

DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING

## NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft : - Vlaamse prioriteiten strafrechtelijke vervolging**

### 1. INHOUDELIJK

#### 1. Situering: operationalisering van het Vlaamse strafrechtelijke vervolgingsbeleid

In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 kan men onder bestuurszaken, "Vlaamse Justitie 1.0" het volgende lezen:

*"We vertalen de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering zo snel mogelijk in richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid."*

De beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid formuleert ter uitvoering hiervan o.m. de volgende doelstelling:

*"Ik zal de samenwerking met het College van Procureurs-generaal zo snel mogelijk opstarten. Ik zal de vergaderingen van het College van Procureurs-generaal actief bijwonen en erover waken dat de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering zo snel mogelijk vertaald worden in richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid. Ik hanteer daarbij als principe dat strafrechtelijke vervolging het best alleen gevraagd kan worden voor de meest strafwaardige overtredingen (strafrecht als ultimum remedium)."*

In de conceptnota inzake de operationalisering van het Vlaams strafrechtelijk vervolgingsbeleid (VR 2015 1302 DOC.0138.1BIS) wordt dit verder uitgewerkt als volgt:

*"De capaciteit binnen de parketten om zaken te vervolgen is beperkt. Daarom is het noodzakelijk dat Vlaanderen de prioriteiten die zij belangrijk acht zo concreet en gecoördineerd mogelijk formuleert om zo een heldere en consistente bijdrage te leveren aan het vervolgingsbeleid. Voor alle thema's die Vlaanderen belangrijk acht, kunnen eventueel richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid worden voorbereid door het College van procureurs-generaal. Deze richtlijnen worden zelf steeds voorbereid binnen de expertisenetwerken. Het is wel weinig waarschijnlijk dat er m.b.t. de verschillende thema's een veelvoud van richtlijnen zal*

*worden uitgevaardigd en het is dus van belang voor Vlaanderen om duidelijke prioriteiten naar voor te schuiven en om per thema te focussen op de zaken die echt belangrijk zijn om strafrechtelijk te vervolgen. Het is aangewezen dat er overkoepelende, transversale Vlaamse prioriteiten voor het vervolgingsbeleid worden opgemaakt. Het vervolgingsbeleid kan niet afzonderlijk worden gezien van een bestuurlijk handhavingsbeleid.”*

## 2. Totstandkoming van de prioriteiten

Inventaris strafbepalingen - Het projectteam Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid (CVH) inventariseerde, in samenwerking met de ambtelijke werkgroep coördinatie Vlaams vervolgingsbeleid, de regelgeving waarin gedragingen werden strafbaar gesteld in de materies waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is. Deze niet-exhaustieve lijst bevatte 131 decretale of (nog) wettelijke regelingen.

Aanvankelijke criteria - Op basis van deze lijst heeft de minister-president op 27 mei 2016 de Vlaamse ministers (en de projectleider de departementen) gevraagd om hun prioriteiten mee te delen, waarbij hen enkele criteria werden aangereikt:

- Het moreel verwerpelijk karakter van de feiten of gedraging;
- De schade die is aangericht aan mensen, goederen en omgeving
- De handhaafbaarheid van de norm
- De tolerantiegraad (bv. de overtreding wordt in het algemeen vrij breed getolereerd, een eerste overtreding wordt door de vingers gezien ...)
- Pakkans
- Proportionaliteit tussen straf en gedraging
- Aanwezigheid van alternatieven – strafrecht als ultimum remedium
- Financiële consequenties (kostprijs van te leveren inspanningen, return naar de Vlaamse overheid ..)
- Effectiviteit van strafrechtelijke vervolging: leidt de aanpak (snel) tot het gewenste resultaat?

Verhouding tot KIV en NVP - Daarbij werd ook het verschil van deze prioriteiten t.o.v. de insteken voor de Kadernota Integrale Veiligheid (KIV) en het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) geduid. Terwijl de KIV en het NVP zich zeer sterk richt(t)en op veiligheidsaspecten die via een ketenaanpak kunnen/moeten worden behartigd, met bijzondere aandacht voor de rol van de politie, golden nu als uitgangspunten :

- a) de prioriteiten worden niet louter vanuit een veiligheidsperspectief bekeken, maar kunnen ook andere vormen van ongewenst maatschappelijk gedrag omvatten;
- b) het zwaartepunt van de opsporing of het handhavend optreden ligt niet of toch niet noodzakelijk bij de politie doordat eigen gespecialiseerde inspectiediensten de hoofdmoot voor hun rekening nemen. De tussenkomst van of samenwerking met verschillende bevoegdheidsdomeinen of bestuursniveaus is geen allesbepalend criterium voor de prioriteitstelling;
- c) de prioriteiten zijn beperkt tot het strafrechtelijke aspect van de handhaving. Er wordt niet gefocust op de ketenaanpak, m.a.w. niet op de preventieve aanpak, noch op de nazorg (hoe belangrijk deze ook zijn), maar op de reactieve of repressieve handhaving.

