechtelijke politie, maar op alle openbare en ministeriële ambtenaren van hun rechtsgebied.⁷⁹ Deze bepaling wordt thans letterlijk hernomen.

2. *BESLISSINGSBEVOEGDHEID INZAKE CAPACITEIT (DELEGATIE) EN DOSSIERBEHANDELING*

1. In uitzonderlijke gevallen kan de *federale procureur* voor welbepaalde strafdossiers en na overleg met de bevoegde procureur-generaal, Procureurs des Konings of arbeidsauditeur, zijn bevoegdheden tijdelijk geheel of gedeeltelijk opdragen aan een lid van een parket-generaal, auditoraat-generaal bij het arbeidshof, een parket of een arbeidsauditoraat. Deze magistraten oefenen die functie dan uit vanuit hun (lokale) standplaats.⁸⁰

2. Eveneens in uitzonderlijke gevallen kan de *Minister van Justitie*, op voorstel van de federale procureur en na overleg met de bevoegde procureur-generaal, Procureur des Konings of arbeidsauditeur, voormelde magistraten van het O.M. opdracht geven om in het federaal parket de opdrachten van het O.M. tijdelijk uit te oefenen in het kader van welbepaalde dossiers. Tijdens de uitoefening van zijn opdracht heeft de magistratuur dezelfde bevoegdheden als de federale magistraten.⁸¹

In beide gevallen staat de betrokken gedelegeerde magistratuur onder de onmiddellijke leiding en toezicht van de federale procureur. Daar waar dit praktisch

→ derde lid (arbitrage door de Minister van Justitie en Binnenlandse Zaken op voorstel van eventueel de federale magistratuur nadat de commissaris-generaal een beslissing van een directeur-generaal heeft herroepen), 145, eerste lid (inschakelen van de algemene inspectie van de federale en van de lokale politie) van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, (2) Brussels advocaat-generaal Y. DEBRAUWERE die de rol van voorzitter van het controleorgaan inzake de informatie op zich dient te nemen, (3) Brussels advocaat-generaal P. ULLMAN die toezicht dient te houden op de Dienst ter bestrijding van de Corruptie en (4) Brussels substituut-Procureur des Konings I. VAN HEERS die belast wordt met het globaal toezicht op de Algemene Directie van de Gerechtelijke Politie van de federale politie.

77. B.S. 29 december 2000.

78. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-596/3, p. 6.

79. Vanwaar dat verschil in toezicht (bij de federale procureur enkel officieren van gerechtelijke politie en bij de procureur-generaal **alle** openbare en ministeriële ambtenaren – dus ook agenten van gerechtelijke politie), tussen de federale procureur en de procureur-generaal is niet duidelijk en weinig logisch.

80. Art. 144bis § 3 eerste lid Ger. W. zoals gewijzigd door art. 6 van de Wet van 21 juni 2001.

81. Art. 144bis § 3 tweede lid Ger. W. zoals gewijzigd door art. 6 van de Wet van 21 juni 2001.

geen problemen zal opleveren voor de magistratuur die naar het federaal parket te Brussel tijdelijk wordt afgedaald, lijkt dit toch al heel wat minder evident ten aanzien van de magistratuur die in zijn lokaal parket(-generaal) werkzaam blijft en riskeert, niet zozeer de leiding, maar wel het toezicht, zeer theoretisch te zijn.

Indien er tussen de federale procureur en de korpschef van de te delegeren parketmagistratuur geen overeenstemming bestaat beslist finaal de federale procureur.⁸² De indieners van het voorstel opteerden voor het meest pragmatische en in de praktijk snelste beslissingsmechanisme. In een operationeel parket zoals het federaal parket, waarbij onmiddellijk moet worden beslist wie wat doet, lijkt het inderdaad raadzaam geen complex beslissingsmechanisme op poten te zetten, of, zoals Justitieminister VERWILGHEN het, als antwoord op voorstellen om die arbitragebevoegdheid aan het college van procureurs-generaal te geven, stelde in de Senaat: *“Toch wil ik blijven beklemtonen dat wij hebben gekozen voor een operationeel federaal parket dat snel en efficiënt moet kunnen optreden. Als men vanwege de bevoegdheidsconflicten die zouden kunnen rijzen, zou kiezen voor een procedure waarbij het federaal parket wordt onderworpen aan de besluitvorming van het college van procureurs-generaal, dan krijgen we af te rekenen met een verschrikkelijk tijdsverlies.”*⁸³

3. Inzake de beslissing welk parket er nu uiteindelijk een bepaalde zaak zal behandelen opteerde men ervoor die bevoegdheid zonder meer aan de federale procureur te verlenen: *“in de gevallen bedoeld in § 1 (bedoeld worden de gevallen, en enkel die gevallen, waarin de federale procureur kan optreden in het licht van een goede rechtsbedeling) beslist de federale procureur of, hetzij de Procureur des Konings, of in de gevallen bedoeld in de artikelen 479 en volgende van het Wetboek van strafvordering de procureur-generaal, hetzij hijzelf de strafvordering uitoefent. De beslissing wordt, behoudens dringende en noodzakelijke omstandigheden, genomen na overleg met de Procureur des Konings, respectievelijk de procureur-generaal. Tegen deze beslissing staat geen rechtsmiddel open”*.⁸⁴ Er wordt logischerwijze geen beroepsmogelijkheid ingebouwd, vermits het hier in wezen gaat om een interne beslissing die nooit de rechten van derden in het gedrang kan brengen. Dus, noch voor de betrokken magistraten, noch voor de procespartijen staat enig verhaal open.⁸⁵

Men had ook hier de ultieme beslissingsmacht aan een andere instantie kunnen verlenen, zoals het college, maar andermaal om operationele redenen werd gekozen voor de federale procureur. Er werd o.i. terecht⁸⁶ ook niet ingegaan op de suggestie een zgn. “zesde neutrale procureur-generaal” te creëren als

82. Art. 144bis § 3 vierde lid Ger. W. zoals gewijzigd door art. 6 van de Wet van 21 juni 2001.

83. *Hand.* Senaat 2000-2001, nr. 2-124, p. 64.

84. Art. 144ter § 3 Ger. W. zoals gewijzigd door art. 7 van de Wet van 21 juni 2001.

85. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 13.

86. Het lijkt weinig zinvol naast de federale procureur nog een bijkomende procureur-generaal te creëren die wellicht onmogelijk zijn dagen zou kunnen vullen met deze bevoegdheid, zodat men noodzakelijkerwijze zou moeten op zoek gaan naar andere zinvolle bezigheden voor deze parketmagistratuur, wat dan weer ten koste zou gaan van de bevoegdheden van de andere procureurs-generaal, enz.

arbitrage-instantie,⁸⁷ of, erger nog, een “zevende procureur-generaal”.⁸⁸ De noodzaak zeer snel te kunnen concluderen of een dossier al dan niet op federaal niveau moet worden behandeld werd terecht ook erkend door de procureur-generaal te Gent,⁸⁹ die deze beslissingsbevoegdheid als “*een noodzakelijk kwaad*” ziet om te vermijden dat de bevoegdheid van de federale procureur wordt aangevochten.⁹⁰ In het Koninklijk Besluit van 15 maart 2000 tot vastlegging van de categorieën van standaardprofielen (art. 1, 8°) werd overigens ook al gesteld dat de “*beslissing om zich al dan niet te gelasten met een concrete zaak uitsluitend bij de federale procureur ligt*”.

Wanneer de federale procureur een zaak naar zich toetrekt dient hij uiteraard een verdere beslissing te nemen over het gevolg. De minister vatte de mogelijkheden samen: “*ofwel vat hij een onderzoeksrechter, ofwel doet hij een opsporingsonderzoek, ofwel seponereert hij*”. De mogelijkheid bestaat ook dat de federale procureur die kennis neemt van een misdrijf, de zaak (terug) uit handen geeft. Sommige zaken kunnen immers, op het eerste gezicht, vrij omvangrijk lijken en naderhand kan blijken dat ze toch niet zo belangrijk waren als eerst gedacht,⁹¹ of althans niet aan de bevoegdheidsomschrijving van het federaal parket beantwoorden.

4. De problematiek van de delegatie van lokale parketmagistraten naar het federaal parket is van belang, wanneer men de goede werking van het O.M. op het niveau van de lokale parketten wil waarborgen. De nodige evenwichten moeten worden ingebouwd om te vermijden dat men via delegatie de beste krachten van de lokale parketten onttrekt aan hun normale taken, terwijl men anderzijds de lokale parketten juist verder wil responsabiliseren.⁹² Naar luid van de toelichting worden er garanties ingebouwd om te verhinderen dat dit mechanisme de coherentie van het lokaal opsporings- en vervolgingsbeleid zou ontwrichten, waardoor, naast de risico's voor een goede rechtsbedeling, ook de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie in het gedrang kan komen.⁹³ Welke die garanties zijn wordt er, vreemd genoeg, niet meer bij vermeld.

Nochtans lijkt het gevaar voor een “braindrain” van het lokale parket voldoende bezworen, althans in de wetteksten.

– Het federaal parket beschikt over een niet onaanzienlijk kader van 18 magistraten,⁹⁴ een getal dat er is gekomen op voorstel van het college.⁹⁵ Het verdient herhaling dat de kernopdrachten van het federaal parket liggen in haar nationale en internationale coördinatietaak en toezichtstaak op de federale politie en **niet** in het uitoefenen van de strafvordering. Actueel zijn er drie na-

87. R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, p. 68.

88. C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (red), “De hervorming van het openbaar ministerie”, *Samenleving, Criminaliteit en strafrechtspiegeling*, nr. 15, Universitaire Pers Leuven, 1999, p. 1-454, i.h.b. p. 417.

