

DE SINT MICHIELSAKKOORDEN EN DE FEDERALISERING VAN HET STRAFRECHT: EEN BELGENMOP?

Artikel 11 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen bepaalt:

'Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in art. 7 van dat Wetboek'.

Vrij snel heeft de regionale wetgever, vooral op het gebied van het leefmilieu, strafbepalingen uitgevaardigd die afweken van de regels van Boek I van het Strafwetboek, meer bepaald i.v.m. de recidive; hij oordeelde waarschijnlijk dat artikel 100 Sw., het voorlaatste artikel van het Boek I, hem daartoe de machtiging verleende door het volgende te bepalen:

'Bij gebreke van andersluidende bepalingen in bijzondere wetten en verordeningen, worden de bepalingen van het eerste boek van dit wetboek toegepast op de misdrijven die bij de wetten en verordeningen strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van hoofdstuk VII en van art. 85'.¹

Is een decreet, van zodra het strafbepalingen bevat, immers geen bijzondere wet in de zin van dit artikel?

Het Arbitragehof heeft deze zienswijze echter niet gedeeld. Het heeft de bepalingen geannuleerd in het Decreet van de Vlaamse Raad van 2 juli 1981 betreffende het beheer van de afvalstoffen, waarbij een afwijkend regime inzake recidive en medeplichtigheid was ingevoerd.² Eveneens vernietigd werden de bepalingen in het Decreet van de Waalse Gewestraad van 5 juli 1985 betreffende de afvalstoffen, waarbij Boek I van het Strafwetboek toepasselijk was verklaard, waarbij de natuurlijke en rechtspersonen burgerlijk en hoofdelijk aansprakelijk waren gesteld voor de boeten en kosten voortvloeiend uit veroordelingen uitgesproken tegen hun aangestelden, bestuurders, zaakvoerders of vereffenaars, en waarbij een afwijkend regime inzake recidive en bijzondere verbeurdverklaring was ingesteld.³

Als antwoord op een prejudiciële vraag besliste het Arbitragehof dat artikel 39, § 3 van het Decreet van de Vlaamse Raad van 26 juni 1985 betreffende de mi-

1. Hoofdstuk VII handelt over de strafbare deelneming, art. 85 over de toepassing van de verzachtende omstandigheden t.a.v. feiten, strafbaar met correctionele straffen.

2. Arbitragehof, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1985.

3. Arbitragehof, 7 mei 1990, *B.S.*, 24 mei 1990.

lieuvergunning strijdig was met de Grondwet: door te stellen dat alle bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van Hoofdstuk VII en artikel 85 toepasselijk werden verklaard op de inbreuken ingevoerd door het Decreet, schendt artikel 39, § 2 de regels door of krachtens de Grondwet vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten: de decreetgever is niet bevoegd van deze bepalingen af te wijken, ze te bevestigen of ze al dan niet toepasselijk te verklaren; ook het artikel 40 van het Decreet, waarin de werkgever burgerlijk aansprakelijk wordt gesteld voor het betalen van de geldboetes en de gerechtskosten, waartoe aangestelden of lasthebbers zouden worden veroordeeld, werd als schending van de bevoegdheidsverdelende regels aangemerkt.⁴

In deze arresten interpreteert het Arbitragehof het artikel 11 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 in die zin dat de algemene regels inzake de bestraffing van misdrijven de regels van Boek I van het Strafwetboek zijn, en dat de term 'wet' in artikel 100 Sw. verwijst naar de nationale wet, aangezien artikel 9 van de Grondwet, luidens welk geen straf kan worden ingevoerd dan krachtens een wet, niet anders dan naar de nationale wet kan verwijzen.