Dit had niet tot gevolg dat de prioriteiten die in het kader van de KIV en het NVP naar voor werden geschoven niet meer overeenkomen met de prioriteiten die uit deze bevraging volgden, maar er werden daarnaast ook nieuwe prioriteiten geformuleerd.

Verkregen input - Uit de ontvangen input blijkt dat:

- het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur (departement Kanselarij en Bestuur), het beleidsdomein Financiën en Begroting en het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie aangaven geen strafrechtelijke prioriteiten voorop te stellen;
- de overige departementen of agentschappen formeel al dan niet uitgebreide en al dan niet gemotiveerde lijsten met strafrechtelijke prioriteiten opmaakten;

Op de ambtelijke werkgroep van 26 april 2017 werd de gecoördineerde input besproken en met consensus goedgekeurd onder voorbehoud van een verdere verfijning voor de beleidsdomeinen WSE en MOW. Na deze verfijning kon de lijst van prioriteiten worden verwerkt tot het voorliggende voorstel van prioriteiten.

### 3. Soorten prioriteiten

Algemene en specifieke prioriteiten - Bij de vaststelling van de prioriteiten wordt er een onderscheid gemaakt tussen algemene prioriteiten op basis van (gecumuleerde) criteria enerzijds en gespecificeerde of geconcretiseerde prioriteiten anderzijds.

Algemene prioriteiten – De ambtelijke werkgroep besloot om de algemene strafrechtelijke prioriteiten af te bakenen op basis van de volgende algemene criteria:

- de ernst van de gedraging: Het criterium van de ernst van de gedraging wordt hierbij ruim geïnterpreteerd. Het kan verwijzen naar de ernstige gevolgen van het misdrijf, maar ook naar de bijzondere positie van het slachtoffer, het georganiseerd karakter van de misdrijven, of het professioneel kader waarbinnen de gedraging plaatsvond. Ook de samenhang met andere misdrijven maakt dat een gedraging ernstiger wordt ingeschat. Ook het gevoel van de noodzaak om "justitie" in te schakelen speelt hier een rol. Zo zal bijvoorbeeld nood aan een strafrechtelijke vervolging meer doorwegen wanneer er sprake is van recidive (voor de tweede keer een zware overtreding begaan) of bij escalatie zoals bij het gebruik van geweld;
- aansluitend bij de 'ernstige gevolgen' van het misdrijf speelt ook het schade- en leedprincipe een grote rol. Zo zal de grootte van de aangebrachte schade kunnen maken dat het misdrijf als prioritair dient te worden beschouwd;
- de frequentie maakt dat, wanneer een gedraging in het algemeen vrij breed wordt getolereerd en een eerste overtreding van de regelgeving nog door de vingers kan worden gezien, het feit van geconstateerde herhaaldelijke overtredingen de noodzaak aangeven tot een strenger strafrechtelijk optreden. Ook hier wordt de nood tot het inschakelen van 'justitie' aangevoeld;
- het financieel voordeel omvat zowel de gedragingen waarbij een vermogensvoordeel heeft plaatsgevonden als gedragingen die aanleiding geven tot sociale fraude. Veel van de als prioritair te vervolgen omschreven feiten worden gepleegd met het oogmerk om zich op een illegale manier te verrijken, rechtstreeks of onrechtstreeks, maar altijd ten koste van de burgers en de overheid (fraude) en in het nadeel van het eigendomsrecht en de eerlijke concurrentie binnen de eengemaakte vrije markt (zie ook Kadernota Integrale Veiligheid, punt 3.4 Buitgerichte aanpak). Ook wanneer een verbeurdverklaring