89. *Parl. St.* Senaat 1998-99, nr. 1066/6, p. 41.

90. *Parl. St.* Senaat 1998-99, nr. 1066/12, p. 33.

91. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 57.

92. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 9.

93. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 9.

94. Nieuw art. 2 van de Wet van 3 april 1953 betreffende de rechterlijke inrichting zoals gewijzigd door art. 62 van de Wet van 21 juni 2001.

95. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 31.

tionale magistraten die deze hoofdbezigheid uitoefenen, zodat een vermeerdering naar 18 (19 de federale procureur inbegrepen), zelfs rekening houdend met haar subsidiaire strafvervolgingsstaak, zonder meer fors kan genoemd worden.⁹⁶ M.a.w., tenzij het federaal parket van in den beginne bijzonder ambitieus zou zijn en een massa zaken naar zich toe zou trekken, wat ongetwijfeld de slechts mogelijke houding zou zijn, lijkt er niet echt veel noodzaak te zijn aan het systeem van de delegaties.

- Het wetsvoorstel stelt uitdrukkelijk dat het moet gaan om “*uitzonderlijke gevallen*” voor de beide vormen van delegatie, te weten vanuit de standplaats, dan wel te Brussel. Bovendien, wat de detachering naar Brussel betreft is het sowieso de Minister van Justitie die de beslissing neemt en die, behoeft het herhaling, verantwoordelijk is voor de goede werking van het *gehele* O.M. De Raad van State onderstreepte dan ook terecht dat de minister over de mogelijkheid beschikt niet in te gaan op het voorstel van de federale procureur en dus de delegatie te weigeren.⁹⁷ Deze mogelijkheid moet inderdaad voor ogen gehouden worden, zeker nu er mag van uitgegaan worden dat het vooral in de grote parketten is dat de vraag riskeert gesteld te worden en zoals geweten kampen vooral de parketten van Antwerpen, Brussel en in iets mindere mate Luik met een onderbezetting van het kader zodat het allerm minst wenselijk voorkomt hier nog tot delegaties over te gaan. Gelet derhalve dat een delegatie op voltijdse basis van een lokale parketmagistraat in het federaal parket ingrijpende implicaties kan hebben voor de werking van dat lokale parket is de verantwoordelijkheid hiervoor terecht gelegd bij de Minister van Justitie. Het leek ook niet doenbaar, noch wenselijk om een poging te doen die uitzonderlijke gevallen te definiëren, wil men de nodige flexibiliteit binnen het O.M. behouden.⁹⁸ De doorslaggevende beslissingsmacht van de federale procureur geldt maar in het geval van een lokale delegatie, en dat lijken nu juist de gevallen waar slechts zelden gebruik zal van gemaakt worden. Het is trouwens opvallend dat nergens in de parlementaire werken een voorbeeld gegeven wordt van zo’n geval. Indien inderdaad de bedoelde strafzaak lokaal kan verder behandeld worden ziet met niet in waarom dit niet zou kunnen gebeuren op de normale manier, te weten onder de leiding van de Procureur des Konings. Indien er meerdere arrondissementen zijn binnen één ressort moet de coördinatieproblematiek binnen dat ressort opgelost worden. Indien

96. *Contra*, Advies HRJ, *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/3, p. 10, die reeds nu van oordeel is dat “het beperkte kader van federale magistraten in verhouding tot hun opdrachten – zelfs in de veronderstelling dat zij de strafvordering niet zouden uitoefenen, zou kunnen leiden tot een extensief gebruik van delegatie en detachering, ...”. Enig cijfermateriaal dat zou aangeven op welke grond men tot deze uitspraak komt wordt niet gegeven. In dezelfde zin pleitte de HRJ trouwens ook al voor een uitbreiding van het aantal onderzoeksrechters “gezien de te verwachten werkdrukverhoging door de dynamiek van het federaal parket”, Advies HRJ, *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/3, p. 15. Nochtans zijn logischerwijze de zaken die het federaal parket in de toekomst zal doen zaken die het lokaal parket (of parketten) niet meer zal (zullen) moeten doen, tenzij de HRJ ervan uitgaat dat het federaal parket alleen maar “nieuwe” zaken zal aanvaarden die tot op heden door niemand worden behandeld. Mede gelet op de capaciteitsproblemen bij de politiediensten, die als gevolg van de politievorming er wellicht al niet zullen in slagen zelfs maar hun actueel effectief op peil te houden, lijkt dit uitgangspunt van de HRJ weinig realistisch.

97. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/2, p. 12.

98. *Contra*, Advies HRJ, *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/3, p. 8.

er al meerdere ressorten betrokken zijn en het beter is dat de federale procureur de zaak verder behandelt, kan men zich afvragen of de delegatie ter plaatse de meest efficiënte manier van werken is.⁹⁹ Dit betekent dat het er alle schijn van heeft dat men dan maar beter delegeert naar Brussel (maar ook dat hoeft niet fulltime te zijn) omdat mag aangenomen worden dat het dan al een complexe zaak betreft en enkel in dat geval een daadwerkelijk toezicht van de federale procureur op de betrokken magistraat plausibel lijkt en deze hypothese wellicht ook de voorkeur zal genieten van de federale procureur. Teneinde de delegatiemogelijkheden nog meer aan banden te leggen is er tijdens de parlementaire behandeling¹⁰⁰ en naar analogie met artikel 326 Ger. W. nog een voorwaarde aan toegevoegd, met name “*enkel wanneer de behoeften van de dienst het rechtvaardigen*”, met de bedoeling duidelijk te maken waarover het inhoudelijk overleg tussen federale procureur en de korpschef van het lid dat het voorwerp van de detachering uitmaakt moet gaan: de afweging van de behoeften van de onderscheiden diensten.¹⁰¹ Of deze toevoeging werkelijke enige meerwaarde oplevert is wel de vraag vermits de bewoordingen “*uitzonderlijke gevallen*” o.i. restrictiever zijn dan “*behoeften van de dienst*”. De notie “*behoeften van de dienst*” slaat zowel op de behoeften van het federaal parket als op die van de parketten van eerste aanleg. Vandaar dat overleg onontbeerlijk is.¹⁰² Hoe dan ook, de Minister van Justitie verklaarde in de Senaat dat het college van procureurs-generaal richtlijnen zal uitvaardigen met objectieve toepassingsregels. Het college heeft inmiddels trouwens zelf beshist netwerken van specialisten op te zetten met daarin magistraten van het parket-generaal en van de parketten van eerste aanleg, die de nodige hulp kunnen leveren.¹⁰³ Deze “*expertisenetwerken*” lijken de nood aan lokale delegaties nog meer uit te sluiten.

- Vergeten we niet dat ook de federale procureur in een mandaat van korpschef en de federale magistraten in een bijzonder mandaat functioneren zodat het te pas en te onpas delegeren of het uiten van verzoeken daartoe wellicht weinig verstandig zou zijn, tenminste indien hij of zij nog enige carrièreperspectief voor ogen wil houden.
- In artikel 326 Ger. W. wordt ook de mogelijkheid ingevoerd¹⁰⁴ voor de procureur-generaal bij het hof van beroep om, binnen zijn rechtsgebied, een of meer magistraten van het parket-generaal, van het arbeidsauditoraat-generaal, of, in overleg met de Procureur des Konings of de arbeidsauditeur, van het parket van de Procureur des Konings of het arbeidsauditoraat, aan te wijzen, op wie de federale procureur, respectievelijk de Minister van Justitie bij voor-

99. In dezelfde zin, procureur-generaal te Gent: “*Bovendien is dit strijdig (bedoeld wordt de delegatie ter plaatse) met de algemene filosofie van de oprichting van een federaal parket, die gebaseerd is op de gedachte dat moeilijke en delicate dossiers op federaal niveau moeten worden behandeld wegens de beoogde degelijkheid en stiptheid. Waarom dan ‘lokale’ magistraten belasten met bepaalde dossiers?*”, *Parl. St.* Senaat 1998-1999, nr. 1066/6, p. 42.

100. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/5, p. 4, amendement nr. 10 van de heren VAN PARYS, VAN-DEURZEN en VERHERSTRAETEN.

101. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/5, p. 5, amendement nr. 10 van de heren VAN PARYS, VAN-DEURZEN en VERHERSTRAETEN.

102. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 35.

103. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 35.

104. Art. 37.

rang een beroep kan doen in het kader van deze delegaties ter plaatste of in de zetel van het federaal parket. Het spreekt voor zich dat wanneer de federale procureur iemand anders zou willen nemen, die geen deel uitmaakt van deze pool van magistraten, dit bijzonder goed zal dienen te motiveren. Wilkeurige delegaties lijken dus niet zeer voor de hand liggend. Dit belet niet dat we enige twijfels koesteren bij dit systeem van pools, hoewel het ook reeds voorzien was in de Wet van 22 december 1998. Het gevaar is niet ondenkbeeldig dat de Procureur des Konings er zijn zwakste magistraten in steekt, terwijl anderzijds de federale procureur er ongetwijfeld de beste zou in willen. Bovendien belet deze pool niet dat de federale procureur andere magistraten kiest omdat hij in de pool zijn gading niet vindt, in welk geval het voorziene overleg weinig zinvol dreigt te zijn.¹⁰⁵

- De toekomst zal moeten uitwijzen of het federaal parket voldoende aantrekkingskracht zal uitoefenen op jonge parketmagistraten enerzijds en magistraten die niet afkomstig zijn uit Brussel anderzijds. Financieel is de stimulans bescheiden, vermits er geen specifieke detacheringsvergoeding of welk danig andere toelage is voorzien voor de federale magistraten. Ze ontvangen de wedde van een advocaat-generaal bij een hof van beroep, zodat de actuele advocaten-generaal en zelfs substituten-procureur-generaal uit de ressorten buiten Brussel wellicht niet snel geneigd zullen zijn een bijzonder mandaat van federaal magistratuur te ambiëren. Dit betekent dat het gevaar bestaat dat de kandidaten voornamelijk uit Brussel zullen komen, wat voor een evenwichtige samenstelling, waarbij het federaal parket een zekere vertrouwde heeft met de gang van zaken in alle lokale parketten, weinig bevorderlijk is. De mogelijkheid bestaat uiteraard dat substituten-Procureur des Konings zich kandidaat stellen, vermits daar de financiële stimulans wel aanwezig is, hoewel het moet gezegd dat het steeds de bedoeling van de octopuspartijen is geweest dat de leden van het federaal parket (voornamelijk) uit de parketten-generaal zouden komen.

3. WEDERZIJDSE INFORMATIEPLICHT

Tussen het federaal parket en de lokale parketten bestaat een wederzijdse informatieverplichting. De Procureur des Konings licht ambtshalve het federaal parket in, wanneer hij kennis krijgt van een misdrijf dat tot het bevoegdheidsdomein van het federaal parket behoort en zelfs meer algemeen telkens dit voor de uitoefening van de strafvordering door de federale procureur van belang is. Omgekeerd licht de federale procureur de Procureur des Konings in telkens dit voor de uitoefening van de strafvordering door de Procureur des Konings van belang is.¹⁰⁶ Beide korpschefs moeten dus niet alleen de werking van hun eigen parket voor ogen houden, maar tevens telkens dit in het belang van de strafvordering is, ook de “belangen” van het andere parket niet over het hoofd zien. Het Openbaar Ministerie blijft dus ontegensprekelijk “één en ondeelbaar”. Opmerkelijk is wel dat er van de arbeidsauditeur in deze geen sprake meer is. Daar waar dit op

105. Zie ook Advies HRJ, *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 10.

106. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 13 – ontworpen artikel 144ter § 2 en § 4 Ger. W. (art. 7 Wet van 21 juni 2001).

het eerste gezicht een vergetelheid leek te zijn bleek tijdens de senaatsbesprekingen dit toch een doelbewuste optie van de minister, die als antwoord op een amendement dat ook (logischerwijze) een ambtshalve verplichting om de federale procureur in te lichten, aan de arbeidsauditeur wou opleggen¹⁰⁷ afwimpelde met de eigenaardige (en juridisch foutieve) opmerking dat “*het de Procureur des Konings is die de strafvordering uitoefent (cf. de zaak van de koppelbazen)*”. Hij voegde eraan toe dat de arbeidsauditeurs een zeer specifieke, in wezen burgerlijke taak, hebben en zij de zaak maar moeten doormelden aan de procureurs des Konings.¹⁰⁸ Het is niet duidelijk of de minister hier de voorbode aankondigt van het volledig afschaffen van de strafrechtelijke bevoegdheid van de arbeidsauditoraten, maar de vaststelling blijft nochtans dat, *de lege lata*, deze uitspraak op zijn zachts gezegd verwondering opwekt. In zaken van sociaal strafrecht blijft de arbeidsauditeur tot op heden de meest aangewezen en natuurlijke parketmagistraat.¹⁰⁹ Hoe dan ook, voor de arbeidsauditeur is geen dergelijke informatieverplichting aan de federale procureur voorgeschreven (noch omgekeerd), wat weinig logisch overkomt. Het komt ons dan ook voor dat deze lacune (voorlopig) middels ministeriële circulaire of circulaire van het college van procureurs-generaal kan en moet worden opgevangen.

De Raad van State,¹¹⁰ en, in navolging de HRJ,¹¹¹ maakten zich ook zorgen over het praktische gevolg van deze bepaling, waardoor alle parketten en arbeidsauditoraten (althoewel van deze laatste zoals gezien geen sprake meer is) een massa informatie “*zullen*” doorsturen, vermits de federale procureur aan de hand daarvan zal moeten beslissen of hij optreedt. Een informatie/signaleringsplicht van de Procureur des Konings was nochtans ook voorzien door de werkgroep federaal parket.¹¹² Het lijkt ons dat die vrees zoniet ongegrond, dan minstens voorbarig is en abstractie maakt van de rol van ondermeer het college van procureurs-generaal die in circulaire nu precies deze bepalingen zal moeten uitwerken, teneinde tot duidelijke werkafspraken te komen. Overigens kan dergelijke mededeling zeer summier gebeuren aan de hand van typeformulieren die voor het lokale parket een minimum aan werklust inhouden, maar toch de federale procureur toelaat een eerste idee te hebben. Deze laatste kan dan, wanneer hij de zaak nauwkeuriger wil onderzoeken, de Procureur des Konings om bijkomende informatie verzoeken.

107. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/2, amendement nr. 22, p. 14.

108. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 55.

109. Ook al blijken vele arbeidsauditeurs op dat vlak weinig actief te zijn, nu naar hun eigen zeggen meer dan 80% van hun tijd besteed wordt aan hun burgerlijke opdracht.

110. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/2, p. 13.

111. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 8.

112. C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (red), “De hervorming van het openbaar ministerie”, *Samenleving, Criminaliteit en strafrechtspleging*, nr. 15, Universitaire Pers Leuven, 1999, p. 414, die eraan toevoegden: “*deze plicht dient in de wet te worden opgenomen, en kan desgevallend nader worden toegelicht bij circulaire*”.

4. OPSPORINGSBEVOEGDHEID

1. Naar luid van het ontworpen artikel 9 Sv.¹¹³ wordt de gerechtelijke politie uitgeoefend door onder meer de federale procureur en, onder zijn gezag, de federale magistraten. In de gevallen van delegatie (hetzij beslist door de federale procureur, hetzij door de Minister van Justitie) zijn ook de leden van de parketten-generaal, de auditoraten-generaal en de arbeidsauditoraten belast met de gerechtelijke politie en staan ze onder het gezag van de federale procureur. De Procureur des Konings en zijn substituten zijn sowieso belast met de gerechtelijke politie, evenals alle leden van de lokale en federale politie.¹¹⁴ Op te merken valt dat **alle** leden van de beide politiediensten thans deze bevoegdheid en opdracht hebben, en niet enkel meer de officieren van gerechtelijke politie, zoals nog was ingevoegd door de Wet op de Geïntegreerde Politie.¹¹⁵ Anderzijds lijken wel de arbeidsauditeurs en hun substituten te zijn vergeten bij de opsomming, zodat zij niet meer zouden belast worden met de gerechtelijke politie, tenzij dit te maken heeft met de problematiek van de horizontalisering waarbij de arbeidsauditoraten geïntegreerd worden in de parketten van eerste aanleg en dit conform de nog niet in werking getreden desbetreffende bepaling van Wet van 22 december 1998. Wellicht echter niet vermits in het 2° van het ontworpen artikel 9 Sv. nog altijd sprake is van leden van de arbeidsauditoraten, tenzij dit alles rechtgezet wordt in het aangekondigde wetsontwerp “verticalisering”. Het niet gelijktijdig doorvoeren van én het federaal parket, én de verticalisering én de horizontalisering is om redenen van beheersbaarheid begrijpelijk, maar heeft

113. Art. 55 van de Wet van 21 juni 2001.

114. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 14, *contra* maar ten onrechte, het advies van de HRJ waarin wordt gesteld dat door het ontworpen artikel 9 Sv., de gerechtelijke politie steeds onder het gezag van de federale procureur zou zijn gebracht. Dit is enkel zo voor die zaken die door de federale procureur worden behandeld, het weze door de politie of door een lokale parketmagistraat. Daarbij verwart de HRJ de uitoefening van de gerechtelijke politie en het gezag over degenen die dit doen met de toezichts- en controlebevoegdheid die aan het federaal parket is toebedeeld over de federale politie door de Wet op de Geïntegreerde Politie. De HRJ stelt vervolgens: “...en oefent hij (bedoeld wordt de federale procureur) *alleen gezag uit over de gehele federale politie. Deze machtsconcentratie lijkt volgens de HRJ buitensporig*”. Nochtans bestond er vóór de politiehervorming geen enkele georganiseerde vorm van rechtstreekse controle vanwege de magistratuur in het bijzonder op de rijkswacht (inzonderheid het Centraal Bureau der Opsporingen). Nu men een federale procureur, onder het gezag van de Minister van Justitie, met die taak belast zou de machtsconcentratie te groot zijn. Deze redenering is moeilijk te volgen.

Vermeldenswaard is ook nog dat de wetgever van de gelegenheid gebruikt heeft gemaakt in artikel 9 Sv. de vermelding dat de gerechtelijke politie onder het gezag van de hoven van beroep wordt uitgeoefend, te schrappen, wat alleen maar kan toegejuicht worden. De hoven van beroep hebben actueel zo goed als niets meer te zien met de gerechtelijke politie, zodat dit overblijfsel uit de 19e eeuw, waarvan het adagium “*tout juge est procureur-général*” nog vandaan komt terecht wordt geschrapt en dit in het kader van een politiek waarbij ieders rol duidelijk dient te worden vastgelegd (het O.M. voor de vervolging en de rechter voor de berechting). Het beginsel van de scheiding der machten maakt dat de vervolging toevertrouwd wordt aan de uitvoerende macht (O.M. en sommige administraties) terwijl de berechting wordt opgedragen aan de rechterlijke macht (cf. J. D’HAENENS, *Belgisch strafprocesrecht*, Gent, Story-Scientia, 1985, p. 87). Over het algemeen zou het nuttig zijn de nog bestaande enkele gevallen van interpenetratie van de rechterlijke macht in de uitoefening van de strafvordering te schrappen, zoals art. 59 Sv. of 235 Sv. (in de mate dat het Hof ambtshalve de vervolging kan gelasten), precies omdat het tot rolverwarring leidt.

115. Cf. artikel 213, 2° van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dat artikel 9 Sv. wijzigt, *B.S.* 5 januari 1999.

ongetwijfeld ook een aantal kwalijke neveneffecten, zoals het niet altijd congrueren van de toepasselijke wetteksten.

De federale procureur beschikt conform artikel 47^{ter} Sv. bij de uitoefening van zijn taken over alle wettelijke bevoegdheden van de Procureur des Konings. In het kader daarvan kan hij over het gehele grondgebied van het Rijk alle daden van opsporing of van gerechtelijk onderzoek verrichten of gelasten die tot zijn bevoegdheden behoren, alsmede de strafvordering uitoefenen. Hij neemt, naar luid van § 2, alle dringende maatregelen 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. Voor zoveel als nodig herinnert de toelichting eraan dat dit niet impliceert dat de federale procureur onderrichtingen zou kunnen geven in de gevallen waarin de Procureur des Konings de strafvordering uitoefent.¹¹⁶ Dit nieuwe artikel 47^{ter} Sv. is een combinatie van het oude artikel 47^{ter} Sv. en het actuele artikel 144^{bis} § 3, 2^o¹¹⁷, wat weggevallen was door de Wet van 22 december 1998, wellicht door vergetelheid. Dit wordt thans rechtgezet.

5. BEVOEGDHEID VAN ONDERZOEKSRECHTER, ONDERZOEKSGERECHTEN EN VONNISGERECHTEN

1. De territoriale bevoegdheid van zowel onderzoeksgerecht als bodemgerecht in het geval de strafvordering wordt uitgeoefend door de federale procureur werd zowel door de Raad van State¹¹⁸ als door de HRJ¹¹⁹ opgeworpen, waarbij het stilzwijgen van het wetsontwerp werd gehemeld. De HRJ was van oordeel dat *“het redelijk is dat het bevoegde onderzoeksgerecht datgene is van de zetel, waartoe de onderzoeksrechter die met de zaak belast is, behoort. Dat is minder vanzelfsprekend voor wat het vonnisgerecht betreft. Men kan uiteraard overwegen dat, onder voorbehoud van een vordering gegrond op artikel 23 van de Wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, dit het vonnisgerecht met dezelfde zetel is. Maar men kan ook van mening zijn dat, indien er geen samenhang is met een andere zaak, er geen voldoende reden is om de beklaagde te onttrekken van zijn natuurlijke rechter, namelijk degene van de plaats van het misdrijf of van de verblijfplaats van de betrokkene”*.

De werkgroep federaal parket was tot de conclusie gekomen dat er, noch op het vlak van de onderzoeksrechter, noch op dat van de onderzoeks- en vonnisgerichten nood was aan veel regelgeving.¹²⁰ Terecht werd geoordeeld dat er geen nood is aan federale onderzoeksrechters, een federaal onderzoeksgerecht of een federaal vonnisgerecht. Evenmin en al evenzeer terecht werd een aanpas-

116. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 20.

117. In de versie van vóór de beide Wetten van 22 december 1998.

118. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/2, p. 18.

119. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 15.

120. *Cf.* onder meer R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, p. 77 t.e.m. 83; C. FUNAUT en D. VAN DAELE (red), “De hervorming van het openbaar ministerie”, *Samenleving, Criminaliteit en strafrechtspleging*, nr. 15, Universitaire Pers Leuven, 1999, p. 435 t.e.m. 449.

sing van de bevoegdheidsregels *stricto sensu* met betrekking tot de strafrechts-machten noodzakelijk geacht.¹²¹

Ook wij moeten bekennen de discussie niet helemaal te vatten en niet in te zien waarom men niet éénvoudigweg toepassing zou kunnen maken van de bestaande bepalingen inzake bevoegdheid *ratione loci*. M.a.w., indien de federale procureur een zaak in onderzoek wil steken zal hij, net zoals de Procureur des Konings, de gewone bevoegdheidsregels moeten volgen (art. 23 en art. 62bis Sv.). Voor de territoriale bevoegdheid van de vonnisgerechten geldt de gekende drievoudige bevoegdheidsgrond:¹²² 1° de rechtbank van de plaats van het misdrijf; 2° de rechtbank van de verblijfplaats van de verdachte en 3° de rechtbank van de plaats waar de verdachte kan worden gevonden. Deze rechtbanken zijn gelijkelijk bevoegd. In de keuze van de rechtbank waar de federale procureur zijn vordering wenst te brengen dient hij dus deze regels te volgen, regels die thans vervuld worden door het nieuwe artikel 227 Sv. die nauwkeurig, maar toch zeer ruim, de gevallen van samenhang omschrijft.¹²³

De vraag naar de bevoegdheid *ratione loci*, ingeval verschillende strafdossiers worden gecentraliseerd bij één onderzoeksrechter, werd ook opgeworpen door commissievoorzitter ERDMAN die eraan herinnerde dat het wetsvoorstel in dat opzicht de brede invulling hanteert die de rechtspraak geeft aan het begrip “samenhang”. Verder stelt zich de vraag naar de wijze waarop dergelijke centralisering van strafdossiers, waarbij mogelijk reeds verschillende onderzoeksrechters betrokken zijn, kan worden gerealiseerd. Het wetsvoorstel voorziet daarom ondermeer in een aanpassing van de procedure voor de regeling van rechtsgebied door het Hof van Cassatie,¹²⁴ hoewel moet worden betreurd dat de gelegenheid niet te baat is genomen de procedure te “revitaliseren” (ondermeer door dwingende termijnen op te leggen en de kwestie voor te leggen aan een beperkte kamer van het Hof van Cassatie).¹²⁵ Het is met name geweten dat thans deze procedure, omwille van haar omslachtigheid en traagheid zelden wordt toegepast, en de parketten liever werken met rechtstreekse ontlastingen van onderzoeksrechters via de raadkamer. Niets laat veronderstellen dat dit in de toekomst anders zal zijn. Niettemin kan de procedure houdende regeling van rechtsgebied noodzakelijk zijn indien reeds verschillende onderzoeken lopen, en de respectievelijke onderzoeksgerechten een uiteenlopende visie hebben op de meest adequate toewijzing van het onderzoek.¹²⁶ Nog meer te overwegen ware om die reden o.i. trouwens de beoordelingsruimte van de raadkamer op dat vlak af te schaffen en haar verplichtend te doen ingaan op een vordering van het O.M.

121. R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, p. 83.

122. R. VERSTRAETEN, *Handboek Strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1994, nr. 947 en de aldaar geciteerde wetsartikelen en cassatierechtspraak.

123. Art. 58.

124. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 5.

125. Een goed voorstel hiertoe is gedaan door de werkgroep federaal parket in haar “model voor de werking van een federaal parket”, cf. R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, p. 56-85; C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (red), “De hervorming van het openbaar ministerie”, *Samenleving, Criminaliteit en strafrechtspleging*, nr. 15, Universitaire Pers Leuven, 1999, p. 438.

126. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/1, p. 10.

III. Plaats binnen het Openbaar Ministerie

1. PRINCIPE

De positie van de federale procureur binnen de structuur van het Openbaar ministerie is wellicht het punt waaromtrent de meeste controverse bestaat. In de wet opteren de auteurs volgens commissievoorzitter ERDMAN om het instituut van de federale procureur onder het gezag van de Minister van Justitie te stellen en een algemeen toezicht aan het college van procureurs-generaal te verlenen.¹²⁷ Aan de federale procureur wordt een intermediaire positie toegekend,¹²⁸ tussen de Minister van Justitie en het college van procureurs-generaal. De voorzitter merkte op dat de vraag waar het federaal parket zich in de institutionele structuur moet situeren een politieke keuze¹²⁹ en dito beslissing is.¹³⁰

Nieuw of verrassend is die keuze nochtans allerminst: de Wet van 22 december 1998 voorzag reeds dat de federale procureur enkel en rechtstreeks onder het gezag van de Minister van Justitie komt te staan.¹³¹ Aan dit principe wordt niet geraakt,¹³² vermits artikel 143 § 3, zoals gewijzigd door de Wet van 22 december 1998 onveranderd blijft: *“De federale procureur voert, in de gevallen en op de wijze bepaald door de wet, onder het gezag van de Minister van Justitie, alle opdrachten van het openbaar ministerie in strafzaken uit bij de hoven van beroep, de hoven van assisen, de rechtbanken van eerste aanleg en de politierechtbanken.”* Voorheen had de Bende-commissie II, voorgezeten door gewezen Minister van Justitie VAN PARYS, ook al voorgesteld dat de leiding van het door haar voorgestelde federaal parket zou berusten bij een federale Procureur-generaal, waarvan expliciet werd gesteld dat hij niet onder het gezag van het college van Procureurs-generaal zou ressorteren.¹³³ De onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul en c.s. schaarde zich daar in haar aanvullend verslag volmondig achter: *“...Dit veronderstelt een gestructureerd federaal parket onder leiding van een federale procureur-generaal die niet (eigen onderlijning) onder het gezag van het college van procureurs-generaal wordt geplaatst maar op voet van gelijkheid met hen, binnen het college van procureurs-generaal.”*¹³⁴

Het weze nog eens benadrukt dat het federaal parket uitsluitend een strafrechtelijke rol speelt. Het artikel 4 van het wetsvoorstel herneemt dus wat dit betreft een aantal bepalingen van artikel 4 van de Wet van 22 december 1998.

Zowel het college van procureurs-generaal als de parlementaire oppositie waren het met deze keuze oneens en amendementen werden dan ook ingediend, om het federaal parket onder het gezag van het college van procureurs-generaal

127. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 3.

128. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/1, p. 11.

129. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 5.

130. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 6.

131. Nieuwe art. 143 § 3, zoals ingevoegd door artikel 4 van de Wet van 22 december 1998.

132. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/1, p. 5.

133. R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, p. 57.

134. *Parl. St. Kamer* 1996-1997, nr. 713/8, p. 168.

te plaatsen,¹³⁵ amendementen, die echter geen politieke meerderheid vonden. De Raad van State en de HRJ waren minder uitgesproken maar stelden zich wel vragen bij de grondwettelijke verenigbaarheid van de gekozen optie, wat de Minister van Justitie weliswaar in de Senaat tot volgende bedenking bracht: “*In 1998 hebben we nochtans eveneens advies gevraagd. Toen vormde die bepaling (bedoeld wordt het art. 143 Ger. W. zoals gewijzigd door de Wet van 22 december 1998 die de federale procureur onder het gezag van de Minister van Justitie brengt) geen beletsel; nu klaarblijkelijk wel...*”¹³⁶

2. BEOORDELING

Het minste wat kan gezegd worden is dat het protest, dat er **niet** was bij de totstandkoming van de Wet van 22 december 1998 laattijdig komt. De Minister van Justitie repliceerde in de Kamer dan ook nogal droogjes onder verwijzing naar het Octopusakkoord en de Octopuswet dat door alle democratische partijen respectievelijk is ondertekend en gestemd: “*Het ter bespreking liggend wetsvoorstel bepaalt dat de federale procureur handelt onder het gezag van de Minister van Justitie. Dat principe vloeit rechtstreeks voort uit het Octopusakkoord en is al geponeerd bij artikel 4 van de Wet van 22 december 1998*”.¹³⁷ Vanwege de actuele parlementaire oppositie¹³⁸ die de rapporten van de Bende-Commissie II en de Commissie Dutroux-Nihoul en de Wet van 22 december 1998 hebben gestemd is het verrassend vast te stellen dat zij twee jaar later tot een volstrekt andere visie komen en het blijft onduidelijk waarom de argumenten die thans worden ingeroepen toen niet golden. Volgens de Minister van Justitie heeft in 1998 nochtans al een onderhoud plaatsgehad tussen de eerste minister en de procureurs-generaal en is daaruit het principe ontsproten dat in de Wet van 22 december 1998 is ingeschreven en in het huidige wetsvoorstel opnieuw is geformuleerd,¹³⁹ en hij voegde er in de Senaat aan toe “*verrast te zijn dat men nu een ruim toezicht op de federale procureur wil organiseren daar waar de genomen optie volledig in het verlengde ligt van de wet van 22 december 1998, betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings*”.¹⁴⁰

De procureurs-generaal lijken thans inderdaad meer bezwaren te opperen¹⁴¹ tegen de naar hun oordeel nefaste positie van de federale procureur. Inderdaad, in november 1998, leken zij er in de hoorzitting in de senaatscommissie voor de justitie niet echt zwaar aan te tillen. “*Wat de verhouding tussen de Minister van Justitie en het federaal parket betreft, is spreker van oordeel dat de minister in*

135. Cf. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/5, p. 1 en 2, amendement VAN PARYS, VANDEURZEN en VERHERSTRAETEN.

136. *Hand. Senaat* 2000-2001, nr. 2-124, p. 51.

137. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 53.

138. Abstractie maken van het Vlaams Blok.

139. *Parl. St.* Senaat 1998-1999; nr. 1066/12, p. 53.

140. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 66.

141. Er kan verwezen worden naar het initiatief tot het houden van een persconferentie/open brief aan de senaatscommissie door het college, wat niet bij iedereen in goede aarde is gevallen, getuige de uitval van een PRL senator: “*Ik ben verbaasd over die methode van de open brief waardoor de procureurs-generaal handelen als een wijkcomité. De mediatisering tast helaas iedereen aan*”, *Hand. Senaat* 2000-2001, nr. 2-124, p. 7.

een moeilijke positie verkeert, aangezien hij dichter bij de concrete afhandeling van een dossier door het federaal parket staat. De buffer die voor de andere parketten wordt gevormd door de procureur-generaal, is hier immers niet aanwezig”, luidde het enige commentaar.¹⁴² Een wakker kamerlid merkte op dat vóór de relatief recente introductie van het college van procureurs-generaal er ook slechts twee actoren waren en er toen ook geen “buffer” was tussen de procureur-generaal bij het hof van beroep en de Minister van Justitie.¹⁴³ Omdat de richtlijnen van de Minister van Justitie bindend zijn voor alle leden van het Openbaar ministerie bestaat er nu al een rechtstreekse band tussen de minister en alle parketmagistraten en is het belang van het “tussenniveau” van de procureurs-generaal afgenomen. Dat is een radicale breuk met het systeem dat vroeger gold.¹⁴⁴

De HRJ meende dat de constructie er in bepaalde gevallen kan toe leiden dat er een “*colloque singulier*” kan ontstaan tussen de federale procureur en de Minister van Justitie, waardoor de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie in het gedrang kan komen.¹⁴⁵

- Op te merken valt vooreerst dat net hetzelfde kan gezegd worden van de relatie tussen de Procureur des Konings en de Minister van Justitie (cf. verder),¹⁴⁶ maar blijkbaar niemand daar aanstoot schijnt aan te nemen, iets waar de Minister van Justitie in de Senaat de aandacht op trok.¹⁴⁷
- Dat de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie in het gedrang zou kunnen komen is natuurlijk juist de bedoeling en men begrijpt niet goed hoe men daar problemen mee zou kunnen hebben. De bedoeling is en moet zijn dat de Minister van Justitie kan worden en ook wordt aangesproken over een al dan niet handelen (en de wijze waarop) van een Procureur des Konings, een procureur-generaal of de federale procureur. Het lijkt ons dat de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, door de oprichting van de HRJ en de taken die het van de Minister van Justitie heeft “overgenomen”, al meer dan voldoende, naar de achtergrond is geschoven.¹⁴⁸ En dit heeft niets te maken met het argument van het verbod van een individuele negatieve injunctie, wat al jaar en dag door niemand wordt betwist en thans verankerd ligt in artikel 151 Gec. G.W. (cf. verder). De opmerking van de Raad van State¹⁴⁹ met betrekking tot artikel 143 § 3 Ger. W. dat de bewoor-

142. *Parl. St.* Senaat 1998-1999; nr. 1066/6, p. 43

143. *Parl. St.* Senaat 1998-1999; nr. 1066/12, p. 50.

144. C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1998, p. 519.

145. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 9.

146. Na volledige inwerkingtreding van de Wet van 22 december 1998, meer bepaald de wijziging van art. 150 Ger. W. door art. 11 van de Wet van 22 december 1998.

147. “Ten tweede, de rechtstreekse gezagsverhouding tussen de Minister van Justitie en de federale procureur. Er wordt nu gezegd dat die zonder voorgaande is. Nochtans is deze verhouding identiek dezelfde als deze tussen de procureur-generaal en de Minister van Justitie. Daar bestaat evenmin een tussenschot ... Meer zelfs! Artikel 11 van de wet van 22 december 1998, dat artikel 150 van het Gerechtelijk wetboek wijzigt, plaatst ook de Procureur des Konings onder het rechtstreeks gezag van de Minister van Justitie”, *Hand. Senaat* 2000-2001, nr. 2-124, p. 51.

148. Zie in dezelfde zin, R. DE CORTE, “Hoge Raad voor de Justitie, stap vooruit of achteruit”, *Juristenkrant*, nr. 24, 27 februari 2001, p. 2.

149. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/2, p. 9.

dingen “*onder het gezag van de Minister van Justitie*” dient te worden gelezen in het licht van artikel 151 van de Grondwet is de evidentie zelfde. In een parlementaire democratie is het o.i. essentieel dat de volksvertegenwoordiging de uitvoerende macht, *in casu* de Minister van Justitie, kan interpellieren en controleren, wat alsmaar moeilijker wordt als men beslissingsbevoegdheden overdraagt naar door de (Grond)wet geïnstalleerde organen die niet verkozen werden door de bevolking en die aan niemand verantwoording hoeven af te leggen of het minstens onduidelijk is aan wie zij (desgevallend) verantwoording afleggen. Overigens moet gezegd dat vandaag de dag de Minister van Justitie bijna dagelijks wordt bevraagd nopens dikwijls zeer individuele strafzaken, waar soms ook “*zijn politieke verantwoordelijkheid*” in opspraak komt. Het is dus niet erg duidelijk welk constitutioneel model de HRJ voorstaat, zeker wanneer, zonder verdere argumentering wordt geëindigd met: “*bovendien zou het wenselijk zijn dat de federale procureur op één of andere wijze onder de controle van het College staat*”.¹⁵⁰ Het ingebakken wantrouwen ten aanzien van een Minister van Justitie en de wens om zijn handelingsvrijheid meer en meer in te perken neemt naar ons gevoelen stilaan problematische proporties aan. Het wordt voor een Minister van Justitie wel erg comfortabel wanneer hij voor beleidsbeslissingen de volksvertegenwoordiging kan doorsturen¹⁵¹ naar allerhande instanties, die allen, de één al wat meer dan de ander “onafhankelijk” zijn, zoals, de HRJ, de privacycommissie, het Fonds voor slachtoffers, het college van procureurs-generaal, de raad van Procureurs des Konings, de federale politieraad, het controleorgaan inzake het informatiebeheer,¹⁵² de adviesraad van burgemeesters,¹⁵³ enz. Een recent voorbeeld van de hier beschreven evolutie zagen we met de uitval van de Antwerpse Procureur des Konings aan het adres van de Minister van Justitie nopens de onderbemanning van zijn parket.¹⁵⁴ De recente wetswijzigingen hebben echter met zich gebracht dat de minister nochtans zo goed als geen enkele bevoegdheid en/of beslissingsmacht meer heeft om dit probleem te verhelpen, vermits de toegang tot de magistratuur zo goed als volledig uit diens handen is genomen.¹⁵⁵

150. Advies, HRJ, *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 9.

151. Of moeten we zeggen “met een kluitje in het riet sturen”?

152. Art. 191 (44/7 van de Wet op het Politieambt) van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

153. Art. 8 van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

154. Zie onder meer *Het Nieuwsblad* van 12 april 2001, “Eén magistraat voor 9210 dossiers”.

155. Een probleem dat o.i. overigens niets te zien heeft met de beweerde weinig aantrekkelijke beginwedge van een substituut (een parketmagistraat van 23 à 24 jaar zal gemakkelijk 75.000 BEF netto/maand verdienen, zodat het de moeite zou lonen eens de vergelijking te maken met de beginwedge van een jurist in een juridische functie in andere overheidsdiensten of de privé-sector), maar alles met de onwezenlijke strenge selectie waardoor bijna 90% van de kandidaten niet door de toegangsexamens geraken en wellicht ook in mindere mate met de nacht- en weekenddiensten die als te belastend worden voorgesteld. Bovendien moet er aan toegevoegd worden dat dit probleem zich enkel voordoet in Antwerpen, Brussel (maar daar zit vooral de taalproblematiek tussen) en in mindere mate Luik. Alle andere 24 parketten hebben nagenoeg geen probleem van opvulling van kaders, zodat noch de wedde en wellicht ook niet de nacht- en weekenddiensten (die vergoed worden aan 180.000 BEF/jaar) de redenen kunnen uitmaken. Het fenomeen waarbij men vooral in de grootste- den (en meer in het bijzonder Antwerpen en Brussel) moeilijkheden ondervindt bij de rekrutering is

- Wel is duidelijk dat de weerhouden constructie kadert in een politieke optie (waar men het al dan niet kan mee eens zijn) van het Openbaar ministerie en die in essentie hierop neerkomt dat de leden ervan behoren tot de rechterlijke orde, maar niet tot de rechterlijke macht en zij in hoofdzaak deel uitmaakt van de uitvoerende macht.¹⁵⁶ Kamerlid GIET (PS) liet er tijdens de parlementaire besprekingen weinig twijfel over bestaan: “*De spreker acht het niet opportuun te lang stil te staan bij het statuut van dat parket. Volgens hem werd die kwestie geregeld door de herziening van artikel 151 van de Grondwet. Ook al lijken sommige leden dat te betreuren, het openbaar ministerie ressorteert thans meer onder de uitvoerende dan onder de rechterlijke macht.*”¹⁵⁷ Hij werd daarin ook gevolgd door kamerlid HERZET (PRL) die het nog sterker uitdrukte: “*Men zou er goed aan doen de tekst zelf van artikel 151 van de Grondwet te herlezen. Net als de heer Giet maakt de spreker daaruit op dat het openbaar ministerie geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht maar onder het gezag staat van de uitvoerende macht waarvan het de richtlijnen inzake strafbeleid moet toepassen. Het openbaar ministerie treedt evenwel onafhankelijk op wat de individuele rechtsvervolgingen betreft.*”¹⁵⁸ De HRJ¹⁵⁹ verwees in haar advies naar het ambivalente en tweeslachtige statuut van de leden ervan die ook deelnemen aan de uitoefening van de rechterlijke macht, met verwijzing naar rechtsleer.¹⁶⁰ Wellicht werd verwezen naar gewezen procureur-generaal HAYOIT DE TERMICOURT die de grondlegger kan genoemd worden van de (klassieke) theorie dat parketmagistraten lid zijn van de rechterlijke macht,¹⁶¹ door anderen overgenomen en erop verder bouwend, waarbij geponeerd werd dat de procureur-generaal handelt “*krachtens een delegatie door de Natie zelf*”.¹⁶² Het hoeft nochtans weinig betoog dat deze klassieke doctrine, niet enkel vroeger reeds,¹⁶³ maar zeker sedert de invoering van de Wet van 4 maart 1997¹⁶⁴ en een beetje later met de wijziging van artikel 151 Gec. G.W. door de grondwetswijziging van 20 november 1998,¹⁶⁵ volkomen achterhaald is, hoewel bepaalde parlementsleden daar enige moeite mee lijken te hebben en

→

een fenomeen dat men ook in andere overheidsdiensten ziet, zoals de politiediensten of de fiscale administratie (b.v. douane), zodat men o.i. eerder werk zal moeten maken van een “grote steden premie”.

156. Zie onder meer J. VANDE LANOTTE, “Bedenkingen bij de ‘onafhankelijkheid’ van het openbaar ministerie”, *R.W.* 1990-1991, 1001-1014; F. SCHUERMANS, “De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat: een daadwerkelijk instrument van criminele politiek?”, *Panopticon* 1997, 317-352.

157. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 47.

158. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 57.

159. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/3, p. 4-5.

160. Weliswaar zonder de bedoelde rechtsleer te citeren.

161. R. HAYOIT DE TERMICOURT, “Propos sur le ministère Public, *Rev. dr. pén.* 1936, 961-1011.

162. J. MATTIJS, “Openbaar Ministerie”, *A.P.R.*, Gent, Story-Scientia, 1983, nr. 164.

163. Zo kan bijvoorbeeld verwezen worden naar BRAAS: “*Les officiers du parquet dépendent du ministre de la justice (loi de 1869, art. 151) et sont tenus à l’obéissance hiérarchique...*”, A. BRAAS, *Précis de procédure pénale*, Brussel, Bruylant, 1950, nr. 46.

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

165. *B.S.* 24 november 1998.

blijven zweren bij de oude rechtsleer. Zo hadden sommigen het nog steeds over “het probleem van de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie”, waarbij het “*risico dan niet irreëel is dat de uitvoerende macht vat krijgt op de ambtenaren van het openbaar ministerie*”¹⁶⁶ of nog: “*deze discussie bewijst ook dat de minister in zijn amendement de verkeerde keuze maakt. Dit is een politieke keuze die volledig kadert in het concept van een openbaar ministerie dat afhangt van de uitvoerende macht en niet meer van de rechterlijke macht*”.¹⁶⁷

Sedert voormelde wetgevende ingrepen is, ook volgens de HRJ overigens¹⁶⁸, het gewicht en het gezag van de Minister van Justitie op de parketten gevoelig en doelbewust versterkt, zodat het geen verwondering hoeft te wekken dat de federale procureur onder het “gezag” staat van de Minister van Justitie. Dat is overigens ook zo voor de procureur-generaal bij het hof van beroep¹⁶⁹ alsmede voor elke Procureur des Konings, waar het door de Wet van 22 december 1998 gewijzigde artikel 150 Ger. W. stelt: “*Er is een Procureur des Konings in de zetel van ieder arrondissement. Hij oefent, onverminderd de bepalingen van artikel 143, 144bis en 146, onder het gezag van de Minister van Justitie, de opdrachten van het openbaar ministerie uit bij ...*”. Waar men dus als kritiek lijkt te geven dat “*de federale procureur onder het rechtstreeks ‘politiek’ gezag van de Minister van Justitie (staat)*” en zich bijgevolg “*eerder in de sfeer van de uitvoerende dan in die van de rechterlijke macht zal bewegen*”, ziet men niet in wat het probleem is en nog minder waarom er plots sprake is van “*politiek*” gezag en wat daar juist mee wordt bedoeld. Zoals vermeld is de versterking van het ministeriële gezag het logische en gewilde gevolg van de voormelde wetswijzigingen en vooral van artikel 151 Gec. G.W. dat thans ondubbelzinnig aangeeft waarin het OM onafhankelijk is, met name uitsluitend in de “*individuele opsporing en vervolging, onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.*” M.a.w., de grondwettelijke grens voor de Minister van Justitie bestaat er enkel in geen individuele negatieve injuncties te kunnen geven, iets wat overigens al lang geen punt van discussie was. Voor het overige echter is zijn gezag *volledig*, met daaraan gekoppeld zijn politieke verantwoordelijkheid. Dat behelst o.i. ook een algemene negatieve injunctie die echter niet zo ver mag gaan de wet volledig buiten werking te stellen. Wanneer echter volgens de actueel van kracht zijnde drugs-circulaire wordt gesteld dat de vervolging van cannabisgebruikers de “laagste prioriteit” geniet kan men er moeilijk omheen dat dit in de praktijk neerkomt op een algemene negatieve injunctie.¹⁷⁰ Men ziet niet in waarom “*de minister*

166. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 49.

167. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 991/4, p. 7, tussenkomst van de heer VAN PARYS naar aanleiding van de besprekingen van het voorstel van tijdelijke wet tot overdracht van de bevoegdheid van toezicht op de federale politie van de federale procureur naar de nationaal magistraten.

168. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/3, p. 4-5.

169. Zie het huidige art. 143 tweede lid Ger. W. en art. 143 § 2 eerste lid in de versie zoals gewijzigd door de Wet van 22 december 1998.

170. C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1998, p. 520; F. SCHUERMANS, “De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-
→

gevoelig meer invloed zal krijgen op het parket”, laat staan ook “onrechtstreeks (wat daarmee ook moge bedoeld worden) op de werking van hoven en rechtbanken”, zoals de HRJ poneert. Die invloed was er al en is ook de uitdrukkelijke doelstelling geweest van de wetgever van 1997 en de grondwetgever van 1998. Uitspraken van een gewezen Minister van Justitie dat “het risico niet irreëel is dat de uitvoerende macht vat krijgt op de ambtenaren van het openbaar ministerie”¹⁷¹ komen dan ook totaal onbegrijpelijk over, vermits dat nu net de evidente evolutie en bedoeling van de politiek was en is sinds begin 1997. Nogmaals, het blijft opmerkelijk dat men die waarschuwing niet meent te moeten geven voor de Procureur des Konings of de procureur-generaal, die in exact dezelfde constitutionele verhouding staan met de Minister van Justitie: “men zou kunnen stellen dat momenteel de positie van de Minister van Justitie ten opzichte van de individuele procureur, per ressort, even kwetsbaar is”, aldus kamerlid COVELIERS.¹⁷²

De Minister van Justitie vatte de discussie nopens de positie van de federale procureur op het institutionele schakbord als volgt samen: “de rechtstreekse gezagsverhouding tussen de Minister van Justitie en de federale procureur impliceert geen wijziging in de mogelijkheden voor de Minister van Justitie om tussen te komen in individuele strafdossiers. Zoals thans het geval is, blijft enkel de mogelijkheid bestaan van de zogenaamde “positieve injunctie”, maar is er een verbod op een “negatieve injunctie”. De vraag wie binnen het openbaar ministerie effectief de beslissing over de strafvordering neemt in het licht van de onderlinge verhouding tussen federale procureur, procureur-generaal en Procureur des Konings, is constitutioneel gezien irrelevant. De minister verwijst naar artikel 151 § 1 van de Grondwet, ...”¹⁷³

Het lijkt ons alleszins dat de kritiek als zouden in de toekomst politici over het gerechtelijk onderzoek beslissen¹⁷⁴ dan ook totaal ten onrechte is en volledig voorbijgaat aan de sinds 1997 ingezette evolutie van een (door de wetgever gewilde) grotere impact van de uitvoerende macht op het Openbaar ministerie (en niet het gerechtelijk onderzoek), zoals overigens ook in Frankrijk (en in nog veel grotere mate) het geval is.¹⁷⁵

→
generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat: een daadwerkelijk instrument van criminele politiek?”, *Panopticon* 1997, 326.

171. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 49.

172. *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 897/12, p. 50.

173. *Parl. St. Senaat* 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 4.

174. R. VERSTRAETEN en D. VAN DAELE, “Beslissen politici over het gerechtelijk onderzoek? Het federaal parket zal de problemen van het openbaar ministerie niet oplossen, maar nog doen toemen”, *De Standaard* van 13 juni 2001.

175. Zie hierover P. VERREST, “The French Public Prosecution Service”, in *The Future of the Public Prosecutors Office in the European Union*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, volume 8, issue 3, 2000, p. 222-224. Ondanks enkele politieke schandalen en daaropvolgende wetsontwerpen is in de Franse Code de Procédure Pénal onverkort de mogelijkheid van toepassing voor de Minister van Justitie om schriftelijke instructies in individuele zaken te richten aan het O.M.

3. EEN OMNIPOTENTE FEDERALE PROCUREUR?

Betekent deze constructie nu dat de federale procureur ongebonden, (eigen)-machtig en de facto oncontroleerbaar zal kunnen handelen, zoals een senaatslid het stelde,¹⁷⁶ daarmee de kritiek van het college van procureurs-generaal overnemend?¹⁷⁷ Enkel de praktijk zal het uitwijzen, maar deze vrees lijkt ons, zo niet ongegrond, dan toch minstens voorbarig, om een aantal redenen.

- Vooreerst oefent de federale procureur zijn opdrachten uit onder het gezag van de Minister van Justitie. Dat alleen als controle-instrument lijkt ons bijzonder belangrijk, vermits inderdaad de politieke verantwoordelijkheid van de minister betrokken is. De federale procureur zal om meerdere redenen een diplomaat moeten zijn,¹⁷⁸ maar dat is er uiteraard één van. Onrechtstreeks is er dus zelfs een zekere parlementaire controle.¹⁷⁹
- Hij staat ook onder het algemeen en tuchtrechtelijk toezicht van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.
- Vervolgens voorziet de wet uitdrukkelijk dat de federale procureur gebonden is door de beleidsbeslissingen van het college van procureurs-generaal. Deze gebondenheid betekent weliswaar dat de controle van het college op de federale procureur algemeen is en zich beperkt tot een controle op de wijze waarop de federale procureur de richtlijnen van het strafrechtelijke beleid uitvoert en het college niet mag tussenkomen in (hangende) individuele strafdossiers,¹⁸⁰ maar dat belet niet dat artikel 5, 2° van de Wet van 22 december 1998 uitdrukkelijk niet wordt opgeheven en stelt (art. 143bis § 3 derde lid): “*Het college van procureurs-generaal evalueert, op basis van onder meer de rapporten van de federale procureur en na deze laatste te hebben gehoord, de wijze waarop de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid door de federale procureur worden uitgevoerd, de wijze waarop de federale procureur zijn bevoegdheden uitoefent en de werking van het federaal parket*”. Deze evaluatie wordt opgenomen in het jaarlijks verslag van het college aan de Minister van Justitie, dat aan het parlement wordt meegedeeld en openbaar gemaakt (art. 143bis § 7 Ger. W.). Deze evaluatie zal ondermeer betrekking moeten hebben op de vraag of de federale procureur zich inderdaad bezig heeft gehouden met de hem wettelijk toevertrouwde materies,¹⁸¹ en hij zich niet te veel in het vaarwater van de Procureur des Konings heeft begeven.

Het college lijkt nochtans zelf niet erg veel geloof te hechten aan deze evaluatie, vermits zij naar eigen zeggen “*a posteriori, jaarlijks en uitsluitend op basis van de rapporten en de verklaringen van de federale procureur*”

176. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 19.

177. Nota neergelegd door F. SCHINS, procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent en voorzitter van het College van procureurs-generaal, tijdens de hoorzitting van 25 oktober 2000 in de commissie justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 8.

178. Zie in dezelfde zin procureur-generaal SCHINS: “*hij moet oog en oor hebben voor wat er in de politiek, in de samenleving en binnen de magistratuur leeft*”, *Parl. St.* Senaat 1998-1999, nr. 1066/6, 39.

179. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 17.

180. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/1, p. 5.

181. Advies HRJ, *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 7.

gebeurt¹⁸² en in de praktijk die “*controle door evaluatie een lege doos (is)*”.¹⁸³ Het komt ons voor dat het college haar eigen slagkracht onderschat. Wanneer in de toelichting bij het wetsvoorstel gesteld wordt dat het college niet mag tussenkomen in individuele dossiers wordt uiteraard bedoeld dat het niet kan tussenkomen “*in real time*”, zoals een parket-generaal dat actueel bijwijken doet in een dossier van de Procureur des Konings. Niets belet het college, nadat een strafdossier is afgehandeld, zich het volledige dossier te laten voorleggen en uit te pluizen teneinde eventuele mankementen op te sporen. Dat het college zou verplicht zijn om zich enkel een oordeel te vormen op grond van het woord en de rapporten van de federale procureur is noch aannemelijk, noch realistisch als het haar menens is met de controle door evaluatie. Ongetwijfeld kan en zal zeer veel informatie doorstromen langs tal van andere kanalen. We denken ondermeer aan verslagen, opmerkingen of bevindingen van individuele procureurs des Konings of onderzoeksrechters, van de Raad van procureurs des Konings, van de politiediensten, van het comité P, van de Algemene Inspectie van de federale en de lokale politie, informaties van de voogdijminister, van de Vaste Commissie van de Lokale Politie of een individuele korpschef van de lokale politie, de diensten intern toezicht van de lokale politie, de bestuurlijke politieoverheden (burgemeester, gouverneur) al dan niet in het kader van door de wet geïnstalleerde overlegorganen (zonale veiligheidsraad, arrondissementeel rechercheoverleg, provinciaal overleg), de vonnissen en arresten (ondermeer van de K.I.) die zullen worden geveld in zaken waarin de federale procureur is opgetreden, enz.

- Ook het artikel 143bis § 1 werd gewijzigd,¹⁸⁴ waardoor de tweede volzin wordt: “*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, de federale procureur en alle leden van het openbaar ministerie die onder hun toezicht en leiding staan*”. Deze zin laat er ons inziens geen twijfel over bestaan dat de federale procureur *de facto* en *de jure* wel degelijk ondergeschikt is aan het college van procureurs-generaal, vermits hij zich te houden heeft aan diens beslissingen. In combinatie met de tweede paragraaf van datzelfde artikel, die een opsomming geeft van de bevoegdheden van het college, lijkt de bewering als zou er een te grote machtsconcentratie zijn in handen van de federale procureur weinig realistisch. Immers, het college neemt de hem noodzakelijk lijkende beslissingen in verband met (1) de coherente uitwerking en coördinatie van het strafrechtelijk beleid met inachtneming van de richtlijnen van de Minister van Justitie¹⁸⁵ en (2) de goede en algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar ministerie.¹⁸⁶ Al deze beslissingen zijn bindend voor de federale procureur, zodat zijn beleidsvrije ruimte daardoor sterk (kan) ingeperkt wordt(en). Het komt ons voor dat een al te eigengereid optreden van de federale procureur al vlug zal botsen met een goede en gecoördineerde werking van

182. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 11.

183. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 12.

184. Art. 5 van de Wet van 21 juni 2001.

185. Art. 143bis § 2, 1° Ger. W.

186. Art. 143bis § 2, 2° Ger. W.

het Openbaar ministerie. Vooral deze laatste bevoegdheid is een belangrijke hefboom voor het college om daadwerkelijk in te grijpen in het federaal parket.

- Men mag niet over het hoofd zien dat het college van procureurs-generaal tot taak heeft de Minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op verzoek, over **elke zaak** die verband houdt met de opdrachten van het Openbaar ministerie.¹⁸⁷ Ook de werking van het federaal parket en de wijze waarop het wordt geleid vallen hieronder, zodat andermaal een rechtstreekse mogelijkheid tot tussenkomst bestaat indien zou blijken dat de federale procureur al te eigengereid zou optreden.
- Tijdens de hoorzitting in de Kamer gaf de procureur-generaal te Gent een overzicht van de in zijn ogen talrijke en verregaande bevoegdheden van de federale procureur, die de vrees van ongecontroleerd handelen voeden. Het is juist dat wanneer men die bevoegdheden op een rijtje zet dit vrij indrukwekkend overkomt,¹⁸⁸ maar vele van die bevoegdheden zijn, hetzij niet nieuw maar dateren reeds van 1998, hetzij niet exclusief voor de federale procureur (ook de Procureur des Konings of de nationaal magistraat hebben thans die bevoegdheden), hetzij geen echte beslissingsbevoegdheid (advies aan de Minister van Justitie inzake detachering van lokale parketmagistraten, advies bij conflicten tussen de commissaris-generaal en een directeur-generaal van de federale politie wanneer het conflict tot bij de voogdijministers komt), hetzij geldt ook een omgekeerde verbintenis na te leven door de federale procureur (zo b.v. de wederzijdse informatieplicht). Zo is thans ook de Procureur des Konings bevoegd over het ganse grondgebied van het Rijk (art. 23 tweede lid Sv.) en voert hij onder het gezag van de Minister van Justitie alle opdrachten uit van het O.M. (art. 150 tweede lid Ger. W.) en oefent hij leiding en toezicht uit op de magistraten van zijn parket en op de officieren. Zo bekleden thans de nationaal magistraten ook een sleutelpositie in de internationale informatie-uitwisseling en internationale samenwerking en kunnen zij in sommige gevallen dwingende onderrichtingen geven met betrekking tot de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en de internationale samenwerking en kunnen zij, zolang een Procureur des Konings zijn bevoegdheid niet uitoefent, zelf alle bindende dringende maatregelen nemen, die zij noodzakelijk achten. Ook thans zijn zij officier van gerechtelijke politie en beschikken zij over alle wettelijke bevoegdheden van de Procureur des Konings over het hele grondgebied.

Het is onbetwistbaar juist dat inzake de federale politie en de controle op de politie-informatie, de federale procureur een sleutelpositie inneemt, maar ook dat is niet nieuw en dateert van de Wet op de Geïntegreerde Politie van december 1998. Inzake de beslissingen met betrekking tot de aanwending van politiecapaciteit moet gesteld dat het trouwens niet altijd de federale procureur is die het laatste woord heeft. Artikel 8/7 van de Wet op het Politieambt verleent die bevoegdheid aan de federale procureur enkel voor het geval de Algemene Directie van de Gerechtelijke Politie van de Federale Politie niet over de nodige middelen beschikt om gelijktijdige vorderingen van gerechte-

187. Art. 143bis § 3 eerste lid Ger. W.

188. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 9, 10 en 11.

lijke overheden in te willigen. Daarnaast moet opgemerkt worden dat artikel 28ter § 3 derde lid Sv., de bevoegdheden van de procureur-generaal inzake de problematiek van de politiecapaciteit (lokale en federale politie) volledig onverkort laat. De vraag die het college zich stelt is hoe de federale procureur de spanningen tussen de diverse leidende magistraten zal kunnen neutraliseren wanneer het gaat om een betwisting waarin hij zelf tegelijkertijd “rechter” en “partij” is.¹⁸⁹ De vraag die zich o.i. echter voorafgaandelijk opdringt is of men binnen het O.M., dat één en ondeelbaar is, mag of kan vertrekken vanuit dergelijke antagonistische opstelling en of de opmerking van procureur-generaal SCHINS twee jaar eerder niet pertinent is: “*De woorden ‘rechter en partij’ zijn hier niet op hun plaats. De enige partij is het belang van de maatschappij.*”¹⁹⁰

- Misschien wel de belangrijkste controle, en dat wordt in de discussie zeer vaak over het hoofd gezien, zijn de gewone instrumenten van het Wetboek van Strafvordering. De aard van de strafdossiers waarvoor de federale procureur de strafvordering kan uitoefenen, brengt met zich mee dat het in zeer veel gevallen, zonet meestal, zal gaan om dossiers waar een gerechtelijk onderzoek vereist is; dit impliceert dat het concrete verloop van het strafdossier dan onder de controle komt van de onderzoeksrechter, zodat de macht van de federale procureur over het verloop van de strafzaak daadwerkelijk wordt beperkt.¹⁹¹ Deze controle is drievoudig, met name door de raadkamer, (eventueel) de kamer van inbeschuldigingstelling en de bodemrechter (met ook daar beroepsmogelijkheden).
- Er mag tevens niet uit het oog worden verloren dat artikel 274 Sv. onverkort blijft gelden luidens hetwelk de procureur-generaal ambtshalve of op bevel van de Minister van Justitie opdracht geeft aan de Procureur des Konings om de misdrijven waarvan hij kennis draagt, te vervolgen.

III. Ten uitgeleide

De efficiëntie en de meerwaarde van het federaal parket zal o.i. prioritair afhangen van zijn bescheidenheid. De eerste zorg van de federale procureur moet zijn er zorg voor te dragen dat het federaal parket niet binnen de kortste keren met een “waterhoofd” opscheept zit, en, m.a.w. onmiddellijk verzuipt in een niet te overziene werklast. In het ruime kader van 19 magistraten (ter herinnering thans zijn de nationaal magistraten met drie) schuilt het gevaar te denken dat men vele zaken zal aankunnen, terwijl de ervaring leert dat niets zo moeilijk is als aan capaciteitsbeheersing te doen, ondermeer omwille van het feit dat een parket geen vat heeft op een aantal hefbomen (b.v. de activiteitsgraad van politiediensten). Nogmaals moet er hier voor gewaarschuwd worden dat het systeem van de delegaties van lokale parketmagistraten uitzonderlijk moet blijven en niet kan dienen om structurele tekorten op te vangen. Ook de HRJ waarschuwde ervoor dat “de praktijk evenwel anders zou kunnen uitvallen, gelet op de werklast, die

189. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 15.

190. *Parl. St.* Senaat 1998-1999, nr. 1066/6, p. 44.

191. *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-691/4, p. 6.

waarschijnlijk *heel groot zal zijn*".¹⁹² In tegenstelling tot de HRJ menen wij echter niet dat dit gevaar voortkomt uit de bevoegdheidsomschrijving van het federaal parket, dan wel uit de daadwerkelijke en praktische toepassing ervan, en, zoals gezegd, de concrete ambities van de federale procureur en de manier waarop de Procureurs des Konings tegen het federaal parket aankijken en ondermeer de vraag of zij het federaal parket niet als een uitgelezen vehikel zal beschouwen om "*moeilijke*" dossiers door te schuiven naar het federale niveau.¹⁹³ De essentiële rol van de Minister van Justitie en het college van procureurs-generaal lijkt ons dan ook te zijn (1) het federaal parket te hoeden voor overdreven ijver en optimisme, wil haar creatie niet van bij het begin een slag in het water worden en (2) de Procureurs des Konings in toom te houden in hun eventuele ijver om dossiers te "federaliseren".

Ondertussen wordt al luidop en in diverse gremia gedacht aan een volwaardig Europees Openbaar ministerie. We citeren, ter illustratie senator VANDENBERGHE: "*Zouden we niet beter een Europese procureur-generaal benoemen? De georganiseerde criminaliteit overschrijdt niet enkel de grenzen van de arrondissementen, maar ook de nationale grenzen.*"¹⁹⁴ Wellicht staat deze evolutie in de sterren geschreven (cf. "Eurojust") maar, middertwyl komt het er in België toch op aan eerst het federaal parket zijn slagkracht te geven die iedereen ervan verwacht.

De woorden van de commissievoorzitter van de kamercommissie Justitie lijken ons als afsluiter pertinent en gelden wellicht bij elk veranderingsproces: "*Indien men, zelfs in de huidige structuur en afgezien van de mandaten, profielen, "verticalisatie" en dergelijke, niet kan rekenen op de positieve inzet van degenen die bepaalde beleidsfuncties in de structuur moeten waarnemen, men met moeilijkheden zal geconfronteerd worden.*"¹⁹⁵

192. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/3, p. 7.

193. Hier mag in herinnering gebracht worden dat de Gentse procureur-generaal, tijdens de senaats-besprekingen van de Wet van 22 december 1998 de volgende waarschuwing liet horen: "*De meeste procureurs des Konings zijn geen vragende partij voor de oprichting van een federaal parket. Indien zij daar toch positief tegenover staan, is het eerder om 'lastige' dossiers van zich af te schuiven*", *Parl. St.* Senaat 1998-1999, nr. 1066/6, p. 39 en 40.

194. *Hand.* Senaat 2000-2001, nr. 2-124, p. 12.

195. *Parl. St.* Kamer 2000-2001, nr. 897/12, p. 26.