Dezelfde arresten hebben eveneens een reeks decretale bepalingen vernietigd op het gebied van de strafprocedure, m.n. de bepalingen waarin de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie werd verleend aan zekere ambtenaren, waarin bevoegdheden inzake huiszoeking werden toegekend en waarin de bewijskracht van processen-verbaal werd bepaald. De decreetgever, aldus het Hof, is niet bevoegd regels uit te vaardigen betreffende de vorm van de vervolging, aangezien dit een aangelegenheid is die krachtens artikel 7 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden; de bewijswaarde van de processen-verbaal betreft het bewijs in strafzaken en maakt deel uit van de vaststelling van de vorm van de vervolging en is als dusdanig evenzeer voorbehouden aan de nationale wetgever; de gevallen waarin een huiszoeking kan worden bevolen en de vorm waarin zulks kan geschieden kunnen alleen door de nationale wetgever worden bepaald, aangezien artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat huiszoeking enkel kan plaatsvinden in de gevallen door de wet bepaald, m.a.w. door de nationale wetgever.⁵

Deze rechtspraak heeft kritiek uitgelokt in de rechtsleer⁶: de vraag is inderdaad gesteld waarom, nu de decretale wetgever, net zoals de nationale wetgever, de bevoegdheid heeft verkregen strafbepalingen uit te vaardigen en de ambtenaren aan te duiden die bevoegd zijn inbreuken vast te stellen, hij niet tevens bevoegd zou zijn bijzondere regels uit te vaardigen inzake de recidive of de samenloop, of te legifereren i.v.m. de bewijskracht van de processen-verbaal van de toezichtsambtenaren, daar waar hij wel de bevoegdheid heeft een afwijkende verjaringstermijn te bepalen.⁷ Er werd in dit verband zelfs een wetsvoorstel inge-

4. Arbitragehof, 7 mei 1992, *J.L.M.B.*, 1992, 1298.

5. Daarentegen besliste het Arbitragehof dat de decreetgever een verjaringstermijn kan bepalen die afwijkt van de Wet van 17 april 1878 houdende de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering: Arbitragehof, 18 juni 1992, *J.L.M.B.*, 1992, 1301, met noot P. COENRAETS.

6. Zie o.m. ANDERSEN, R. e.a., *La Cour d'arbitrage. Actualité en perspective*, Bruylant, 1988, 351: DELVA, W. en SMETS, J., 'De staatshervorming en het strafrecht', in *Liber amicorum Marc Châtel*, 1991, 102.

7. Zie noot 5.

diend om, althans gedeeltelijk, aan deze kritieken tegemoet te komen. Doel van het wetsvoorstel is de al te strikte interpretatie van artikel 11 door het Arbitragehof in de toekomst te vermijden.⁸ Luidens dit voorstel zou artikel 11 van de Bijzondere Wet als volgt worden gewijzigd:

'Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in art. 7 van het Strafwetboek.

Boek 1 van het Strafwetboek blijft van toepassing voor de niet-naleving van een bepaling die door een decreet als misdrijf wordt aangemerkt.

Voor de herhaling kan het decreet echter bijzondere regels vaststellen.'

Deze kritiek en de voorgestelde oplossingen zijn misschien ten dele verantwoord. Toch heeft de huidige jurisprudentie van het Arbitragehof het voordeel dat, hoe verscheiden ook, de strafwetgeving van de Gewesten en Gemeenschappen onderworpen blijft aan de algemene bepalingen van Boek I van het Strafwetboek en aan het Wetboek van Strafvordering. Er zijn in België één staat, drie Gewesten en drie Gemeenschappen, maar er is voornamelijk slechts één strafrecht en één strafprocedure.

De 'Voorstellen tot vervollediging van de federale staatsstructuur' van 28 september 1992, 'Sint Michielsakkoorden' genoemd, bevatten een bepaling waardoor deze beginselen fundamenteel op de helling worden gezet. Krachtens deze voorstellen zou het artikel 11 van de Bijzondere Wet van 11 augustus 1980 worden vervangen door een tekst met de volgende strekking:

'Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens niet-naleving bepalen.

Onverminderd de in het decreet opgenomen bepalingen betreffende de herhaling is op die strafbepalingen Boek I van het Strafwetboek van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een decreet kunnen worden gesteld.

Het decreet dat een in het vorige lid bedoelde uitzondering bevat, die een nieuwe straf is, kan door de Executieve enkel bekrachtigd worden na het eensluidend advies van de Ministerraad over deze nieuwe straf.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten:

1° de hoedanigheid van agent en officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beedigde ambtenaren van het personeel van de Executieve;

2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3° de gevallen bepalen waarin huiszoeking kan plaatshebben'.

Deze tekst⁹ strekt ertoe de decretale wetgever dezelfde bevoegdheden te verlenen als diegene die de nationale wetgever nu krachtens artikel 100 Sw. heeft wanneer hij bijzondere wetten uitvaardigt: de decretale wetgever zal voortaan kunnen af-

8. Voorstel van Bijzondere Wet tot wijziging van art. 11 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, 11 februari 1992, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 126/1.

9. Die bijna woordelijk wordt hernomen in art. 9 van het Voorstel van Bijzondere Wet tot hervorming van de instellingen, *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1).

wijken van de bepalingen van het eerste Boek van het Strafwetboek, criminele straffen invoeren, bijzondere regels inzake recidive, samenloop, burgerlijke aansprakelijkheid of betaling van geldboetes invoeren, en zelfs bijzondere straffen creëren. In dit laatste geval is weliswaar een veiligheidsklep ingebouwd, doordat wordt bepaald dat een dergelijk decreet enkel door de Executieve kan bekrachtigd worden na eensluidend advies van de Ministerraad. De vraag rijst echter of de Gewesten en Gemeenschappen deze nieuwe vorm van voogdij zullen aanvaarden, nu zij krachtens de Sint Michielsakkoorden nieuwe machten en steeds verdergaande bevoegdheden krijgen, en nu de nationale staat meer en meer een residuaire rol wordt toebedeeld. Deze voogdij is waarschijnlijk des te minder aanvaardbaar, omdat zij niet zou bestaan in de gevallen waarin een huiszoeking kan plaatshebben, waar de grondwettelijke waarborg het meest verantwoord is. Kan men zich bovendien politiek gezien voorstellen dat de Ministerraad zich werkelijk zou verzetten tegen de wil van een Gewest of Gemeenschap en hierdoor het voortbestaan van de regering in het gedrang zou brengen?

Indien dit voorstel – waarover, naar verluidt, een ruime eensgezindheid bestaat, zowel in het Noorden als in het Zuiden van het land – wordt aangenomen, dan zal België de eerste federale staat zijn in Europa waarin de deelstaten over een derwijze brede bevoegdheid op strafrechtelijk gebied beschikken. Het is allesbehalve ondenkbaar dat de in 1976 aangevatte herziening van het Strafwetboek, die heeft geleid tot een Ontwerp van Boek I van het Strafwetboek, voorgesteld door de Koninklijke Commissaris in 1985, wordt gestaakt, en dat elke gemeenschap haar eigen wetboek opstelt. In dat geval zouden er in België, een land met amper 10 miljoen inwoners, 7 verschillende strafrechten zijn: het algemeen strafrecht van de nationale staat, het bijzonder strafrecht van de nationale staat, het strafrecht van de Vlaamse Gemeenschap, dat van de Franstalige Gemeenschap, dat van het Waalse Gewest, dat van Brussel-Hoofdstad, en dat van de Duitstalige Gemeenschap. Kan men zich werkelijk voorstellen dat, in dit kleine land dat zo lang een toonaangevende rol heeft gespeeld op het gebied van het strafrecht, zeven verschillende regimes inzake strafrechtelijke verantwoordelijkheid zouden bestaan, b.v. betreffende de verantwoordelijkheid van rechtspersonen, en zeven regimes inzake de verzachtende omstandigheden, de poging, de samenloop, de recidive? En dat alles op een ogenblik waarop de rechtsleer steeds meer de versnippering van het strafrecht aan de kaak stelt?¹⁰ Op een ogenblik waarop, in Europa, de inspanningen, zowel binnen de Raad van Europa als binnen de E.E.G. gericht zijn op de eenmaking van het strafrecht en niet op zijn versnippering?¹¹ Kan men van de rechtsonderhorige verwachten dat hij, indien de weg van de Sint Michielsakkoorden werkelijk wordt gevolgd, nog steeds geacht wordt de wet te kennen? Zullen de hoven en de rechtbanken niet geneigd zijn een steeds bredere toepassing te geven aan de rechtsfiguur van de onoverwinnelijke rechtsdwaling? Zullen de rechtscolleges van de ene regio bevoegd blijven om kennis te nemen van inbreuken gepleegd in een andere regio? Zullen zij het toepasselijke recht nog kennen? Zullen zij niet, veel meer nog dan thans het geval is, hun toevlucht moeten nemen tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Arbitragehof? Zal

10. Zie o.m. GORLÉ, F., 'Is een ontwarring van de chaos van de strafbaarstellingen nog mogelijk?', in *Liber amicorum Frédéric Dumon*, 457-474, Antwerpen, Kluwer, 1983.

11. Zie b.v. art. K1 van het Verdrag van Maastricht (7 februari 1992).

men uiteindelijk niet belanden in een situatie waarin, op termijn, de voorwaarde van de dubbele incriminatie, toepasselijk in het internationaal strafrecht, in het regionale Belgische strafrecht zal worden gesteld?

De decretale wetgever zal voortaan dus andere of nieuwe straffen kunnen uitvaardigen. Zelfs al is in dit geval een veiligheidsklep voorzien (zie hierboven), toch stelt zich de vraag naar de eventuele repercussies van deze mogelijkheid. Wie zal gelast worden met de tenuitvoerlegging van deze straffen, als het zuiver regionale straffen betreft? Zal genade, een per definitie 'nationaal' instrument (art. 73 G.W.) mogelijk zijn voor de betrokken veroordelingen? En quid van de amnestie? Wat is het gevolg van het bestaan van bijzondere, regionale, straffen t.a.v. het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek? Indien b.v. de regels inzake de bijzondere verbeurdverklaring verschillend zouden zijn naargelang van het gewest en/of de gemeenschap, zal dit dan geen gevolgen hebben t.a.v. de bevoegdheden inzake de inbeslagname met het oog op de verbeurdverklaring?

Wat zullen de repercussies zijn van de repercussies van de regionalisering van het strafrecht op de internationale samenwerking in strafzaken, vooral dan in Europees verband, waar de samenwerking het meest dringend is, na het wegvallen van de interne grenzen? Een verregaande regionalisering van het straf(proces)recht in België zou de samenwerking niet alleen nog veel complexer maken dan zij thans reeds is (voorwaarde van dubbele incriminatie, procedurele beletsels zoals *non bis in idem*, verjaring en verstekvonnissen), maar zou als resultaat kunnen hebben dat bepaalde beletsels wel t.a.v. de ene, maar niet t.a.v. de andere regio (Gemeenschap en/of Gewest) zouden gelden. Stel b.v. dat een van de regio's zou beslissen de doodstraf weer in te voeren, hoe moet het dan verder met de uitlevering, nu vele Europese landen systematisch uitlevering weigeren aan niet-abolitionistische landen?

Deze, en nog veel andere vragen worden opgeroepen door de voorgestelde regionalisering van het straf(proces)recht. Indien al te ondoordacht doorgevoerd zouden onze Europese buurlanden België wel eens smalend kunnen bekijken en zich afvragen of het hier nogmaals om een Belgenmop gaat.

Jules MESSINE (U.L.B.)

Françoise TULKENS (U.C.L.)

Chris VAN DEN WIJNGAERT (U.I.A.)

12 december 1992

Bibliografie

- ANDERSEN, R. e.a., *La Cour d'arbitrage. Actualité en perspective*, Bruylant, 1988, 351.
- ALEN, A., 'De bevoegdheidsverdeling tussen de staat, de gemeenschappen en de gewesten. Enkele algemene bedenkingen', *T.B.P.*, 1989, 139-148.
- DELVA, W. en MEERSCHAUT, F., 'Overzicht van rechtspraak', *T.P.R.*, 679-767.
- DELVA, W. en SMETS, J., 'De staats hervorming en het strafrecht', in *Liber amicorum Marc Châtel*, 1991, 85-105.
- JADOT, B., 'Les régions belges et les incriminations spécialement dans le domaine de l'environnement', *R.D.P.*, 1989, 1075-1088.
- LAVRIJSEN, L., 'Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de Staats hervorming', in LAVRIJSEN, L., ORBAN DE XIVRY, E., HERBIET, M. en HANNEQUART, J.P., *De bevoegdheden inzake milieubeheer*, 1990, 160-173.