- van het vermogensvoordeel voorzien is in de regelgeving kan men stellen dat de strafrechtelijke vervolging als prioritair dient te worden beschouwd;
- ook het moreel verwerpelijk karakter van een gedraging, waarbij een bepaalde gedraging in de samenleving als onaanvaardbaar wordt beschouwd, wordt meerdere keren als criterium voorop geplaatst om een misdrijf als prioritair te behandelen aan te duiden. Hierbij wordt, naast de schending van de regelgeving, ook een schending van een in de samenleving geldende norm vastgesteld. Het betreffende gedrag wordt in de samenleving beschouwd als onaannemelijk, onaanvaardbaar en door iedereen afgekeurd. Voor dergelijke feiten of gedragingen dient een nultolerantie te worden gehanteerd. Hieronder valt bijvoorbeeld de belemmering van het onderzoek of agressie naar de handhaver als ondermijning van het bestuurlijk gezag. Ook het in gevaar brengen van de fysieke integriteit van de verbalisant wordt als moreel verwerpelijk beschouwd. Het moreel verwerpelijk karakter geeft ook aan dat er een lage tolerantiegraad bestaat voor dergelijke gedragingen.

Hoe meer algemene criteria van toepassing zijn, des te duidelijker dat een strafrechtelijke handhaving prioritair aangewezen is.

Specifieke prioriteiten – Naast de algemene prioriteiten worden er ook specifieke of concrete prioriteiten vastgesteld. Voor deze gevallen wordt een strafrechtelijke handhaving steeds aangewezen geacht. Deze specifieke prioriteiten voldoen steeds aan één of meerdere algemene criteria. Toch worden ze specifiek vermeld omdat een strafrechtelijke behandeling in deze gevallen onontbeerlijk wordt geacht.

Het is niet omdat een bepaald gedrag niet als een specifieke strafrechtelijke vervolgingsprioriteit werd opgenomen dat het niet op basis van de algemene criteria toch een prioritair strafrechtelijk te vervolgen gedraging kan zijn.

#### **4. Beslissing van de Vlaamse Regering over strafrechtelijke prioriteiten vormt op zich geen bindende richtlijn voor de parketten**

Artikel 151 § 1 Grondwet bepaalt dat de federale minister van justitie het recht heeft om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen. De gemeenschappen en gewesten nemen, voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, deel aan de uitwerking van deze richtlijnen.

Artikel 11bis van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen benadrukt nogmaals dat, voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, elk wat hen betreft, deelnemen aan de uitwerking van de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, met inbegrip van die van het opsporings- en vervolgingsbeleid en dat ze, voor de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, deelnemen aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal, met inbegrip van de prioritering van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid in het algemeen.

In artikel 2 van het Samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid wordt vervolgens bepaald dat de door gemeenschappen en gewesten afgevaardigde ministers deelnemen aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal wanneer die

betrekking hebben op de vaststelling van de prioriteiten binnen de richtlijnen van strafrechtelijk beleid in het algemeen, met dien verstande dat ze zich elk uitspreken met betrekking tot hun eigen bevoegdheden.

Omdat de voorbereiding van de richtlijnen normaliter gebeurt via de werking van expertisenetwerken, bepaalt artikel 4 van het voormelde Samenwerkingsakkoord dat de ambtenaren en deskundigen van gemeenschappen en gewesten deelnemen aan de werkzaamheden van de expertisenetwerken voor het uittekenen van de richtlijnen van strafrechtelijk beleid of de uitvoering van die richtlijnen.

Kortom, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest is enkel bevoegd om deel te nemen aan de uitwerking van algemene richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief het bepalen van prioriteiten van strafrechtelijke opsporing en vervolging, maar de uiteindelijke bevoegdheid tot het aannemen van dergelijke richtlijnen ligt, zoals geëxpliciteerd in artikel 143quater Ger. Wb. bij de federale minister van Justitie, nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen. Enkel de richtlijnen die op die wijze zijn tot stand gekomen zijn bindend voor alle leden van het openbaar ministerie.

De enkele beslissing van de Vlaamse Regering waarbij de prioriteiten inzake strafrechtelijke opsporing en vervolging worden vastgesteld vermag de parketten niet te binden. Dat kan enkel door een richtlijn van de federale minister van justitie, na advies van het College van procureurs-generaal of een gezamenlijke richtlijn van hen beiden.

In de praktijk wordt er eerst naar gestreefd om een richtlijn uit te werken in voorafgaand overleg en in consensus met het College van Procureurs-generaal via het meest aangewezen expertisenetwerk, in casu het netwerk strafrechtelijk beleid, zodat een "harde" toepassing van art. 143quater Ger. Wb. wordt vermeden. Daarnaast blijft de toepassing van art. 143quater Ger. Wb. het prerogatief van de federale minister van justitie, zodat een politieke afstemming met deze minister aangewezen is.

Indien de Vlaamse Regering t.a.v. de parketten bindende kracht wil verlenen aan haar prioriteiten dan moet na de beslissing van de Vlaamse Regering de rest van het parcours doorlopen worden. Aan de federale minister van Justitie zal worden voorgesteld om in samenwerking met het College van Procureurs-Generaal en het meest geëigende expertisenetwerk, een richtlijn in de zin van artikel 143quater Sv. voor te bereiden, waarin de Vlaamse prioriteringsnota als (voor het openbaar ministerie) bindend strafvervolgingsbeleid wordt bevestigd.

De prioriteiten zijn wel al het kader voor het gebruik van het positief injunctierecht. Op 13 januari 2017 (VR 2017 1301 DOC.0002/1BIS) besliste de Vlaamse regering het injunctierecht terughoudend te gebruiken en de uitoefening ervan te koppelen "aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- 1) de vervolging van de misdrijven is prioritair binnen het Vlaamse strafrechtelijk beleid of is noodzakelijk in het licht van een behoorlijke strafrechtsbedeling, betrokken op Vlaamse bevoegdheden;
- 2) het blijvend stilzitten van het parket is bevestigd of zeer waarschijnlijk;
- 3) het stilzitten van het parket is van dien aard dat het maatschappelijk vertrouwen in de overheid zwaar wordt geschonden;
- 4) de vervolging kan niet via andere middelen worden bewerkstelligd."

De voorliggende Vlaamse prioriteringsnota geeft invulling aan het eerste criterium van de globale weging bij de inzet van het Vlaams injunctierecht, in die zin dat misdrijven, waarvan de vervolging als prioritair wordt aangeduid in de nota, geacht worden te voldoen aan de eerste cumulatieve voorwaarde.

De huidige beslissing over de prioriteiten geldt daarom als onderhandelingsbasis voor de beraadslagingen over een bindende richtlijn als onderdeel van het beoordelingskader voor de uitoefening van het injunctierecht.

Naast de prioriteiten zoals opgesomd in de bijlage, die enkel betrekking hebben op feiten die Vlaanderen kan strafbaar stellen, zal de Vlaamse regering tijdens de onderhandelingen met het College van Procureurs-generaal ook aandacht vragen voor een prioritaire behandeling van de overtredingen op de verkeerswetgeving waarvoor Vlaanderen weliswaar geen directe bevoegdheid heeft op het vlak van de strafbaarstelling, maar wel de exclusieve bevoegdheid en verantwoordelijkheid op het vlak van sensibilisering heeft. Dit past in een ketengerichte aanpak waar de sensibilisering wordt gevolgd door een gepaste opsporing en vervolging.

## **5. Verhouding tot bestaande documenten inzake strafrechtelijke prioritering**

De door de Vlaamse regering aangenomen prioriteiten vormen het nieuwe toetsingskader voor sectorale onderhandelingen over strafrechtelijke prioriteiten, zoals die opgenomen kunnen zijn in sorteernota's of handhavingsprogramma's.

## **2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP**

### **1. Weerslag van het voorstel op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap**

De vaststelling van strafrechtelijke prioriteiten heeft geen weerslag op de begroting. De vaststelling betekent geen toenemende werklast in het opsporingsbeleid door Vlaamse inspectiediensten. De vaststelling van prioriteiten beoogt enkel de gevolgen te regelen die op strafrechtelijk niveau moeten worden verbonden aan de processen-verbaal.

### **2. Advies IF – begrotingsakkoord**

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verkregen op 15 juni 2017.

Het begrotingsakkoord is niet vereist.

## **3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN**

Aangezien de vaststelling van prioriteiten enkel de gevolgen regelt die aan processen-verbaal dienen te worden gegeven, zonder in te grijpen op het bestaande opsporingsbeleid, is er geen weerslag op de lokale besturen.

#### **4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

Het voorliggende voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten.

#### **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist

- a) haar goedkeuring te hechten aan de strafrechtelijke prioriteiten zoals vastgesteld in bijlage 1;
- b) de minister-president te gelasten de prioriteiten aan de federale minister van justitie te bezorgen met het verzoek daarover het advies van het College van Procureurs-generaal in te winnen met het oog op een omzetting ervan in een algemeen bindende richtlijn van het strafrechtelijk beleid,
- c) deze prioriteiten te hanteren als onderdeel van het beoordelingskader voor de uitoefening van het injunctierecht.

De Minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS