Universiteit Antwerpen

Opstellen van een set van criteria voor depenalisering en toepassing ervan door het aanleveren van onderbouwde voorstellen tot depenalisering

Promotoren: Prof. dr. Joëlle Rozie en Prof. dr. Ingrid Opdebeek

Onderzoeker: Dr. Liesbeth Todts

Reflectiegroep: Dr. Jeroen De Herdt, Prof. dr. Stéphanie De Somer, Dr. Fien Gilleir en Prof. dr. Miet Vanderhallen

INHOUD

DEEL I. INLEIDING: PROBLEEMSTELLING, TERMINOLOGIE EN AFBAKENING 7

HOOFDSTUK 1. OPZET VAN HET ONDERZOEKSPROJECT 7
HOOFDSTUK 2. VOORAFGAANDE TERMINOLOGISCHE VERDUIDELIJKING 10
A) Depenalisering 10
B) Strafwaardigheid 13
HOOFDSTUK 3. MOGELIJKE BEPERKINGEN VAN EN VALKUILEN VOOR HET ONDERZOEK 16
A) Geen interdisciplinair evidence-based onderzoek 16
B) Geen eenduidige invulling van het criterium van de "effectiviteit" 18
C) Het gevaar van het klakkeloos volgen van de "publieke opinie" zonder wetenschappelijke onderbouw 26
HOOFDSTUK 4. WAAROM DAN TOCH EEN SET VAN CRITERIA VOOR STRAFWAARDIGHEID? 27
A) Inspiratie uit het buitenland 27
B) Overzicht van de voordelen van een toetsingskader voor de wetgever, de rechter en de burger 30
HOOFDSTUK 5. VERDERE ONDERZOEKSSTRATEGIE 32

DEEL II. DE ONTWIKKELING VAN EEN SET VAN CRITERIA VOOR STRAFWAARDIGHEID 34

HOOFDSTUK 1. UITGANGSPUNT: EEN PRINCIPIËLE KEUZEVRIJHEID VAN DE REGELGEVER TUSSEN STRAFRECHTELIJKE EN BESTUURLIJKE HANDHAVING MAAR MET ALS GRENZEN DE PRELIMINAIRE UITGANGSPUNTEN EN DE GRONDVOORWAARDEN 34
HOOFDSTUK 2. PRELIMINAIRE UITGANGSPUNTEN 37
A) Het strafrecht als ultimum remedium 37
B) Visie over de strafdoelstellingen en gevolgen voor het strafbegrip 40
HOOFDSTUK 3. GRONDVOORWAARDEN M.B.T. DE LEGALITEITSEIS 47
A) De vereiste van een wettelijke grondslag 47
B) Toegankelijkheidseis en voorzienbaarheidseis 49
HOOFDSTUK 4. GRONDVOORWAARDEN M.B.T. DE LEGITIMITEITSEIS 52
A) Het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid als startpunt 52
B) Enkele kanttekeningen bij het taxatie-instrument 59
1. Het (doorslaggevende) criterium van de hiërarchisch hogere norm in het licht van het ultimum remedium-principe 59
2. Overlap met de legaliteitseis en proportionaliteitseis 59
3. Ruime en vage karakter van bepaalde indicatoren 60
4. Cirkelredenering 65
5. Criteria die niet rechtstreeks betrekking hebben op de intrinsieke strafwaardigheid 65
HOOFDSTUK 5. GRONDVOORWAARDEN M.B.T. DE PROPORTIONALITEITSEIS 68
HOOFDSTUK 6. CONCLUSIE: DE SET VAN CRITERIA VOOR DEPENALISERING 72

DEEL III. CONCRETE TOETSING VAN DE STRAFBAARSTELLINGEN EN VOORSTELLEN TOT DEPENALISERING 77

HOOFDSTUK 1. VELDWETBOEK VAN 7 OKTOBER 1886 77
HOOFDSTUK 2. KONINKLIJK BESLUIT VAN 15 OKTOBER 1935 HOUDENDE ALGEMEEN REGLEMENT DER SCHEEPVAARTWEGEN VAN HET KONINKRIJK 80
HOOFDSTUK 3. WET VAN 22 JANUARI 1945 BETREFFENDE DE ECONOMISCHE REGLEMENTERING EN DE PRIJZEN 82
HOOFDSTUK 4. WET VAN 12 JULI 1956 TOT VASTSTELLING VAN HET STATUUT DER AUTOSNELWEGEN 85
HOOFDSTUK 5. WET VAN 15 JULI 1960 TOT ZEDELIJKE BESCHERMING VAN DE JEUGD 88
HOOFDSTUK 6. GECOÖRDINEERDE WETTEN VAN 20 SEPTEMBER 1960 OP HET ZEEVAARTONDERWIJS 94
HOOFDSTUK 7. WET VAN 16 APRIL 1963 BETREFFENDE DE SOCIALE RECLASSERING VAN DE MINDER-VALIDEN 96
HOOFDSTUK 8. WET VAN 28 DECEMBER 1964 BETREFFENDE DE BESTRIJDING VAN DE LUCHTVERONTREINIGING 98
HOOFDSTUK 9. WET VAN 19 FEBRUARI 1965 BETREFFENDE DE UITOEFENING VAN DE ZELFSTANDIGE BEROEPSACTIVITEITEN DER VREEMDELINGEN 99
HOOFDSTUK 10. WET VAN 8 APRIL 1965 BETREFFENDE DE JEUGDBESCHERMING, HET TEN LASTE NEMEN VAN MINDERJARIGEN DIE EEN ALS MISDRIJF OMSCHREVEN FEIT HEBBEN GEPLEEGD EN HET HERSTEL VAN DE DOOR DIT FEIT VEROORZAAKTE SCHADE 102

HOOFDSTUK 11. KONINKLIJK BESLUIT VAN 15 MAART 1968 HOUDENDE ALGEMEEN REGLEMENT OP DE TECHNISCHE EISEN WAARAAN AUTO'S, HUN AANHANGWAGENS, HUN ONDERDELEN EN HUN VEILIGHEIDSTOEBEHOREN MOETEN VOLDOEN 105
HOOFDSTUK 12. GECOÖRDINEERDE WETTEN BETREFFENDE DE POLITIE OVER HET WEGVERKEER VAN 16 MAART 1968 105
HOOFDSTUK 13. VERDRAG VAN 21 FEBRUARI 1971 INZAKE PSYCHOTROPE STOFFEN 117
HOOFDSTUK 14. WET VAN 6 JULI 1971 BETREFFENDE DE OPRICHTING VAN BPOST EN BETREFFENDE SOMMIGE POSTDIENSTEN . 118
HOOFDSTUK 15. WET VAN 5 JUNI 1972 OP DE VEILIGHEID VAN VAARTUIGEN 119
HOOFDSTUK 16. WET VAN 12 JULI 1973 OP HET NATUURBEHOUD 124
HOOFDSTUK 17. DECREET VAN 19 JULI 1973 TOT REGELING VAN HET GEBRUIK DER TALEN VOOR DE SOCIALE BETREKKINGEN TUSSEN DE WERKGEVERS EN DE WERKNEMERS, ALSMEDE VAN DE DOOR DE WET EN DE VERORDENINGEN VOORGESCHREVEN AKTEN EN BESCHEIDEN VAN DE ONDERNEMINGEN 125
HOOFDSTUK 18. KONINKLIJK BESLUIT VAN 10 OKTOBER 1974 HOUDENDE ALGEMEEN REGLEMENT OP DE TECHNISCHE EISEN WAARAAN BROMFIETSEN, DE MOTORFIETSEN EN HUN AANHANGWAGENS MOETEN VOLDOEN 127
HOOFDSTUK 19. WET VAN 18 JULI 1975 BETREFFENDE HET OPSPOREN EN EXPLOITEREN VAN ONDERGRONDSE BERGRUIMTEN IN SITU BESTEMD VOOR HET OPSLAAN VAN GAS 128
HOOFDSTUK 20. ORGANIEKE WET VAN 8 JULI 1976 BETREFFENDE DE OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN 130
HOOFDSTUK 21. WET VAN 12 JULI 1976 BETREFFENDE HET HERSTEL VAN ZEKERE SCHADE VEROORZAAKT AAN PRIVATE GOEDEREN DOOR NATUURRAMPEN 130
HOOFDSTUK 22. GENUMMERD KONINKLIJK BESLUIT NR. 25 VAN 24 MAART 1982 TOT OPZETTING VAN EEN PROGRAMMA TER BEVORDERING VAN DE WERKGELEGENHEID IN DE NIET-COMMERCIËLE SECTOR 132
HOOFDSTUK 23. WET VAN 29 JUNI 1983 BETREFFENDE DE LEERPLICHT 133
HOOFDSTUK 24. WET VAN 15 JULI 1983 HOUDENDE OPRICHTING VAN DE NATIONALE DIENST VOOR LEERLINGENVERVOER..... 136
HOOFDSTUK 25. HERSTELWET VAN 22 JANUARI 1985 HOUDENDE SOCIALE BEPALINGEN 138
HOOFDSTUK 26. WET VAN 21 JUNI 1985 BETREFFENDE DE TECHNISCHE EISEN WAARAAN ELK VOERTUIG VOOR VERVOER TE LAND, DE ONDERDELEN ERVAN, EVENALS HET VEILIGHEIDSTOEBEHOREN MOETEN VOLDOEN 139
HOOFDSTUK 27. WET VAN 14 AUGUSTUS 1986 BETREFFENDE DE BESCHERMING EN HET WELZIJN DER DIEREN 143
HOOFDSTUK 28. DECREET VAN 23 DECEMBER 1986 HOUDENDE HET INVOEREN VAN EEN EENVORMIGE MEDISCHE URGENTIEKAART 145
HOOFDSTUK 29. WET VAN 6 FEBRUARI 1987 BETREFFENDE DE RADIODISTRIBUTIE- EN DE TELEDISTRIBUTIENETTEN EN BETREFFENDE DE HANDELSPUBLICITEIT OP RADIO EN TELEVISIE 146
HOOFDSTUK 30. BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING VAN 7 APRIL 1993 TOT VERLENING VAN EEN VAARVERGUNNING IN DE VORM VAN EEN WATERWEGENVIGNET 150
HOOFDSTUK 31. WET VAN 25 JUNI 1993 BETREFFENDE DE UITOEFENING EN DE ORGANISATIE VAN AMBULANTE EN KERMISACTIVITEITEN 151
HOOFDSTUK 32. DECREET VAN 14 JULI 1993 TOT OPRICHTING VAN HET GRINDFONDS EN TOT REGELING VAN DE GRINDWINNING 152
HOOFDSTUK 33. DECREET VAN 18 MEI 1994 HOUDENDE REGELING VAN HET TAALGEBRUIK BIJ DE VERKIEZINGEN 153
HOOFDSTUK 34. WET VAN 14 JULI 1994 BETREFFENDE DE VERPLICHTE VERZEKERING VOOR GENEESKUNDIGE VERZORGING EN UITKERINGEN 154
HOOFDSTUK 35. DECREET VAN 5 APRIL 1995 HOUDENDE ALGEMENE BEPALINGEN INZAKE MILIEUBELEID 158
HOOFDSTUK 36. DECREET VAN 19 APRIL 1995 BETREFFENDE DE ORGANISATIE EN DE WERKING VAN DE LOODSDIENST VAN HET VLAAMSE GEWEST EN BETREFFENDE DE BREVETTEN VAN HAVENLOODS, BOOTMAN EN DIEPZEELOODS 169
HOOFDSTUK 37. DECREET VAN 16 APRIL 1996 BETREFFENDE DE WATERKERINGEN 171
HOOFDSTUK 38. DECREET VAN 24 JULI 1996 TOT VASTSTELLING VAN HET STATUUT VAN DE NIET-PROFESSIONELE SPORTBEOEFENAAR 174
HOOFDSTUK 39. DECREET VAN 15 JULI 1997 HOUDENDE DE VLAAMSE WOONCODE 176
HOOFDSTUK 40. DECREET VAN 3 FEBRUARI 1998 HOUDENDE VASTSTELLING VAN HET WAPEN VAN PRIVÉ-PERSONEN EN INSTELLINGEN 180
HOOFDSTUK 41. PROGRAMMAWET VAN 10 FEBRUARI 1998 TOT BEVORDERING VAN HET ZELFSTANDIG ONDERNEMERSCHAP .. 182
HOOFDSTUK 42. DECREET VAN 2 MAART 1999 HOUDENDE HET BELEID EN HET BEHEER VAN DE ZEEHAVENS 184
HOOFDSTUK 43. WET VAN 30 APRIL 1999 BETREFFENDE DE TEWERKSTELLING VAN BUITENLANDSE WERKNEMERS 186
HOOFDSTUK 44. DECREET VAN 20 APRIL 2001 BETREFFENDE DE ORGANISATIE VAN HET PERSONENVERVOER OVER DE WEG..... 187
HOOFDSTUK 45. WET VAN 20 JULI 2001 TOT BEVORDERING VAN BUURTDIENSTEN EN –BANEN 190
HOOFDSTUK 46. DECREET VAN 1 MAART 2002 HOUDENDE DE ORGANISATIE VAN HET PARLEMENTAIR ONDERZOEK 192

HOOFDSTUK 47. DECREET VAN 29 MAART 2002 TOT BESCHERMING VAN VAREND ERFGOED 193
HOOFDSTUK 48. DECREET VAN 8 MEI 2002 HOUDENDE EVENREDIGE PARTICIPATIE OP DE ARBEIDSMARKT 197
HOOFDSTUK 49. DECREET VAN 13 DECEMBER 2002 HOUDENDE DE OPRICHTING VAN DE NAAMLOZE VENNOOTSCHAP VAN PUBLIEK RECHT BEHEERSMAATSCHAPPIJ ANTWERPEN MOBIEL (BAM) 199
HOOFDSTUK 50. SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 13 DECEMBER 2002 TUSSEN DE FEDERALE STAAT, HET VLAAMS GEWEST, HET WAALS GEWEST EN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST BETREFFENDE DE UITVOERING EN FINANCIERING VAN DE BODEMSANERING VAN TANKSTATIONS 201
HOOFDSTUK 51. DECREET VAN 24 JANUARI 2003 HOUDENDE BESCHERMING VAN HET ROEREND CULTUREEL ERFGOED VAN UITZONDERLIJK BELANG 204
HOOFDSTUK 52. DECREET VAN 18 JULI 2003 BETREFFENDE HET INTEGRAAL WATERBELEID, GECOÖRDINEERD OP 15 JUNI 2018209
HOOFDSTUK 53. DECREET VAN 21 NOVEMBER 2003 BETREFFENDE HET PREVENTIEVE GEZONDHEIDSBELEID 214
HOOFDSTUK 54. DECREET VAN 19 DECEMBER 2003 BETREFFENDE HET ACTIVEREN VAN RISICOKAPITAAL IN VLAANDEREN 215
HOOFDSTUK 55. DECREET VAN 2 APRIL 2004 BETREFFENDE HET PUBLIEKRECHTELIJK VORMGEGEVEN EXTERN VERZELFSTANDIGDE AGENTSCHAP DE VLAAMSE WATERWEG NV, NAAMLOZE VENNOOTSCHAP VAN PUBLIEK RECHT 217
HOOFDSTUK 56. DECREET VAN 30 APRIL 2004 HOUDENDE HET HANDVEST VAN DE WERKZOEKENDE 218
HOOFDSTUK 57. DECREET VAN 30 APRIL 2004 TOT UNIFORMISERING VAN DE TOEZICHTS-, SANCTIE- EN STRAFBEPALINGEN DIE ZIJN OPGENOMEN IN DE REGELGEVING VAN DE SOCIAALRECHTELIJKE AANGELEGENHEDEN, WAARVOOR DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST BEVOEGD ZIJN 220
HOOFDSTUK 58. DECREET VAN 7 MEI 2004 TOT OPRICHTING VAN HET INTERN VERZELFSTANDIGD AGENTSCHAP MET RECHTSPERSOONLIJKHEID VLAAMS AGENTSCHAP VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP 224
HOOFDSTUK 59. MINISTERIEEL BESLUIT VAN 12 AUGUSTUS 2005 HOUDENDE BIJZONDERE BEPALINGEN INZAKE PRIJZEN VOOR DE SECTOR VAN DE INSTELLINGEN VOOR BEJAARDENOPVANG 226
HOOFDSTUK 60. KONINKLIJK BESLUIT VAN 30 SEPTEMBER 2005 TOT AANWIJZING VAN DE OVERTREDINGEN PER GRAAD VAN DE ALGEMENE REGLEMENTEN GENOMEN TER UITVOERING VAN DE WET BETREFFENDE DE POLITIE OVER HET WEGVERKEER 226
HOOFDSTUK 61. BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING VAN 18 NOVEMBER 2005 TOT VASTSTELLING VAN HET SCHEEPVAARTREGLEMENT VOOR HET KANAAL BRUSSEL-SCHELDE 227
HOOFDSTUK 62. PROVINCIEDECREET VAN 9 DECEMBER 2005 227
HOOFDSTUK 63. DECREET VAN 23 DECEMBER 2005 HOUDENDE BEPALINGEN TOT BEGELEIDING VAN DE BEGROTING 2006 230
HOOFDSTUK 64. DECREET VAN 16 JUNI 2006 BETREFFENDE DE BEGELEIDING VAN DE SCHEEPVAART OP DE MARITIEME TOEGANGSWEGEN EN DE ORGANISATIE VAN HET MARITIEM REDDINGS- EN COÖRDINATIECENTRUM 231
HOOFDSTUK 65. DECREET VAN 22 DECEMBER 2006 HOUDENDE DE BESCHERMING VAN WATER TEGEN DE VERONTREINIGING DOOR NITRATEN UIT AGRARISCHE BRONNEN 234
HOOFDSTUK 66. SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 2 MAART 2007 TUSSEN DE FEDERALE STAAT, HET VLAAMS GEWEST, HET WAALS GEWEST EN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST BETREFFENDE DE UITVOERING VAN DE OVEREENKOMST TOT VERBOD VAN DE ONTWIKKELING, DE PRODUCTIE, DE AANLEG VAN VOORRADEN EN HET GEBRUIK VAN CHEMISCHE WAPENS EN INZAKE DE VERNIETIGING VAN DEZE WAPENS, GEDAAN TE PARIJS OP 13 JANUARI 1993 (DE OVEREENKOMST) 238
HOOFDSTUK 67. DECREET VAN 14 MAART 2008 HOUDENDE DE ONTSLUITING EN DE UITWISSELING VAN INFORMATIE OVER ONDERGRONDSE KABELS EN LEIDINGEN 240
HOOFDSTUK 68. DECREET VAN 10 JULI 2008 HOUDENDE EEN KADER VOOR HET VLAAMSE GELIJKEKANSEN- EN GELIJKEBEHANDELINGSBELEID 242
HOOFDSTUK 69. GECOÖRDINEERDE WET VAN 10 JULI 2008 OP DE ZIEKENHUIZEN EN ANDERE VERZORGINGSINRICHTINGEN 246
HOOFDSTUK 70. DECREET VAN 18 JULI 2008 BETREFFENDE HET ELEKTRONISCHE BESTUURLIJKE GEGEVENSVERKEER 247
HOOFDSTUK 71. SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 4 NOVEMBER 2008 BETREFFENDE DE PREVENTIE EN HET BEHEER VAN VERPAKKINGSAFVAL 250
HOOFDSTUK 72. DECREET VAN 20 MAART 2009 HOUDENDE DIVERSE BEPALINGEN BETREFFENDE HET BELEIDSDOMEIN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN 254
HOOFDSTUK 73. DECREET VAN 20 MAART 2009 HOUDENDE DE TOEGANKELIJKHEID VAN PUBLIEKE PLAATSEN VOOR PERSONEN MET EEN ASSISTENTIEHOND 257
HOOFDSTUK 74. DECREET VAN 27 MAART 2009 BETREFFENDE RADIO-OMROEP EN TELEVISIE 260
HOOFDSTUK 75. DECREET VAN 8 MEI 2009 HOUDENDE ALGEMENE BEPALINGEN BETREFFENDE HET ENERGIEBELEID 264
HOOFDSTUK 76. GECOÖRDINEERDE DECRETEN VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING VAN 15 MEI 2009 266
HOOFDSTUK 77. DECREET VAN 10 DECEMBER 2010 BETREFFENDE DE PRIVATE ARBEIDSBEMIDDELING 272

HOOFDSTUK 78. DECREET VAN 8 JULI 2011 HOUDENDE DE ORGANISATIE VAN DE LOKALE EN PROVINCIALE VERKIEZINGEN EN HOUDENDE WIJZIGING VAN HET GEMEENTEDECREET VAN 15 JULI 2005, HET PROVINCIEDECREET VAN 9 DECEMBER 2005 EN HET DECREET VAN 19 DECEMBER 2008 BETREFFENDE DE ORGANISATIE VAN DE OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN 275
HOOFDSTUK 79. DECREET VAN 20 JANUARI 2012 HOUDENDE REGELING VAN DE INTERLANDELIJKE ADOPTIE VAN KINDEREN..... 276
HOOFDSTUK 80. DECREET VAN 17 FEBRUARI 2012 BETREFFENDE DE ONDERSTEUNING VAN HET ONDERNEMERSCHAP OP HET VLAK VAN DE SOCIALE ECONOMIE EN DE STIMULERING VAN HET MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD ONDERNEMEN 278
HOOFDSTUK 81. DECREET VAN 25 MEI 2012 HOUDENDE DE ORGANISATIE VAN DE DIGITALE STEMMING BIJ DE LOKALE EN PROVINCIALE VERKIEZINGEN 279
HOOFDSTUK 82. DECREET VAN 25 MEI 2012 BETREFFENDE DE PREVENTIE EN BESTRIJDING VAN DOPING IN DE SPORT 282
HOOFDSTUK 83. DECREET VAN 15 JUNI 2012 BETREFFENDE DE IN-, UIT-, DOORVOER EN OVERBRENGING VAN DEFENSIEGERELATEERDE PRODUCTEN, ANDER VOOR MILITAIR GEBRUIK DIENSTIG MATERIAAL, ORDEHANDHAVINGSMATERIAAL, CIVIELE VUURWAPENS, ONDERDELEN EN MUNITIE 287
HOOFDSTUK 84. DECREET VAN 6 JULI 2012 BETREFFENDE HET VERVOER VAN GEVAARLIJKE GOEDEREN OVER DE BINNENWATEREN 290
HOOFDSTUK 85. DECREET VAN 13 JULI 2012 HOUDENDE DE OPRICHTING EN ORGANISATIE VAN EEN VLAAMSE DIENSTENINTEGRATOR 292
HOOFDSTUK 86. DECREET VAN 3 MEI 2013 BETREFFENDE DE BESCHERMING VAN DE VERKEERSINFRASTRUCTUUR IN GEVAL VAN BIJZONDER WEGTRANSPORT 294
HOOFDSTUK 87. DECREET VAN 28 JUNI 2013 BETREFFENDE HET LANDBOUW- EN VISSERIJBELEID 297
HOOFDSTUK 88. DECREET VAN 12 JULI 2013 BETREFFENDE MAATWERK BIJ COLLECTIEVE INSCHAKELING 299
HOOFDSTUK 89. DECREET VAN 12 JULI 2013 BETREFFENDE DE INTEGRALE JEUGDHULP 303
HOOFDSTUK 90. DECREET VAN 12 JULI 2013 BETREFFENDE HET ONROEREND ERFGOED 304
HOOFDSTUK 91. WET VAN 15 JULI 2013 BETREFFENDE HET GOEDERENVERVOER OVER DE WEG EN HOUDENDE UITVOERING VAN DE VERORDENING (EG) NR. 1071/2009 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN 21 OKTOBER 2009 TOT VASTSTELLING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELS BETREFFENDE DE VOORWAARDEN WAARAAN MOET ZIJN VOLDAAN OM HET BEROEP VAN WEGVERVOERONDERNEMER UIT TE OEFENEN EN TOT INTREKKING VAN RICHTLIJN 96/26/EG VAN DE RAAD EN HOUDENDE UITVOERING VAN DE VERORDENING (EG) NR. 1072/2009 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN 21 OKTOBER 2009 TOT VASTSTELLING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELS VOOR TOEGANG TOT DE MARKT VOOR INTERNATIONAAL GOEDERENVERVOER OVER DE WEG 309
HOOFDSTUK 92. WET VAN 15 JULI 2013 BETREFFENDE HET REIZIGERSVERVOER OVER DE WEG EN HOUDENDE UITVOERING VAN DE VERORDENING (EG) NR. 1071/2009 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN 21 OKTOBER 2009 TOT VASTSTELLING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELS BETREFFENDE DE VOORWAARDEN WAARAAN MOET ZIJN VOLDAAN OM HET BEROEP VAN WEGVERVOERONDERNEMER UIT TE OEFENEN EN TOT INTREKKING VAN RICHTLIJN 96/26/EG VAN DE RAAD EN HOUDENDE UITVOERING VAN DE VERORDENING (EG) NR. 1073/2009 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN 21 OKTOBER 2009 TOT VASTSTELLING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELS VOOR TOEGANG TOT DE INTERNATIONALE MARKT VOOR TOURINGCAR- EN AUTOBUSDIENSTEN EN TOT WIJZIGING VAN VERORDENING (EG) NR. 561/2006 314
HOOFDSTUK 93. GECOÖRDINEERDE DECRETEN BETREFFENDE HET HOGER ONDERWIJS VAN 11 OKTOBER 2013 318
HOOFDSTUK 94. DECREET HOUDENDE DE VLAAMSE CODEX FISCALITEIT 319
HOOFDSTUK 95. DECREET VAN 4 APRIL 2014 BETREFFENDE DE ORGANISATIE EN DE RECHTSPLEGING VAN SOMMIGE VLAAMSE BESTUURSRECHTSCOLLEGES 325
HOOFDSTUK 96. SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 5 JUNI 2015 TUSSEN DE FEDERALE STAAT, HET VLAAMSE GEWEST, HET WAALSE GEWEST EN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJK GEWEST BETREFFENDE DE BEHEERSING VAN DE GEVAREN VAN ZWARE ONGEVALLEN WAARBIJ GEVAARLIJKE STOFFEN ZIJN BETROKKEN 326
HOOFDSTUK 97. DECREET VAN 3 JULI 2015 HOUDENDE REGELING VAN DE BINNENLANDSE ADOPTIE VAN KINDEREN EN HOUDENDE WIJZIGING VAN HET DECREET VAN 20 JANUARI 2012 HOUDENDE REGELING VAN DE INTERLANDELIJKE ADOPTIE VAN KINDEREN.. 327
HOOFDSTUK 98. SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 16 FEBRUARI 2016 TUSSEN DE FEDERALE STAAT, HET VLAAMSE GEWEST, HET WAALSE GEWEST EN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST BETREFFENDE DE BEHEERSING VAN DE GEVAREN VAN ZWARE ONGEVALLEN WAARBIJ GEVAARLIJKE STOFFEN ZIJN BETROKKEN 329
HOOFDSTUK 99. DECREET VAN 23 DECEMBER 2016 HOUDENDE DE TOTSTANDBRENGING VAN DE WERKVENNOOTSCHAP NV VAN PUBLIEK RECHT 333
HOOFDSTUK 100. DECREET VAN 22 DECEMBER 2017 OVER HET LOKAAL BESTUUR 335

HOOFDSTUK 101. DECREET VAN 19 JANUARI 2018 HOUDENDE HET OVERHEIDSTOEZICHT IN HET KADER VAN HET GEZONDHEIDS- EN WELZIJNSBELEID 336
HOOFDSTUK 102. DECREET VAN 9 MAART 2018 HOUDENDE HET TERUGKOMMOMENT IN HET KADER VAN DE RIJOPLEIDING CATEGORIE B 338
HOOFDSTUK 103. DECREET VAN 27 APRIL 2018 TOT REGELING VAN DE TOELAGEN IN HET KADER VAN HET GEZINSBELEID 341
HOOFDSTUK 104. DECREET VAN 18 MEI 2018 BETREFFENDE HET NIET-DRINGEND LIGGEND ZIEKENVERVOER 344
HOOFDSTUK 105. DECREET VAN 18 MEI 2018 HOUDENDE DE VLAAMSE SOCIALE BESCHERMING 345
HOOFDSTUK 106. DECREET VAN 21 DECEMBER 2018 HOUDENDE DE LUCHTKWALITEIT IN HET BINNENMILIEU VAN VOERTUIGEN 347
HOOFDSTUK 107. KADERDECREET VAN 22 MAART 2019 BETREFFENDE DE BESTUURLIJKE HANDHAVING 348
HOOFDSTUK 108. DECREET VAN 29 MAART 2019 BETREFFENDE HET INDIVIDUEEL BEZOLDIGD PERSONENVERVOER 350
HOOFDSTUK 109. DECREET VAN 3 MEI 2019 HOUDENDE DE HAVENKAPITEINSDIENST 352

DEEL IV. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 356

A) Inleiding 356
B) De set van (intrinsieke) criteria voor strafwaardigheid: overzicht 357
C) De concrete toetsing van de strafbaarstellingen 359
1. Bedenkingen ten aanzien van de opgestelde set van criteria bij de concrete toetsing en algemene aanbevelingen voor de regelgever 359
2. Concrete voorstellen tot depenalisering 363

BIJLAGEN 366

Deel I. Inleiding: probleemstelling, terminologie en afbakening

Hoofdstuk 1. Opzet van het onderzoeksproject

1. De Vlaamse overheid – Departement Kanselarij en Bestuur – Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid lanceerde begin 2020 een oproep voor het *"opstellen van een set van criteria voor depenalisering en toepassing ervan door aanleveren van onderbouwde voorstellen tot depenalisering"*. Vlaanderen wil een coherent handhavingsbeleid voeren, waarbij het strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingsbeleid aanvullend worden ingezet.

2. Op dit ogenblik bevat de Vlaamse regelgeving *grosso modo* vier onderscheiden handhavingsregelingen voor drie onderscheiden categorieën van feiten:

1) Louter strafrechtelijke handhaving voor misdrijven, zijnde feiten die op grond van de Vlaamse regelgeving met straffen worden gesanctioneerd;
2) Strafrechtelijke handhaving of een alternatieve bestuurlijke handhaving, voor misdrijven die in principe strafrechtelijk worden gesanctioneerd maar die na seponering of verval van de strafvordering of na het stilzitten door het parket gedurende een bepaalde termijn kunnen worden gesanctioneerd met een bestuurlijke sanctie. Het gaat hier om de zogenaamde 'gemengde' handhaving die echter nooit cumulatief kan zijn.
3) De exclusieve bestuurlijke handhaving voor inbreuken, zijnde feiten die op grond van de Vlaamse regelgeving uitsluitend met bestuurlijke sancties worden gesanctioneerd;
4) Handhaving van normschendingen, zijnde feiten die strijdig zijn met de Vlaamse regelgeving zonder dat ze een misdrijf of een inbreuk uitmaken, maar waarvoor o.m. wel bestuurlijke maatregelen kunnen worden genomen, die aanleiding kunnen geven tot een heffing of waaraan nog andere bestuurlijke of burgerrechtelijke gevolgen kunnen worden verbonden.

3. Schematisch kan dit als volgt worden samengevat:

Overzicht handhavingsregelingen in Vlaamse regelgeving				
	Exclusieve strafrechtelijke handhaving	**Strafrechtelijke OF alternatieve bestuurlijke handhaving ('gemengde' handhaving)**	**Exclusieve bestuurlijke handhaving**	**Bestuurlijke handhaving via maatregelen**
Voor welke feiten?	Strafbare feiten (*misdrijven*)	Strafbare feiten (*misdrijven*)	Bestuurlijk sanctioneerbare feiten (*inbreuken*)	Feiten die strijdig zijn met de Vlaamse regelgeving maar die geen misdrijf of inbreuk uitmaken (*normschendingen*)
Welke (mogelijke) gevolgen?	Straffen	Straffen OF, in geval van seponering of verval van de strafvordering of stilzitten van het parket gedurende een bepaalde termijn, bestuurlijke sancties	Bestuurlijke sancties	Bestuurlijke maatregelen, die kunnen leiden tot een heffing of nog andere bestuurlijke of burgerrechtelijke gevolgen

4. De Vlaamse regering, vanuit een bekommernis een coherent handhavingsbeleid te voeren, wenst te onderzoeken welke actuele misdrijven in aanmerking komen om te worden *gedepenaliseerd*, door ze in de toekomst te kwalificeren als inbreuken die alleen nog maar bestuurlijk kunnen worden gesanctioneerd (de zogenaamde *zachte* depenalisering) of als normschendingen waarvoor geen bestuurlijke sanctie meer kan worden opgelegd, maar die eventueel wel nog kunnen worden gehandhaafd via bestuurlijke maatregelen of andere bestuurlijke of burgerrechtelijke gevolgen (de zogenaamde *harde* depenalisering). De depenalisering kan hetzij onmiddellijk gebeuren voor evidente gevallen, hetzij via proeftuinen (m.n. via protocolakkoorden met het Openbaar Ministerie) wanneer het raadzaam is eerst te evalueren of de exclusieve bestuurlijke handhaving een volwaardig alternatief kan bieden. Een eerste stap in deze denkoefening betreft evenwel de vraag naar al of niet depenalisering *op zich.*

5. Er zijn verschillende redenen (denkbaar) waarom gedragingen in het verleden strafbaar zijn gesteld. Soms zijn die redenen geëxpliciteerd bij de totstandkoming van de regelgeving, vaak echter niet. De redenen kunnen volgens de Vlaamse overheid van uiteenlopende aard zijn:

- het moreel verwerpelijk karakter van de feiten of de gedraging;
- de schade die is aangericht aan mensen, goederen en omgeving;
- de handhaafbaarheid van de norm;
- de tolerantiegraad;
- de pakkans;
- de proportionaliteit tussen sanctie en gedraging;
- de aanwezigheid van alternatieven;
- het strafrecht als *ultimum remedium*;
- de financiële consequenties;
- de effectiviteit van strafrechtelijke vervolging;
- de opsporingscapaciteit;
- …

6. De onderzoeksopdracht is voor de opdrachtgever tweeledig:

1) Vooreerst moet een wetenschappelijk onderbouwde set van criteria van intrinsieke "strafwaardigheid" van feiten worden opgesteld. Deze set van criteria zou ook in de toekomst kunnen worden gebruikt bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving om de keuze tussen strafrechtelijke en andere (bv. bestuurlijke) handhaving te faciliteren.
2) Vervolgens moet deze set van criteria worden toegepast op de actuele Vlaamse regelgeving zoals die door de Vlaamse overheid werd geïnventariseerd (m.n. 109 bijzondere strafwetten) en moeten er onderbouwde voorstellen voor kwalificatie worden geformuleerd.

Hoofdstuk 2. Voorafgaande terminologische verduidelijking

7. In dit hoofdstuk worden een aantal noties verduidelijkt die determinerend zijn voor het onderzoeksproject, daar zij op verschillende wijzen kunnen worden geïnterpreteerd. Het betreft de begrippen *"depenalisering"* en *"strafwaardigheid"*.

A) Depenalisering

8. In het onderzoek staat de vraag naar al dan niet *depenalisering* centraal.

9. Voor een goed begrip, moet de notie *"depenalisering"* worden afgebakend. Een dergelijke werkdefinitie is noodzakelijk, daar niet alle doctrine op dezelfde golflengte zit. Voor dit onderzoek gaan we ervan uit dat de begrippen *"depenalisering"* en *"decriminalisering"* niet helemaal dezelfde lading dekken. We geven bovendien ook een specifieke invulling aan het begrip *"depenalisering"*.

10. Een begripsafbakening is nodig, omdat er geen unaniem aanvaarde definities worden gehanteerd in de doctrine. Zo heeft VAN DE KERCHOVE maar liefst acht verschillende interpretaties in kaart gebracht die kunnen voortvloeien uit de noties *"depenalisering"* en *"decriminalisering"*. [1]

11. Volgens Frans hoogleraar M. DELMAS-MARTY impliceert decriminalisering niet enkel de terugtrekking van het strafrechtelijke systeem, maar ook de afwezigheid van eender welke vervangende reactie. Dit wordt ook wel de "*dépénalisation sèche*" genoemd. Er wordt door de werkgroep COULON – die zich destijds in Frankrijk ook heeft gebogen over criteria voor strafbaarstelling – gespecificeerd dat decriminalisering het gevolg is van de vaststelling dat het wettelijk voorschrift zelf, nutteloos is.[2] DELMAS-MARTY omschrijft de depenalisering als "*le dessaisissement du système pénal au profit d'une variante autre, civile, administrative ou de médiation*".[3] Hierbij gaat men niet uit van de vaststelling dat de rechtsnorm op zich nutteloos is, maar wel dat de "strafrechtelijke reactie" ten aanzien van de betrokken gedraging

[1] M. VAN DE KERCHOVE, *Le droit sans peines: aspects de la dépénalisation en Belgique et aux États-Unis*, Brussel, Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, 305-310.
[2] J.-M. COULON, *La dépénalisation de la vie des affaires*, Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Parijs, Collection des rapports officiels, 2008, 20.
[3] M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Parijs, PUF, 1992, 279.

ontoereikend is. Het is dus de "reactie" op de gedraging die hier wordt gewijzigd, terwijl de gedraging zelf nog steeds onwettig blijft.[4]

12. In het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid[5] - dat voor het onderzoeksproject als basis zal worden gebruikt - wordt uitdrukkelijk voor deze invulling van depenalisering geopteerd. Dit ligt ook in lijn met de parlementaire voorbereiding bij de totstandkoming van het Sociaal Strafwetboek[6] en de visie die door een meerderheidsstrekking in de Belgische strafrechtsleer wordt vertolkt[7].

13. *Depenalisering* impliceert m.a.w. de onttrekking aan het strafrechtelijk systeem ten gunste van een ander sanctioneringsmechanisme (bestuursrechtelijk, burgerrechtelijk,…).

14. *Decriminalisering* impliceert daarentegen dat de gesanctioneerde verplichting uit de ganse rechtsorde (niet alleen de strafrechtelijke) wordt geschrapt.[8] Dit betekent dat criminaliseren depenaliseren omvat, maar dat depenalisering niet per se tot decriminalisering leidt. De vraag rijst überhaupt of een volledige decriminalisering ooit kan worden bewerkstelligd, aangezien een burgerrechtelijke afhandeling steeds mogelijk is zodra er sprake is van een fout, schade en causaal verband tussen fout en schade. Depenalisering is ook geen zaak van alles of niets, maar kan in verschillende gradaties voorkomen. Het moet dus niet noodzakelijk gaan om het schrappen van strafbaarstellingen in hun totaliteit. Depenalisering betekent ook niet, anders dan de term doet vermoeden, dat er een "softere" handhaving zal zijn.[9] Wanneer er in dit onderzoeksproject wordt geopteerd voor depenalisering, betekent dit concreet dat er zal worden gepleit om de betrokken bepaling uit het strafrecht te halen en dus niet langer te bestempelen als een bijzondere strafwet.

---

[4] J.-M. COULON, *La dépénalisation de la vie des affaires*, Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Parijs, Collection des rapports officiels, 2008, 20.

[5] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 23-24.

[6] *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-3059/001, 10.

[7] Zie bv. G. KELLENS, *Punir: pénologie et droit des sanctions pénales*, Luik, 2000, 101; A. DE NAUW, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 36 ; J. LECLERCQ, "Variation sur le thème pénalisation-dépénalisation", *Rev.dr.pén.* 1979, 807 e.v.

[8] M. DELMAS-MARTY, *Modèles et mouvements de politique criminelle*, Parijs, Economica, 1983, 160; M. DELMAS-MARTY, "Permanence ou dérive du modèle libéral de politique criminelle", *Archives de politique criminelle* 1983, nr. 6, 41.

[9] Zie in dezelfde zin J. VAN EYNDHOVEN, *De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering (doctoraal proefschrift)*, Universiteit Antwerpen, 2020, nr.47-50.

15. Depenalisering wil dus niet zeggen dat de inbreuk op een bepaalde norm niet langer meer kan worden gehandhaafd. Het is alleen het strafrechtelijk handhavingsmechanisme in de strikte betekenis van het woord dat buiten boord zal vallen. Een strafrechter zal zich dus niet langer meer kunnen buigen over de beweerde rechtsnormschending.

16. Het dient te worden benadrukt dat bestuurlijke handhaving vele gedaanten kent. Zo kunnen er ook *punitieve* bestuurlijke sancties worden uitgesproken. Dit impliceert dat sommige bestuurlijke sancties om inhoudelijke redenen kunnen worden beschouwd als een *strafrechtelijke* sanctie in de zin van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna EVRM).[10] Bij het opleggen van deze bestuurlijke sancties gelden in principe de strafrechtelijke waarborgen en rechten van de verdediging. Duidelijkheidshalve wordt in het kader van dit onderzoeksproject met "punitieve bestuurlijke sanctionering" niet gedoeld op de strafrechtelijke handhaving. Depenalisering kan dus ook leiden tot punitieve bestuurlijke handhaving.

17. Het in dit onderzoek gehanteerde begrippenkader kan als volgt worden samengevat:

	Strafrechtelijke handhaving	**Andere vormen van handhaving** **(bv. via (punitieve) bestuurlijke handhaving, burgerrechtelijke afhandeling…)**
Depenalisering	Niet meer mogelijk (verschillende gradaties zijn evenwel mogelijk)	Blijft mogelijk
Decriminalisering	Niet meer mogelijk	(In principe) niet meer mogelijk MAAR: burgerrechtelijke afhandeling blijft in de regel steeds mogelijk van zodra er sprake is van een fout, schade en causaal verband tussen fout en schade

[10] Zie bv. EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, Öztürk/Duitsland; EHRM 8 juni 1976, nrs. 5100/71 e.a., Engel e.a./Nederland; *cf.* GwH 23 april 2015, nr. 44/2015; Cass. 5 februari 1999, *Arr.Cass.* 1999, nr. 67.

B) Strafwaardigheid

18. De onderzoeksopdracht beoogt de ontwikkeling van een set van criteria van *"intrinsieke strafwaardigheid"*.

19. De notie *"strafwaardigheid"* kan in het strafrecht echter vele ladingen dekken.

20. Wanneer de strafwaardigheid ontbreekt, betekent dit in de strikte betekenis van het woord dat men wordt geconfronteerd met een *strafuitsluitende of strafontheffende*[11] *verschoningsgrond*. Het zijn omstandigheden die de wet op bijzondere wijze bepaalt, en die, éénmaal dat de strafrechter hun bestaan heeft vastgelegd, *van rechtswege* strafontheffing voor de dader van het misdrijf meebrengen. Strikt genomen is er geen reden om te besluiten tot straffeloosheid. Er is een misdrijf gepleegd (dit betekent de aanwezigheid van een materieel en een moreel bestanddeel), de gedraging is wederrechtelijk en verwijtbaar en de dader is toerekeningsvatbaar. Strafuitsluitende verschoningsgronden kunnen derhalve na de rechtvaardigingsgronden, de schuldontheffingsgronden en de gronden van niet-toerekeningsvatbaarheid de laatste contra-indicatie zijn waardoor de dader van een misdrijf aan bestraffing ontsnapt. De wetgever heeft geoordeeld dat in bepaalde gevallen om redenen van sociaal nut of van criminele politiek geen straf moet worden opgelegd.[12] Daarnaast zijn er ook *strafverminderende* verschoningsgronden. Zij zijn de uitdrukking van een verminderde strafwaardigheid en leiden tot verplichte strafvermindering.

21. De strafwaardigheid dient voor dit onderzoek echter in de *ruime* zin van het woord te worden begrepen, in die zin dat het "waard" is om voor de overtreding van een norm te opteren voor verdere strafrechtelijke handhaving. Ongewenst gedrag is niet (per se) in zichzelf "strafwaardig", maar wordt dat pas door het gedrag als zodanig te bestempelen via een strafbaarstelling.[13] In het taxatie-instrument van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid[14] wordt

---

[11] Deze begrippen zijn synoniemen.

[12] J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH m.m.v. J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Antwerpen, Brugge, die Keure, 2016, 106. Zie ook wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek – Boek 1 en Boek 2, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 0417/001 en wetsvoorstel tot instelling van een nieuw Strafwetboek (boek 1 en 2), *Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 1011/001.

[13] C. P.M. CLEIREN, "Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 17.

[14] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-*

"strafwaardigheid" gedefinieerd als "*het beslissende kenmerk waardoor strafrechtelijk onrecht zich onderscheidt van burgerrechtelijk onrecht. Strafwaardigheid betekent namelijk dat de wetgever het nodig heeft geacht om aan bepaalde delicten typische, wederrechtelijke gedragingen die bovendien aan de dader te verwijten zijn, de mogelijkheid tot het opleggen van straffen te verbinden*". Strafwaardigheid komt ook niet zo maar uit de lucht gevallen. Het betreft geen intrinsieke eigenschap van bepaalde gedragingen. Het *politiek besluitvormingsproces* determineert waarom bepaalde gedragingen als "strafwaardig" moeten worden bestempeld.[15] Dit neemt niet weg dat een gedraging formeelrechtelijk nog met een straf wordt gesanctioneerd, terwijl ze breed maatschappelijk of door opsporings- en vervolgingsinstanties toch niet meer als strafwaardig wordt beschouwd, waardoor de strafbepaling in de praktijk nauwelijks nog toepassing vindt.

22. Er moet evenwel worden beklemtoond dat de strafwaardigheid van een gedraging niet belet dat uiteindelijk toch voor een bestuurlijke handhaving wordt geopteerd.[16] De ontwikkelde set van criteria voor strafwaardigheid kan allereerst nooit als een definitief beslissingsinstrument worden aangemerkt. Daarnaast bestaan er nu ook al vormen van *'gemengde' handhaving*. De sanctionering in de GAS-reglementering waarbij de rechtsnormschending als een gemengde inbreuk kan worden bestempeld waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd om zowel te voorzien in een strafrechtelijke als bestuurlijke handhaving (evenwel nooit cumulatief)[17], is een mooi voorbeeld van een strafwaardig geachte gedraging waarvoor een beroep wordt gedaan op de inzetbaarheid van *zowel* het straf- als het bestuursrecht.

23. Van deze gemengde mogelijkheid werd trouwens recentelijk gebruik gemaakt voor de handhaving van de coronamisdrijven waarbij een aantal gemeenten opteerde voor een bestuurlijke handhaving via de GAS-Wet.[18] Op 7 april 2020 verscheen in het Belgisch Staatsblad hiertoe het KB nr. 1 van 6 april 2020 betreffende de bestrijding van de niet-naleving

---

instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 23 met verwijzing naar F. VEBRUGGEN EN R. VERSTRAETEN, *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelors – deel 1*, Antwerpen, Maklu, 2007, 79.

[15] M. VAN DE KERCHOVE, *Le droit sans peines: aspects de la dépénalisation en Belgique et aux États-Unis*, Brussel, Facultés Universitaires Saint-Louis, 1987, 390.

[16] Zie ook J.C. COFFEE, "Does 'unlawful' mean 'criminal'?: reflections on the disappearing tort/crime distinction in American law", Boston University Law Review 1991, 193-246.

[17] Art. 3, 1° en 2° van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.

[18] Zie bv. G. GEUDENS, "Coronamaatregelen kunnen ook met GAS-boete beteugeld worden", *Juristenkrant* 29 april 2020, 2-3.

van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken door de invoering van gemeentelijke administratieve sancties. Wanneer een gemeente ervoor kiest dit KB toe te passen, neemt het College van Procureurs-generaal de dwingende richtlijn dat het Openbaar Ministerie geen vervolgingen zal instellen voor de inbreuken op de artikelen 1, 4, 5, 8 en 8*bis* van het MB van 23 maart 2020[19], met uitzondering van de hypothese van samenloop (wanneer er sprake is van een andere inbreuk die niet met een administratieve sanctie kan worden gesanctioneerd) en van herhaling. In voornoemde gevallen kan de inbreuk enkel strafrechtelijk worden gesanctioneerd. De mogelijkheid tot het opleggen van GAS-sancties bestaat echter niet langer voor de feiten gepleegd na 29 juni 2020.[20] Een gemengde handhaving is echter wel voorzien in het MB van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.[21] In het artikel 27 § 3 wordt een handhavingsbevoegdheid toegekend aan de dienst Inspectie van het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. De bevoegdheid strekt ertoe niet alleen de inbreuken vast te stellen, maar laat ook toe dat inbreuken worden afgehandeld middels het opleggen van een administratieve boete. Bij niet-betaling of in de hypothese van recidive komt de strafrechtelijke handhaving op de proppen.

24. Het bestempelen van een gedraging als *"strafwaardig"* – eigenlijk zou men beter gewag maken van de notie "sanctiewaardig" – kan dus in eerste instantie leiden tot zuivere strafrechtelijke handhaving. Ook een zuivere bestuurlijke handhaving, dan wel een gemengd regime behoren tot de opties. Het is dus belangrijk om te onderstrepen dat de afweging over de meest adequate reactie op een maatschappelijk ongewenste gedraging niet noodzakelijk iets over de "strafwaardigheid" van die gedraging zegt.

---

[19] MB van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 maart 2020, zoals gewijzigd door de MB's van 24 maart 2020, van 3 april 2020, van 17 april 2020, van 30 april 2020, van 8 mei 2020, van 15 mei 2020, van 20 mei 2020, van 25 mei 2020, van 30 mei 2020 en van 5 juni 2020. Dit MB is vervangen bij het gelijkluidende MB van 30 juni 2020, dat herhaaldelijk werd gewijzigd en dat op zijn beurt is vervangen door het MB van 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, zoals gewijzigd door het MB van 23 oktober 2020, en vervolgens vervangen door het gelijkluidende MB van 28 oktober 2020, *BS* 28 oktober 2020, zoals gewijzigd door het MB van 1 november 2020.

[20] Art. 18 van het KB nr. 1 bepaalt immers dat het besluit slechts van toepassing is voor de duur van de machtiging die aan de Koning wordt verleend krachtens de bijzondere machtenwet van 27 maart 2020 om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (*BS* 3 maart 2020). Die laatste bepaalt dat deze machtiging aan de Koning vervalt drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet. Zie ook Omz. nr. 6/2020, herziene versie 27 augustus 2020 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep, 39, te raadplegen op *www.om-mp.be*.

[21] *BS* 28 oktober 2020.

25. Het onderzoeksproject bepaalt uitdrukkelijk dat criteria moeten worden gezocht voor "*intrinsieke* strafwaardigheid". De projectomschrijving specificeert hierbij dat "financiële, organisatorische, proceseconomische of soortgelijke overwegingen" van secundair belang zijn.

26. Bij deze afbakening moet een kanttekening worden gemaakt. Criteria voor strafwaardigheid vormen geen homogeen geheel, maar zijn een verzameling van criteria van uiteenlopende aard.[22] Wanneer men op voorhand te veel begrenzingen inbouwt, loopt men het risico dat het denkschema op zijn limieten botst en eigenlijk niet langer meer bruikbaar is. Dit brengt ons tot het punt dat de wetgever er zich van bewust moet zijn dat het onderzoek noodgedwongen beperkingen inhoudt/ kan inhouden.

Hoofdstuk 3. Mogelijke beperkingen van en valkuilen voor het onderzoek

A) Geen interdisciplinair *evidence-based* onderzoek

27. Rechtsregels en de hieraan verbonden criteria voor strafwaardigheid staan niet in een juridisch vacuüm. Het betreft een maatschappelijk gebeuren. Men moet oog hebben voor het groter geheel, zodat men een goed beeld krijgt van zowel de normatieve als de empirische realiteit van wetgeving. Met de tegenstelling *"law in the books" versus "law in action"* moet wel degelijk rekening worden gehouden. Strikt genomen moet men dan overgaan tot een probleemanalyse van het vermeend ongewenst gedrag en de context waarbinnen dit zich veruiterlijkt. De volgende empirische vragen lijken dan ook cruciaal te zijn om te betrekken in het denkproces[23]:

- Hoe vaak komt het ongewenst gedrag voor?
- Wat wordt er als schade benoemd?
- Wanneer en door wie wordt het gedrag als schadelijk ervaren?
- Hoe effectief is de handhaving?
- Wat is de kosten-batenverhouding bij strafrechtelijke handhaving?

---

[22] C.P.M. CLEIREN, "Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht" in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 10.

[23] C.P.M. CLEIREN, "Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht" in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, 2012, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 17-18.

28. Nagaan of een bepaalde gedraging al dan niet strafwaardig is, kan dus op het eerste gezicht niet louter met juridische regels worden getoetst. Empirische inzichten lijken nodig te zijn om tot een normatief besluit te komen. Vanuit verschillende disciplines, zoals de *criminologie, de (rechts)psychologie, de (rechts)sociologie en de (rechts)economie* zou een meer dan waardevolle input kunnen worden gegeven om tot een accurate set van criteria voor strafwaardigheid te komen. Het samenbrengen van verschillende disciplines lijkt dan ook de meeste garanties te bieden voor een onderbouwd antwoord. De bestaande kloof – die er wel degelijk is – tussen sociaalwetenschappelijk onderzoek en justitieel beleid is niet wenselijk. In de doctrine wordt vaak aangekaart dat een criminele politiek die niet aangepast is aan de bevindingen van de wetenschap maar weinig kans op slagen heeft.[24]

29. Meten komt de validiteit ongetwijfeld ten goede. Het ontwikkelen van *evidence-based* criteria impliceert evenwel dat het inventariseren van accurate criteria voor strafwaardigheid wordt voorafgegaan door evaluatie-onderzoek dat kwalitatief of kwantitatief empirisch onderzoek kan zijn. Een evaluatie-onderzoek moet verschillende stadia doorlopen: (1) omschrijving van de probleemstelling, (2) uitwerking van een onderzoeksdesign, (3) systematische dataverzameling; (4) systematische data-analyse en (5) eindrapportage. Soms wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen enerzijds procesevaluatie waarbij de efficiëntie wordt gemeten en anderzijds de effect- of impactevaluatie waarbij de effectiviteit centraal staat.[25] De grootste uitdaging bij het opstellen van een set van criteria voor strafwaardigheid is wellicht nagaan wat de *effectiviteit* is van een bepaalde strafbepaling en of er in de hypothese van depenalisering gewenste en/of ongewenste effecten zouden optreden in de samenleving.

30. Gelet op de opzet en het tijdsbestek van dit onderzoek is het evenwel niet haalbaar om voor elke strafbepaling – er worden 109 strafbaarstellingen naar voren geschoven – een interdisciplinair *evidence-based* onderzoek naar voren te schuiven.

---

[24] Zie bv. L.W. SHERMAN, "Evidence and liberty: the promise of experimental criminology", *Criminology & Criminal Justice* 2009, nr.1, 6; S. SNACKEN, *De korte gevangenisstraf. Een onderzoek naar toepassing en effectiviteit*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 319; J. ROZIE, "De recidivewet van 5 mei 2019: de vergiftigde kers op de repressieve taart", *NC* 2019, 302.

[25] E. DEVROE, "Een kennisgestuurd strafrechtelijk beleid?", *Fatik – Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2011, 7.

31. De beleidsmaker moet er zich dus van bewust zijn dat interdisciplinaire *evidence-based* beleidsvoering moet worden nagestreefd en dat de vooropgestelde criteria mogelijk op hun limieten botsen.

32. Toch moet worden gezegd dat het integreren van sociaalwetenschappelijke inzichten in een set van criteria voor strafwaardigheid los van het tijdsaspect gemakkelijker gezegd is dan gedaan. Niet alle sociale wetenschappen zitten immers op dezelfde golflengte en zelfs binnen eenzelfde discipline treffen we soms uiteenlopende opvattingen aan, zoals hierna zal blijken.

B) Geen eenduidige invulling van het criterium van de "effectiviteit"

33. Een eerste heikel punt betreft de invulling van de notie *"effectiviteit"*. Er kan hierover geen eenduidig antwoord worden geformuleerd.

34. Veelal worden de criminologische onderzoeken gevoerd vanuit het perspectief van de speciale preventie waar de vraag centraal staat op welke wijzen een vermindering van de recidive kan worden bewerkstelligd. Ook andere doeleinden kunnen echter met een sanctie worden nagestreefd. De effectiviteit van een strafrechtelijk optreden valt dus niet noodzakelijk samen met de omvang van de terugval van de justitiabelen.[26] Een voorbeeld kan dit illustreren: een heroïneverslaafde moet wegens zijn ernstige verslavingsproblematiek als probatievoorwaarde een therapie volgen en zich onthouden van elke vorm van druggebruik. De probant leeft zijn voorwaarden na en blijkt na verloop van tijd volledig verlost te zijn van zijn heroïneverslaving. Binnen de proeftermijn wordt hij echter eenmalig betrapt met een gebruikershoeveelheid cannabis. Juridisch gezien zouden deze feiten aanleiding kunnen geven tot een herroepingsprocedure waardoor men zou kunnen besluiten dat de bestraffingsmodaliteit van de probatieopschorting of het probatieuitstel gefaald heeft of m.a.w. ineffectief is geweest. Mocht een andere invulling worden gegeven aan de notie effectiviteit, zou het voorbeeld van de heroïneverslaafde probant mogelijk wél als een succesverhaal kunnen worden bestempeld. Oordelen dat een strafrechtelijk antwoord een maat voor niets is, omdat er sprake is van herval in crimineel gedrag, zou dus te kort door de bocht zijn.

[26] B.S.J. WARTNA, D.L. ALBERTA en S. VERWEIJ, "Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies", Den Haag, *WODC*, 2013, 14, te raadplegen op *https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/meta-analyse-nederlandse-effectstudies.aspx?cp=44&cs=6798*. Zie ook J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, "De spiegelstraf herontdekt: een nieuw wapen in de strijd tegen de ineffectiviteit van de bestraffing", *RW* 2016-17, 246.

35. Niettemin blijkt de *recidivegraad* vanuit de criminologie een belangrijke graadmeter te zijn om de effectiviteit van een strafbepaling te meten. Een niet onbelangrijk gegeven is dat er in België – i.t.t. Nederland – haast geen officiële statistische gegevens terug te vinden zijn m.b.t. recidive, laat staan dat er sprake is van een accurate "recidivemonitor".[27] Het voeren van een accurate effectiviteitsmeting voor de vooropgestelde strafbaarstellingen is dus sowieso niet mogelijk. Mocht dit wel het geval zijn, benadrukt de literatuur dat men in het verlengde van de recidivecijfers omzichtig te werk moet gaan met risicotaxatie. Risicotaxatie kent beperkingen die beleidsmakers en beslissingsinstanties onvoldoende dreigen mee in rekening te brengen.[28] Bovendien gebeurt risicotaxatie veelal in functie van individuele gevallen.

36. Wat voor een bepaalde discipline *"effectief"* is, is dit bovendien niet noodzakelijk voor een andere discipline. Zo wordt in de rechtseconomie nagegaan welke economische effecten door (de naleving van) rechtsregels en rechtspraak worden teweeggebracht.[29] Volgens de rechtseconomie vormen efficiëntie en effectiviteit de maatstaven bij uitstek om het correcte handhavingsmechanisme te selecteren.[30] Hierbij staat de vraag naar het al dan niet nuttig effect op de maatschappelijke welvaart centraal.

37. Dat de keuze tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving allerminst evident is, blijkt ook uit een op 26 april 2018 geformuleerde reactie van de toenmalige Nederlandse minister van Justitie van Veiligheid op het ongevraagde rapport van de Afdeling advisering van de Raad van State.[31] Hij merkt op dat het precies afbakenen van beide sanctiestelsels niet mogelijk is, behalve voor zover het zeer ernstige gedragingen betreft die aan het strafrecht

---

[27] Zie hierover de op 15 februari 2017 gestelde parlementaire vraag nr. 16405 van parlementslid S. De Wit aan minister van Justitie Geens (Beknopt verslag van de Commissie voor de Justitie, *Parl.St.* Kamer 2016-2017, COM 596, 1-2).

[28] E. DEVROE, "Een kennisgestuurd strafrechtelijk beleid?", *Fatik – Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2011, 17.

[29] H. FRANKEN, "Economische analyse van het strafrecht" in X (ed.), *Bij deze stand van zaken*, Arnhem, Gouda Quint, 1983, 121; D.D. FRIEDMAN, *Law's order. What economics has to do with law and why it matters*, Princeton, Princeton University Press, 2000, 8; R.W. HOLZHAUER en R. TEIJL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1995, 3; W.A. KANNING en H.O. KERKMEESTER, *Economie en recht*, Groningen, Stenfert Kroesse, 2004, 34.

[30] B. BOUCKAERT, "Efficiëntie of rechtvaardigheid: het onvermijdelijke dilemma?", *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen* 1984, (101) 108; D.R. DOORENBOS en J.F.L. ROORDING, "Rechtseconomie en strafrecht. Een rechtseconomische analyse van de bestrijding van misbruik van voorwetenschap bij de handel in effecten", *AA* 1990, 131; A. NENTJES, *Elementaire rechtseconomie*, Groningen, Wolters – Noordhoff, 1993, 4.

[31] Standpunt van het kabinet over de verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake sanctiestelsels, Tweede Kamer der Staten-Generaal 2017-2018, 34775-VI nr.102. Zie ook R. HAENTJENS, "Is het morele gehalte van de geldboete als sanctie in het straf- en bestuursrecht achter de horizon verdwenen?", *Tijdschrift voor rechtspraak en* straftoemeting, 2019, 64-67.

dienen te worden toegewezen, zoals schendingen van de fysieke integriteit. Strafrechtelijke handhaving kan eveneens een rol spelen indien ingrijpende dwangmiddelen noodzakelijk zijn of indien internationale of Europese regelgeving daartoe noopt. Hij voegt eraan toe dat bij alle andere overtredingen geen nieuw onderscheidend criterium kan worden aangewezen. Bij de motivering door de wet- en regelgever zal het antwoord op de vraag bij welk stelsel de naleving optimaal (lees effectief) is, leidend moeten zijn. Volgens hem moeten de feitelijke pakkans, de aard van de sanctie, de zwaarte van de sanctie, het generaal en speciaal preventieve effect en financiële en organisatorische factoren uitdrukkelijk in de motivering terugkomen. Ook zou er volgens hem moeten worden nagegaan welke dienst of orgaan de meeste expertise en professionaliteit bezit. De focus wordt dus zeker niet gelegd op de zogenaamde "intrinsieke factoren van strafwaardigheid". De effectiviteitstoets blijkt voor hem doorslaggevend te zijn.

38. Om de vraag naar effectiviteit te kunnen beantwoorden, is het nodig vast te stellen wat onder effectiviteit moet worden begrepen. Dit is geen sinecure. Om onderbouwde standpunten te kunnen innemen m.b.t. *"effectiviteit"* moet men weten of het vooropgestelde doel met het betrokken middel daadwerkelijk wordt bereikt.[32] Als we de vertaalslag maken naar dit onderzoeksproject, betekent dit dat we in eerste instantie moeten nagaan of de strafrechtelijke handhaving bijdraagt aan het bewerkstelligen van de naleving van de rechtsnormschending. Een effectieve handhaving kan immers worden gedefinieerd als elke handeling die erop gericht is de naleving van een rechtsregel te bevorderen of een overtreding te beëindigen.[33] In het kader van een Nederlands wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving werden de volgende toetsingsmaatstaven gehanteerd: (1) Is de rechtsnormschending beëindigd?; (2) Zijn de eventuele schadelijke gevolgen – indien mogelijk – ongedaan gemaakt?; (3) Is er sprake van een specifieke preventieve werking of het ontstaan van recidive?; (4) Is er sprake van gedragsverandering bij de overtreder?".[34] Het is duidelijk dat het nagaan van de effectiviteit van handhavingsmiddelen hoe dan ook het voeren van empirisch onderzoek veronderstelt. Alleszins moet men kunnen terugvallen op empirische

[32] J. VAN EYNDHOVEN, *De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering (doctoraal proefschrift)*, Universiteit Antwerpen, 2020, 117; P. POPELIER, *Heldere handhaving. Naar een sterker handhavingsbeleid door betere regelgeving en reglementering*, Brussel, Politeia, 2010, 127.
[33] F.C.M.A. MICHIELS, "Handhavingsrecht en handhavingsbeleid", in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handhaving. Bestuurlijke handhaving in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2013, 21-22.
[34] N. STRUIKSMA, J. DE RIDDER, H.B. WINTER, *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*, Den Haag, WODC, 2007, 11.

gegevens zoals impactstudies[35], wat buiten het bestek valt van deze opdracht. De vraag rijst bovendien of er ooit een alomvattende studie zou kunnen worden gevoerd, gelet op de onvolledigheid van de statistische gegevens in België. De notie "effectiviteit" is in het kader van dit onderzoeksproject dan ook niet op zijn plaats. Er kan daarentegen worden geopteerd voor de notie *"adequaatheid"*[36], of anders gezegd de *"capaciteit tot doelbereiking"*.[37] In deze bijdrage staat dus het belang van een *adequate normhandhaving* centraal.

39. Hoewel er geen twijfel over bestaat dat wetgeving meer zou moeten worden afgestemd op wetenschappelijke inzichten, blijkt de literatuur toch terughoudend te zijn voor de integratie van (te veel) sociaalwetenschappelijke inzichten bij de ontwikkeling van een set van criteria voor strafwaardigheid. Er mag niet alleen *evidence-based* geroepen worden, maar men moet ook complementair kijken.[38] Er gaan meer en meer stemmen op om een *"context-based practice"* te bepleiten in plaats van een *"evidence-based practice"*. Bewijs speelt dan een rol als informatiebron, naast vele andere factoren. De concrete context bepaalt dan hoe deze kennisbronnen met elkaar worden verweven.[39]

40. Vanuit (rechts)economisch perspectief blijkt het alvast een onmogelijke opgave te zijn, wat niet wegneemt dat bepaalde proceseconomische argumenten zoals de handhavingskosten kunnen worden betrokken in het toetsingsschema.[40] Ook in andere (veelal bestuursrechtelijke) literatuur vinden we verwijzingen terug naar meer (proces)economische overwegingen, zoals de kostprijs van de afhandeling.[41] Eveneens blijkt de handhaafbaarheid – zoals de niet-

---

[35] N. STRUIKSMA, J. DE RIDDER, H.B. WINTER, *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*, Den Haag, WODC, 2007, 10.

[36] J. VAN EYNDHOVEN, *De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering (doctoraal proefschrift)*, Universiteit Antwerpen, 2020, 118-119.

[37] Begrip gehanteerd door C.M. BILLIET, "Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publieke sanctionering in het omgevingsrecht", in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 6.

[38] H. NELEN, "Evidence maze; het doolhof van het evaluatie-onderzoek", Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar voor Criminologie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht, Maastricht University, 2008, 36p.

[39] Zie bv. Advies van de Nederlandse Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, "Zonder context geen bewijs. Over de illusie van evidence-based practice in de zorg", Den Haag, 2017, 92 p., te raadplegen op *https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2017/06/19/zonder-context-geen-bewijs*.

[40] B.C.J. VAN VELTHOVEN, "Een onmogelijke opgave: criteria voor strafbaarstelling vanuit economisch perspectief", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 49-64.

[41] Zie bv. reeds G.J.M. CORSTENS, "Civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke handhaving" in Nederlandse Juristen-Vereniging (ed.), *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1984, (1) 49 Zie ook o.a. E. ANKAERT en J. PUT, "Bestuurlijke punitieve sancties in België" in E. ANKAERT, J. PUT, P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN en M.L. VAN EMMERIK, *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Preadviezen voor de Vereniging voor de vergelijkende

uitvoering van sancties – volgens de rechtseconomie vaak in causaal verband te staan met de beslissing van de burger om al dan niet ongewenst maatschappelijk gedrag te plegen.[42]

41. Ook in de criminologie zijn er dissonante geluiden te ontwaren. Enerzijds wordt er veelvuldig gepleit voor een *evidence-based* benadering van het handhavingsbeleid, anderzijds gaat men op de rem staan om de strafwaardigheid mede te laten afhangen van criminologisch onderzoek. Zo wordt in een Nederlandse studie geponeerd dat hoe waardevol criminologisch onderzoek ook kan zijn, de resultaten niet zomaar eenduidig kunnen worden vertaald in criteria voor strafbaarstelling.[43]

42. Dit neemt niet weg dat interdisciplinair onderzoek cruciale inzichten kan opleveren waarmee de beleidsmaker best rekening houdt. Zo weten we vanuit de rechtspsychologie dat de wetgever niet alle *tools* in handen heeft om een "effectieve" handhaving te verzekeren. Een aantal premissen kan de wetgever immers hoe dan ook niet bijsturen, omdat externe factoren determinerend zijn. De invoering van een strafbepaling kan dan nog zo doordacht zijn gebeurd, wanneer de straf niet onvermijdelijk, onmiddellijk, van voldoende passende zwaarte, gevarieerd en begrijpelijk is, kan strafrechtelijke handhaving nooit een succesverhaal worden. Volgens de rechtspsychologische literatuur moet een optimale straf immers in functie van volgende criteria worden bepaald: onvermijdelijkheid, onmiddellijkheid, van voldoende passende zwaarte, gevarieerdheid en begrijpelijkheid.[44] Men kan aannemen dat dezelfde premissen gelden voor bestuurlijke sanctionering.

---

studie van het recht van België en Nederland, 2006, Alphen aan den Rijn, Kluwer, (53) 53 en de verwijzingen aldaar; *cf.* L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief. Een juridische en rechtseconomische analyse,* Antwerpen, Intersentia, 2007, 405 p. (specifiek voor de sanctionering van verkeersovertredingen); E. VAN GOOL, *De GAS-procedure – Rechtsbescherming bij Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Gent, Larcier, 2015, 197 (specifiek m.b.t. de GAS-sancties); M. FAURE en A. GOURITIN, "Blurring Boundaries between Administrative and Criminal Enforcement of Environmental Law" in F. GALLI en A. WEYEMBERGH (eds.), *Do Labels still matter? Blurring Boundaries between Administrative and Criminal Law. The Influence of the EU,* Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2014, (109) 113 (specifiek inzake milieuhandhaving).

[42] E. LUYS en S. BIELEN, "De effectiviteit van het strafrechtelijk en arbeidsmarktbeleid. Een rechtseconomische analyse van crimineel gedrag", *RW* 2018-2019, 1302.

[43] J.P. VAN DER LEUN, "Strafbaarstelling en *evidence* vanuit criminologisch perspectief", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 36. Ook wordt verwezen naar de bevindingen van hoogleraar H. Nelen die weigerachtig staat tegenover (evaluatie)onderzoek als basis voor veiligheidsbeleid (H. NELEN, *Evidence maze. Het doolhof van het evaluatieonderzoek* (oratie Maastricht), Maastricht Universitaire Pers, 2008, 36p.)

[44] Zie o.m. P. VAN DER LAAN, A.-M. SLOTBOOM en G.J. STAMS, "Wat werkt? Bijdragen aan het terugdringen van recidive", in P.J. VAN KOPPEN, , J.W. DE KEIJSER, R. HORSELENBERG en M. JELICIC (eds.), *Routes van het Recht. Over de rechtspsychologie*, Deventer, Kluwer, 2017, 187.

43. De premisse van *onvermijdelijkheid* impliceert dat op ongewenst gedrag zeker een reactie moet volgen. De invloed van de pakkans op het gedrag is trouwens belangrijker dan het effect van de zwaarte van de strafdreiging[45], hoewel mensen heel sterk kunnen verschillen in hun perceptie van pakkansen.[46] Ook mag het effect van een te lange doorlooptijd van de strafrechtelijke afhandeling niet worden onderschat. Wetenschappelijk onderzoek toont immers aan dat straffen enkel effectief zijn wanneer er een geringe tijd verloopt tussen het ongewenste gedrag en de straf.[47] Vandaar dat een optimale straf een "*onmiddellijke*" werking kent. Verder moet de sanctie van *voldoende passende zwaarte* zijn. Er moet m.a.w. sprake zijn van een juiste verhouding tussen de ernst van het ongewenste gedrag en de zwaarte of intensiteit van de sanctie. Het dient te worden benadrukt dat te lichte straffen op de duur te weinig indruk maken en dat te zware straffen als onrechtvaardig worden beschouwd en veelal weerstand oproepen in plaats van medewerking. Om te beklijven, moet de negatieve prikkel van optimale zwaarte zijn.[48] Het is dikwijls ook beter anders te straffen dan zwaarder te straffen. Een zekere *variatie* moet dus zeker worden ingebouwd: na verloop van tijd verdwijnt door gewenning immers het gewenste effect.[49] De laatste premisse van "*begrijpelijkheid*" impliceert dat een bestraffing niet alleen rechtvaardig moet zijn, maar ook begrijpelijk moet zijn qua inhoud.

44. Naast de hierboven vermelde premissen voor effectief straffen, kunnen de zogenaamde *"what works"*-beginselen uit de rechtspsychologie worden vernoemd: het *risicobeginsel*, het *behoeftebeginsel*, het *responsiviteitsbeginsel*, het *beginsel van behandelmodaliteit*, het *beginsel van programma-integriteit*, het *professionaliteitsbeginsel* en het *'in de samenleving'-beginsel*. Het risicobeginsel impliceert dat de intensiteit van de strafrechtelijke interventie wordt afgestemd op het geschatte risico dat de dader recidiveert. Strafrechtelijke interventies moeten

---

[45] L.J.M. D'ANJOU, G. DE JONGE en J.J. VAN DER KAADEN, "Effectiviteit van sancties. Een overzicht van het onderzoek naar generale en speciale preventie", Den Haag, *WODC*, 1975, 13; J. VAN DER PLIGT, W. KOOMEN en F. VAN HARREVELD, "Bestraffen: een overzicht, een mythe en nieuwe varianten", *Justitiële Verkenningen – Afschrikking en generale preventie*, Den Haag, *WODC*, 2008, 74 e.v., te raadplegen op *https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/jv200802-afschrikking-en-generale-preventie.aspx*.

[46] H. ELFFERS, "Afschrikking en het aanleren van normen. De theorie van Kelman toegepast op het strafrecht", *Justitiële Verkenningen – Afschrikking en generale preventie*, Den Haag, *WODC*, 2008, 91, te raadplegen op *https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/jv200802-afschrikking-en-generale-preventie.aspx*.

[47] P.H. VAN DER LAAN, "Over straffen, effectiviteit en erkenning. De wetenschappelijke onderbouwing van preventie en strafrechtelijke interventie", *Justitiële Verkenningen –Beleidstheorieën*, Den Haag, *WODC*, 2004, 34, te raadplegen op *https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/jv200405-beleidstheorieen.aspx*.

[48] P. VAN DER LAAN, A.-M. SLOTBOOM en G J. STAMS, "Wat werkt? Bijdragen aan het terugdringen van recidive", in P.J. VAN KOPPEN, , J.W. DE KEIJSER, R. HORSELENBERG en M. JELICIC (eds.), *Routes van het Recht. Over de rechtspsychologie*, Deventer, Kluwer, 2017, 188. .

[49] P.H. VAN DER LAAN, "Over straffen, effectiviteit en erkenning. De wetenschappelijke onderbouwing van preventie en strafrechtelijke interventie", *Justitiële Verkenningen –Beleidstheorieën*, Den Haag, *WODC*, 2004, 34-35, te raadplegen op *https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/jv200405-beleidstheorieen.aspx*.

zich krachtens het behoeftebeginsel ook richten op de zogenaamde criminogene behoeften. Dit zijn de kenmerken, risicofactoren en problemen van de dader die rechtstreeks samenhangen met het delinquent gedrag. Het responsiviteitsbeginsel wordt gerelateerd aan de dader en diens intellectuele en sociale capaciteiten en motivatie, maar ook aan diegene die de interventie toepast of uitvoert. Volgens het beginsel van behandelmodaliteit dient men zich te richten op een veelheid van criminogene factoren die niet alleen dadergerelateerd zijn, maar ook betrekking hebben op zijn sociale netwerk, activiteiten en (leef)omgeving. Krachtens het principe van programma-integriteit moet er een theoretische basis voorhanden zijn voor de interventie waardoor oorzaak en achtergronden van delinquent gedrag moeten kunnen worden verklaard aan de hand van een theorie die idealiter empirisch getoetst is. In het verlengde hiervan vereist het professionaliteitsprincipe dat een interventie wordt uitgevoerd door goed opgeleide en ondersteunde uitvoerders. Op basis van het beginsel "in de samenleving" gaat de voorkeur uit naar interventies waarbij de betrokkenen niet uit hun sociale omgeving worden gehaald.[50]

45. Uit een recente rechtseconomische studie volgt evenzeer dat de *pakkans* een effectief mechanisme vormt om ongewenst gedrag te bestrijden. De dreiging die van een abstracte strafbaarstelling uitgaat is dus veelal een illusie.[51] Het klinkt mogelijk tegenintuïtief, maar er mag dus geen al te grote waarde worden gehecht aan het criterium van het preventief karakter van een strafbepaling. Denken dat een strafbepaling een meerwaarde biedt omwille van de preventieve werking die van de norm uitgaat, strookt immers niet met *evidence-based* vaststellingen. De zwaarte van de straf blijkt voor derden geen ontradend effect te hebben, daar daders vaak minder dan verwacht in staat zijn om de gevolgen van hun gedrag in te calculeren. Het ontradend effect van de opgelegde straf blijkt ook vaak verwaarloosbaar te zijn.[52] De assumptie van rationeel gedrag - de zogenaamde "calculerende" burger - is alleen realistisch bij

[50] P. VAN DER LAAN, A.-M. SLOTBOOM en G J. STAMS, "Wat werkt? Bijdragen aan het terugdringen van recidive", in P.J. VAN KOPPEN, , J.W. DE KEIJSER, R. HORSELENBERG en M. JELICIC (eds.), *Routes van het Recht. Over de rechtspsychologie*, Deventer, Kluwer, 2017, 189-193.

[51] E. LUYS en S. BIELEN, "De effectiviteit van het strafrechtelijk en arbeidsmarktbeleid. Een rechtseconomische analyse van crimineel gedrag", *RW* 2018-2019, 1283-1307.

[52] S. RAATS, *Consistente straftoemeting*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 159-160 die o.m. verwijst naar M. TONRY, "Strategic approaches to crime prevention", *Crime and Justice: a review of research* 1995, 7; M. WASIK, *Emmins on sentencing*, London, Blackstone Press Limited, 2001, 47; M.K. BLOCK en V.E. GERETY, "Some experimental evidence on differences between student and prisoners reactions to monetary penalties and risk", *Journal of Legal Studies* 1995, 123-138; B.A. HUDSON, *Understanding justice*, Buckingham, Open University Press, 2003, 22; J. GROGGER, "Certainty v. severity of punishment", *Economic Inquiry* 1991, 297-309.

economische criminaliteit.[53] Dit neemt niet weg dat men in de praktijk veel belang blijft hechten aan de preventieve functie van het strafrecht. Zo bleek uit een recent onderzoek uitgevoerd bij Australische magistraten dat een meerderheid de generale preventie bestempelt als het belangrijkste strafdoel[54], hoewel ander onderzoek[55] uitwijst dat magistraten er zich vaak niet van bewust zijn welk doel er met een welbepaalde straf wordt nagestreefd.

46. De algemene en individuele preventie of het zogenaamd "afschrikkend" karakter van de bestraffing worden als zodanig trouwens ook niet meer expliciet als strafdoelstellingen naar voren geschoven in de werkzaamheden van de Commissie tot hervorming van het strafrecht[56] die reeds uitgemond zijn in twee hangende wetsvoorstellen tot instelling van een nieuw Strafwetboek van 24 september 2019[57] en 12 februari 2020[58]. De afschrikwekkende werking van de strafwet als doelstelling wordt immers impliciet begrepen onder de andere doelstellingen die aan de straf worden toegedicht zoals de afkeuring van de maatschappij, de re-integratie van de dader en de bescherming van de maatschappij. Men kan aannemen dat de (veeleer verwaarloosbare) preventieve werking mogelijk ook geldt ten aanzien van bestuurlijke sancties.[59]

---

[53] E. LUYS en S. BIELEN, "De effectiviteit van het strafrechtelijk en arbeidsmarktbeleid. Een rechtseconomische analyse van crimineel gedrag", *RW* 2018-2019, 1302.

[54] K. WARNER, J. DAVIS, C. SPIRANOVIC, H. COCKBURN en A. FREIBERG, "Why sentence? Comparing the views of jurors, judges and the legislature on the purposes of sentencing in Victoria, Australia", *Criminology & Criminal Justice*, 2019, vol. 19, 34.

[55] Zie o.m. K.BEYENS, *Straffen als sociale praktijk*, Brussel, VUBPress, 2000, 201.

[56] J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH m.m.v. J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Antwerpen, Brugge, die Keure, 2016, 98-102; J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT, mm.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 6.

[57] Wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek – Boek 1 en Boek 2, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 0417/001.

[58] Wetsvoorstel tot instelling van een nieuw Strafwetboek (boek 1 en 2), *Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 1011/001.

[59] Zie L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 168. Nochtans wordt er in de literatuur wel gerefereerd aan het belang van het preventief en ontradend karakter van de sanctie of bestraffing; zie bv. E. ANKAERT en J. PUT, "Bestuurlijke punitieve sancties in België" in E. ANKAERT, J. PUT, P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN en M.L. VAN EMMERIK, *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Preadviezen voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 2006, Alphen aan den Rijn, Kluwer, (53) 53 en de verwijzingen aldaar; A. FARMER, M. FAURE en G.M. VAGLIASINDI, "Environmental Crime in Europe: State of Affairs and Future Perspectives" in A. FARMER, M. FAURE en G.M. VAGLIASINDI, *Environmental Crime in Europe*, Oxford-Portland-Oregan, Hart Publishing, 2017, (319) 325 (specifiek in milieuzaken).

C) Het gevaar van het klakkeloos volgen van de "publieke opinie" zonder wetenschappelijke onderbouw

47. Een andere mogelijke valkuil, is dat de beleidsmaker zich soms schaart achter de zogenaamde *"publieke opinie"* voor de legitimering van beleidskeuzes, doch zelden wordt hieraan een gefundeerde motivering gekoppeld. Zonder wetenschappelijke onderbouwing wordt het evenwel moeilijk om op een geloofwaardige manier de representativiteit te claimen van een bepaalde opvatting. De vraag rijst zelfs of men ooit met wetenschappelijke precisie over dé publieke opinie kan spreken. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de kennis van de bevolking over de draagwijdte van het strafrecht vaak gekleurd is en dat genuanceerde opvattingen nooit kunnen worden gemeten wanneer de gelaagdheid niet blijkt uit de vraagstelling. Vragen m.b.t. handhaving laten zich dus niet vertalen in "ja-neen" antwoorden. Overtuigingen m.b.t. sanctionering fluctueren bovendien naarmate er meer achtergrondinformatie wordt gegeven.[60] De goed geïnformeerde burger is vaak ook een minder repressieve burger.[61] De punitiviteitskloof is m.a.w. omgekeerd evenredig met accurate informatieverstrekking.[62] Om voornoemde redenen kunnen bv. de *"maatschappelijke afkeuring en de onrust die een bepaalde gedraging veroorzaakt en de toenemende maatschappelijke roep om herkenbare erkenning van het leed van slachtoffers"* niet in criteria voor strafwaardigheid worden gegoten.[63]

48. Dit neemt niet weg dat een bevraging van in het bijzonder de betrokken beroepsgroepen inzake hun opinie over de betreffende strafbepalingen weliswaar interessante inzichten zou kunnen bieden, maar dit vereist veeleer een empirisch onderzoek in de vorm van bijvoorbeeld een representatieve steekproef, wat buiten het bestek valt van dit onderzoek.

---

[60] F.T. CULLEN, B.S. FISHER, B.K. APPLEGATE, "Public Opinion about Punishment and Corrections", *Crime & Justice*, vol. 27, 2000, 3-8 en 58-59. Zie ook K. VERFAILLIE, "Punitieve behoeften, samenleving en publieke opinie", in I. AERTSEN, K. BEYENS, T. DAEMS en E. MAES (eds.), *Hoe punitief is België? – Panopticon Libri* 2, Antwerpen, Maklu, 2010, 85-106.

[61] Zie ook J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, "De zin van de korte gevangenisstraf in vraag gesteld", *RW* 2017-18, 333; I. AERTSEN en T. DAEMS, "Over de gevangenisstraf en het buikgevoel van de politiek", *De Standaard* 17 september 2018; Verslag over de hoorzittingen namens de Commissie voor de Justitie m.b.t. de Hervorming van het Strafwetboek: het nut van de straf", *Parl.St.* Kamer 2017-2018, 43-46.

[62] M. VAN DER MADEN, M. MALSCH en J. DE KEIJSER, "De invloed van opleiding en informatie. Waarom wil de burger toch steeds dat rechters zwaarder straffen?", *Trema* 2017, 180-183.

[63] Dit voorbeeld is nochtans wel afkomstig uit de memorie van toelichting van een Nederlandse wet (zie memorie van toelichting bij de wijziging van onder meer het Wetboek van Strafrecht in verband met de herwaardering van de strafbaarstelling van enkele delictsvormen, Tweede Kamer 2018-2019, 35080 – nr.3).

49. Voor de volledigheid merken we nog op dat dit criterium van de publieke opinie wel lijkt te kunnen gelden in het kader van het vervolgingsbeleid. In dit verband kan de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie m.b.t. de vastlegging van de strafrechtelijke prioriteiten in Vlaanderen, worden geciteerd.[64]

Hoofdstuk 4. Waarom dan toch een set van criteria voor strafwaardigheid?

A) Inspiratie uit het buitenland

50. Maar al te vaak is de wetgever stilzwijgend over de criteria die de onderbouwing vormen voor een strafbaarstelling.

51. Tot voor kort vormden de criteria voor strafwaardigheid een grote blinde vlek in het Belgisch strafrechtelijk beleid. In onze buurlanden Frankrijk en Nederland is er al heel wat inkt gevloeid over deze materie.

52. In België werd maar sedert het Federaal Regeerakkoord van 9 oktober 2014 op beleidsniveau de wens geuit om na te denken over de actuele rol van het strafrecht en over een mogelijke hervorming daarvan.[65] Naast de aanduiding van experten in een Commissie tot hervorming van het strafrecht[66], heeft de minister van Justitie de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid de opdracht toevertrouwd om een "taxatie-instrument" uit te werken waardoor de strafwaardigheid van de gedraging omschreven in de inbreuken (opgenomen in het Strafwetboek of daarbuiten) methodisch en eenvormig kan worden gecontroleerd in het licht van verschillende criteria en indicatoren. Die opdracht kaderde in het idee om het strafrecht als handhavingsmechanisme tot zijn "kerntaak" terug te brengen en een methode te ontwikkelen

[64] Zie p. 4: "Wanneer een strafbaar feit voldoet aan minstens één van de volgende algemene criteria, is een prioritaire strafrechtelijke afhandeling ervan aangewezen: (…) 7. Wanneer de niet-vervolging de maatschappij ernstig beroert en/of het publiek vertrouwen in de overheidsinstellingen aantast". Deze omzendbrief is te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

[65] *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-20/001, 130-132.

[66] MB 30 oktober 2015 houdende oprichting van de Commissies tot hervorming van het strafrecht en van het strafprocesrecht, *BS* 29 december 2015. De leden van deze Commissie zijn Damien Vandermeersch (advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie en hoogleraar aan de Université Saint-Louis Bruxelles en Université Catholique de Louvain) en Joëlle Rozie (hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen).

om voortaan alleen de inbreuken die echt "strafwaardig" worden beschouwd, nog voor de strafrechter te brengen. Het eindrapport m.b.t. het taxatie-instrument voor de beoordeling van de strafwaardigheid werd in 2015 ter attentie van de minister van Justitie overgemaakt en is als bijlage bij het onderzoeksrapport opgenomen.

53. Voor het opstellen van het taxatie-instrument vond de Dienst voor Strafrechtelijk beleid onder meer inspiratie in de werkzaamheden van de Franse Commissie voor de Herziening van het Strafwetboek waarbij hoogleraar Mireille Delmas-Marty[67] de drijvende kracht was en die uiteindelijk hebben geleid tot een hervorming van het Franse Strafwetboek in 1992. In het kader van deze werkzaamheden werden met het oog op een coherent en eenvormig strafrechtelijk beleid een aantal richtlijnen voorgesteld voor de besluitvorming over de vraag of inbreuken al dan niet strafrechtelijk moeten worden beteugeld. Naast de hervorming van het Strafwetboek kan voor Frankrijk worden gewezen op het verslag van een werkgroep onder voorzitterschap van Jean-Marie Coulon die zich heeft gebogen over "*la dépénalisation de la vie des affaires*". Op vraag van de Franse minister van Justitie heeft deze werkgroep gereflecteerd over het geheel van strafrechtelijke sancties dat van toepassing is op ondernemingen op het gebied van vennootschapsrecht, financieel recht en consumentenrecht. De werkgroep Coulon heeft hierover verslag uitgebracht in januari 2008[68].

54. De Nederlandse literatuur bevat ook een schat aan informatie. In de Nederlandse rechtsliteratuur spreekt men van zogenaamde "criteria voor strafbaarstelling", nadat die term voor het eerst in 1972 door professor L.H.C. Hulsman werd gebezigd.[69] Onderzoek werd ook gevoerd aan de Universiteit van Leiden dat in 2011 is uitgemond in een verslagboek met als titel *"Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek – Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit"*[70].

[67] Zie bv. M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Parijs, PUF, 1992, 462 p. ; M. DELMAS-MARTY, "Nouveau Code pénal. Avant-propos", *RSC* 1993, afl. 3, 433-444.
[68] J.-M. COULON, *La dépénalisation de la vie des affaires*, Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Parijs, Collection des rapports officiels, 2008, 133 p.
[69] L.H.C. HULSMAN, "Kriteria voor strafbaarstelling" in X., *Strafrecht te-recht? Over dekriminalisering en depenalisering*, Baarn, In de Toren, 1972, 80-92.
[70] C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 177 p.

55. Deze Franse en Nederlandse doctrine werd trouwens ook in het literatuuronderzoek van de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid betrokken bij het opstellen van het Belgisch taxatie-instrument.

56. Daarnaast kunnen we voor Nederland nog verwijzen naar een advies over de handhavingsmogelijkheden via bestuurlijke boeten, dat door de Nederlandse Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten ('CTW') in 1994 werd uitgebracht op vraag van de minister van Justitie.[71] In het licht hiervan zijn in een reeks van wetten de strafrechtelijke sancties vervangen door of aangevuld met in het bijzonder bestuurlijke boeten en zijn, voortbouwend op dit advies, in de wetgevingspraktijk gaandeweg criteria (indicatoren) ontwikkeld die een rol spelen bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.[72]

57. Volledigheidshalve moet worden gezegd dat ook anderen zich reeds hebben gewaagd aan de ontwikkeling van een set van criteria voor strafwaardigheid. Zo heeft Van Bemmelen in 1973 zogenaamde *"positieve criteria voor strafbaarstelling"* geïnventariseerd.[73] Ook Nederlands hoogleraar Th. A. De Roos heeft in zijn doctoraal proefschrift m.b.t. de strafbaarstelling van economische delicten in 1987 een toetsingsschema ontwikkeld op basis waarvan (niet-)strafbaarstellingen kunnen worden geanalyseerd en beoordeeld.[74] Tevens kan een doctoraal proefschrift van 1998 van R. Haveman m.b.t. "*voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*" worden vermeld.[75] In het doctoraal proefschrift van K. Svatikova wordt vanuit de rechtseconomie m.b.t. milieumisdrijven gefocust op de criteria voor strafbaarstelling.[76] Recentelijk publiceerde Nederlands professor S. Buisman eveneens een studie m.b.t. criteria voor strafbaarstelling waarbij de bestaande set van criteria ontwikkeld door

---

[71] Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Handhaving door bestuurlijke boeten*, Den Haag, 12 januari 1994.

[72] Zie de memorie van toelichting bij de Vierde Tranche van de (Nederlandse) Algemene wet bestuursrecht, *Kamerstukken II* 2003-04, 29 702, nr. 3, 117; *cf.* Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, *Kamerstukken I* 2008-09, 31 700 VI, D, 3-4. Ook vóór dit advies vinden we overigens reeds diverse criteria terug om de voor- en nadelen van een strafbaarstelling af te wegen (zie bv. de nota Zicht op wetgeving, *Kamerstukken II* 1990-91, 22 008, nr. 1-2; *cf.* de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie, *Kamerstukken II* 2000-01, 27 475, nr. 2).

[73] J.M. VAN BEMMELEN, "Positieve criteria voor strafbaarstelling", in J.F. GLASTRA VAN LOON e.a. (eds.), *Speculum Langemeijer*, Zwolle, W.E.J.Tjeenk Willink, 1973, 1-14.

[74] TH. A. DE ROOS, *Strafbaarstelling van economische delicten. Een crimineel-politieke studie (diss. Utrecht)*, Arnhem, Gouda Quint, 1987, 263p.

[75] R. HAVEMAN, *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*, Deventer, Gouda Quint, 1998, 464 p.

[76] K. SVATIKOVA, *Economic criteria for criminalization. Optimizing enforcement in cases of environmental violations*, Cambridge, Intersentia, 2012, 79-84.

De Roos, zoals verder verfijnd door Haenen[77], werd aangevuld.[78] In België kan nog worden gewezen op het doctoraal proefschrift van J. Van Eyndhoven, getiteld *"De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering"* en dat binnenkort zal worden verdedigd aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen.[79]

B) Overzicht van de voordelen van een toetsingskader voor de wetgever, de rechter en de burger

58. Hoewel er een aantal begrenzingen en valkuilen zijn die met de ontwikkeling van een set van criteria voor strafwaardigheid gepaard gaan, komt zo'n *tool* op het Vlaamse niveau zeker niet te laat, wel integendeel. Ook moet men zich niet te veel laten afschrikken door het gegeven dat er niet altijd consensus bestaat over de reeds ontwikkelde taxatie-instrumenten.

59. Zelfs wanneer bepaalde criteria stof geven voor discussie, vormt een set van criteria voor strafwaardigheid een instrumentarium om tot een *verantwoorde, evenwichtige en legitieme afweging* te komen bij de vraag of een bepaalde gedraging al dan niet als strafwaardig kan worden bestempeld.

60. Het ontwikkeld toetsingskader kan nooit als een definitief beslissingsinstrument worden bestempeld. In de eerste plaats gaat van zo'n set van criteria voor strafwaardigheid een *faciliterende en legitimerende werking* uit[80], niet alleen voor de creatie van nieuwe strafbepalingen, maar ook om bestaande strafbaarstellingen in vraag te stellen. Dit laatste – m.n. de analyse van 109 bestaande bijzondere strafbepalingen – is in dit onderzoeksproject aan de orde.

61. Het etiket van strafwaardigheid is het gevolg van een politiek besluitvormingsproces. Dit heeft tot gevolg dat aan het besluitvormingsproces bepaalde eisen kunnen worden gesteld

---

[77] I.E.M.M. HAENEN, Force & Marriage, Cambridge – Antwerp – Portland, Intersentia, 2014, 404p.

[78] S.S. BUISMAN, "Criteria voor strafbaarstelling", *Boom Strafblad* 2020, nr.1, 64-72. De bijdrage was een bewerking van het hoofdstuk "Theoretical framework: criminalisation principles at the national level" in *Contract, Tort & Crime. Criminalisation of breaches of sale contracts under Dutch and EU law (doctoraal proefschrift S. Buisman).*

[79] J. VAN EYNDHOVEN, *De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering (doctoraal proefschrift)*, Universiteit Antwerpen, 2020, 841p.

[80] Zie ook C. P.M. CLEIREN, "Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 7.

op het vlak van verantwoording en legitimering.[81] Het toetsingsschema zou de *wetgever* moeten beletten om aan steekvlamwetgeving te doen en zich bloot te stellen aan politiek opportunisme. Het reikt de wetgever ankerpunten aan om een coherent beleid uit te dragen. Het wetgevingsproces wordt hierdoor hopelijk inzichtelijker en kwaliteitsvoller.[82] Het belang hiervan kan niet genoeg worden benadrukt. Met een set van criteria voor strafwaardigheid zal de wetgever een schema hebben met waarden die niet statisch, maar dynamisch zijn waardoor gemakkelijker de link kan worden gelegd met de actuele context.[83]

62. De strafrechter zal wanneer de strafvordering ontvankelijk is de betrokken strafbepaling hoe dan ook moeten interpreteren, zo niet maakt hij zich schuldig aan rechtsweigering. Ook voor de *strafrechter* zal de set van criteria voor strafwaardigheid een oriënterende rol kunnen vervullen.[84]

63. In het strafrecht wordt iedereen geacht de strafwet te kennen vanaf zijn inwerkingtreding. Bij het creëren van strafwetgeving, moet steeds in het achterhoofd worden gehouden dat strafbepalingen helder moeten zijn voor de *burger*. Krachtens het *lex certa* principe moet de strafwet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is.[85] De burger moet dus inzicht kunnen hebben in de strafwaardigheid van zijn gedraging, zodat hij op voorhand kan voorzien hoe de overheid op zijn gedragingen strafrechtelijk zal kunnen reageren. De ontwikkeling van een set van criteria voor strafwaardigheid kan ertoe bijdragen dat op basis van een coherente evenwichtige afweging de burger inzicht krijgt in het belang van de strafbaarstelling. Dit kan alleen maar de responsiviteit

---

[81] J. VAN EYNDHOVEN, *De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering (doctoraal proefschrift)*, Universiteit Antwerpen, 2020, 120.
[82] S.S. BUISMAN, "Criteria voor strafbaarstelling", *Boom Strafblad* 2020, nr.1, 64.
[83] C. P.M. CLEIREN, "Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 24.
[84] Zie ook C. P.M. CLEIREN, "Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 7.
85 Zie infra m.b.t. de legaliteitseis. Zie ook Cass. 3 februari 2009, AR P.081477.N; Cass. 2 juni 2009, AR P.090071.N; Cass. 1 februari 2011, AR P.101328.N ; Cass. 29 november 2011, AR P.101766.N; Cass. 10 januari 2012, AR P.110577.N; Cass. 22 mei 2012, AR P.111723.N; Cass. 24 maart 2015, AR P.13.1134.N; Cass. 23 juni 2015, AR P.14.0582.N; Cass. 16 januari 2018, AR P.17.0281.N; Cass. 29 mei 2018, AR P.17.0762.N; Cass. 9 april 2019, AR P.18.1282.N, *NC* 2019, 271; Zie ook J. ROZIE, "Beklaagde Alwetend. Over het criterium van de redelijke voorzienbaarheid als maatstaf van het lex certa principe in strafzaken", *RW* 2012-2013, 802-817. Cass. 29 november 2011, AR P.101766.N.

van de betrokkene t.o.v. een eventueel opgelegde straf ten goede komen. Criminologisch onderzoek heeft uitgewezen dat hoe beter de tenuitvoerlegging van een straf is afgestemd op de responsiviteit van de justitiabele, hoe effectiever de straf is.[86]

64. De set van criteria voor strafwaardigheid zal m.a.w. ongetwijfeld bijdragen aan de uitbouw van een accuraat handhavingsbeleid. De ontwikkelde set van criteria heeft evenwel een louter faciliterende en legitimerende functie en kan als zodanig niet worden ingezet als een "hakbijlvoorwaarde" om al dan niet over te gaan tot depenalisering.[87]

Hoofdstuk 5. Verdere onderzoeksstrategie

65. Het onderzoeksproject betreft in hoofdzaak een juridisch-criminologische studie met het oog op wetgevende bijsturing. Hiertoe zal *enerzijds* een set van criteria voor strafwaardigheid worden opgesteld (Deel II) en *anderzijds* onderbouwde voorstellen tot depenalisering geformuleerd (Deel III).

66. Om tot een onderbouwde set van criteria voor strafwaardigheid te komen, zal er een *stappenplan* worden doorlopen. Als uitgangspunt wordt het taxatie-instrument strafwaardigheid ontwikkeld door de Dienst Strafrechtelijk Beleid als model genomen en wordt rekening gehouden met de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek die ook doorwerkt op deelstatelijk niveau. Dit taxatie-instrument – waarbij waar nodig kanttekeningen zullen worden geplaatst – volstaat *an sich* niet om na te gaan of een gedraging strafwaardig is. Naast de legitimiteitseis, zullen er immers andere grondvoorwaarden moeten worden afgetoetst. Te denken valt aan enkele preliminaire grondvoorwaarden, grondvoorwaarden m.b.t. de legaliteitseis en grondvoorwaarden m.b.t. de proportionaliteitseis. In het tweede deel zal de analyse van deze grondvoorwaarden centraal staan.

67. Het uitgetekende stappenplan zal in het derde deel worden getoetst op de door de Vlaamse overheid aangereikte strafbepalingen. Om een onderbouwd antwoord te formuleren, zal ook telkens worden nagegaan welke de *ratio legis* is van de strafbaarstelling en

[86] R. POORT en K. EPPINK, "Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclassering", Den Haag, *WODC*, 2009, 92, te raadplegen op *https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/ov-200901-literatuuronderzoek-naar-de-effectiviteit-van-de-reclassering.aspx*.
[87] *Infra*, Deel II, Hoofdstuk 1.

desgevallend welke andere handhavingsmogelijkheden (buiten het strafrechtelijk handhavingsmechanisme) reeds mogelijk zijn. Aan elke strafbaarstelling besteden we een afzonderlijk subhoofdstuk.

68. Het vierde deel zal ten slotte worden gewijd aan de besluiten en aanbevelingen.

69. Het onderzoek wordt gevoerd onder begeleiding van een intra- en interdisciplinair wetenschappelijk team waarin alle relevante deskundigheidsgebieden vertegenwoordigd zijn: strafrecht, bestuursrecht en criminologie. De leden van het team zijn ook actief (geweest) in de advocatuur of de magistratuur.

Deel II. De ontwikkeling van een set van criteria voor strafwaardigheid

Hoofdstuk 1. Uitgangspunt: een principiële keuzevrijheid van de regelgever tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving maar met als grenzen de preliminaire uitgangspunten en de grondvoorwaarden

70. Het uitgangspunt bij het ontwikkelen van de set van criteria is de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (Arbitragehof) dat het aan de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever/decreetgever toekomt om, wanneer hij oordeelt dat bepaalde tekortkomingen aan wettelijke verplichtingen beteugeld moeten worden, te kiezen tussen strafrechtelijke sancties dan wel bestuurlijke sancties.[88] De wetgever/decreetgever beschikt dus over een *principiële keuzevrijheid* tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving.[89]

71. Toch is het belangrijk dat er *grenzen* worden gesteld aan deze keuzevrijheid. Een (te) ruime keuzemogelijkheid kan immers leiden tot meer *rechtsonzekerheid* bij de wetgever, wanneer hij overweegt om nieuwe strafbepalingen in te voeren in het kader van een coherent beleid. Hetzelfde geldt voor de strafrechter, bij de interpretatie en toepassing van de strafbepaling, alsook voor de burger, die er finaal het voorwerp van kan uitmaken en inzicht moet kunnen hebben in de strafwaardigheid van zijn gedraging. Het risico op willekeur loert dan om de hoek.

72. Er bestaat alleszins eensgezindheid over één grens: wanneer het gaat om een *vrijheidsberoving* als *sanctie*, kan dit enkel worden opgelegd door de rechter en nooit bij wijze van een administratieve sanctie[90]. Voor het overige is het moeilijk om zwart-wit te formuleren voor welke feiten welke vorm van handhaving de beste keuze is.[91] Om te komen tot een

---

[88] De keuze voor de ene of de andere categorie kan niet worden geacht op zich een discriminatie in te voeren. Zie bv. Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 45/97, overw. B.2 en B.3.1; Arbitragehof 7 december 1999, nr. 128/99, overw. B.7; Arbitragehof 16 juni 2004, nr. 105/2004, overw. B.2 e.v.; GwH 11 maart 2009, nr. 42/2009, overw. B.5; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, overw. B.23; GwH 14 december 2016, nr. 159/2016, overw. B.6. *Cf.* adv.RvS 10 januari 2019, nr. 65.535/3.

[89] E. DE BOCK, J. ROZIE en I. OPDEBEEK, *Onderzoeksrapport Bestuurlijke sanctioneringsmechanismen: een wondermiddel tegen handhavingstekorten of een lege doos?*, Brussel, FOD Binnenlandse Zaken, 2007, 233.

[90] Zoals blijkt uit vaststaande rechtspraak van het EHRM. Zie bv. EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, Öztürk/Duitsland, overw. 56. Zie ook A. ALEN, "Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie" in *Liber amicorum Prof.dr. G. Baeteman*, Deurne, Kluwer, 1997, (369) 400 en T. BARKHUYSEN, M. VAN EMMERIK, O. JANSEN en M. FEDOROVA, "Right to a Fair Trial" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge-Antwerpen-Portland, Intersentia, 2018, (497) 550 en de referenties aldaar.

[91] E. DE BOCK, J. ROZIE en I. OPDEBEEK, *Onderzoeksrapport Bestuurlijke sanctioneringsmechanismen: een wondermiddel tegen handhavingstekorten of een lege doos?*, Brussel, FOD Binnenlandse Zaken, 2007, 233.

verantwoorde, evenwichtige en legitieme afweging bij de vraag of een bepaalde gedraging al dan niet als strafwaardig kan worden bestempeld, moet een set van criteria worden gebruikt die moet beantwoorden aan een aantal *grondvoorwaarden*. Deze grondvoorwaarden stellen grenzen aan de vraag of en in welke gevallen een bepaalde gedraging strafbaar kan worden gesteld. We kunnen ze onderverdelen in drie grote categorieën:

- grondvoorwaarden m.b.t. de legaliteitseis;
- grondvoorwaarden m.b.t. de legitimiteitseis;
- grondvoorwaarden m.b.t. de proportionaliteitseis.[92]

73. Het gaat om voorwaarden die reeds belangrijke waarborgen bieden tegen *willekeur*.[93] De legaliteits- en proportionaliteitseis zijn fundamentele, gevestigde principes van het strafrecht.[94] Naar deze twee voorwaarden wordt, samen met de subsidiariteitseis - die we voor dit onderzoeksproject beschouwen als een preliminaire voorwaarde maar die ook tot uiting komt in de legitimiteitseis en de proportionaliteitseis in de zin van dit onderzoek[95] - soms verwezen met het bekende begrip de '*magna charta'* van het strafrecht, zoals ontstaan vanuit de Verlichting. Op basis hiervan moest het strafrecht de burger bescherming bieden tegen willekeurig overheidsoptreden.[96] Ook op internationaal niveau vinden we soortgelijke eisen terug. In het bijzonder de rechtspraak van het EHRM speelt hierin een belangrijke rol. Bijgevolg moet ook met deze voorwaarden en de draagwijdte ervan rekening worden gehouden. Niet toevallig vinden we deze drie voorwaarden dan ook terug doorheen (de verschillende fasen van) het taxatie-instrument als de criteria voor strafbaarstelling, zij het soms in andere vormen of benamingen.

---

[92] Inspiratie voor de indeling in deze grondvoorwaarden werd gehaald uit het doctoraal proefschrift van L. TODTS (*Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 597p.).

[93] In het voormelde proefschrift van L. TODTS ging het weliswaar specifiek om (grond)voorwaarden voor bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op fundamentele rechten in het bijzonder, met name het recht op persoonlijke bewegingsvrijheid, en dus niet om (grond)voorwaarden voor strafbaarstelling meer algemeen. Het betreft echter voorwaarden die meer algemeen belangrijke garanties bieden tegen willekeur met het oog op meer rechtszekerheid, dit voor o.a. de wetgever maar ook voor de optredende instantie (zoals de rechter) en de burger zelf. Bovendien vinden we soortgelijke voorwaarden ook terug in het strafrecht, als fundamentele principes die eraan ten grondslag liggen, zoals hierna zal blijken.

[94] L. DUPONT, *Beginselen van strafrecht*, I, Leuven, Acco, 2004, 28; F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge, Tome 1: la loi pénale*, Brussel, Larcier, 2009, 66; C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME en P. TRAEST, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch, Gompel&Svacina, 2019, 36.

[95] Zie *infra*, dit deel, Hoofdstuk 2.

[96] C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME en P. TRAEST, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch, Gompel&Svacina, 2019, 11.

74. Allereerst moeten er evenwel een aantal *preliminaire uitgangspunten* verenigd zijn (Hoofdstuk 2). Wanneer men niet vertrekt van het uitgangspunt van het strafrecht als ultimum remedium en men geen visie heeft over de doelstellingen die met bestraffing moeten worden nagestreefd, stuurt men de criteria voor strafwaardigheid *a priori* naar een meer vergeldend model, wat haaks lijkt te staan op de insteek van depenalisering.

75. Vervolgens zijn er grondvoorwaarden die gerelateerd kunnen worden aan de *legaliteitseis* van een rechtsnorm (Hoofdstuk 3). Een wettelijke grondslag is een *conditio sine qua non*. Bovendien moet een wettelijke grondslag voldoen aan een aantal materiële of kwaliteitsvereisten, zoals o.a. blijkt uit de rechtspraak van het EHRM, waaronder de *toegankelijkheidseis* en de *voorzienbaarheidseis*.

76. De rechtsnorm moet ook beantwoorden aan de *proportionaliteitseis* (Hoofdstuk 5). Sanctionering moet immers proportioneel zijn met het gepleegde ongewenste gedrag (de feiten). De proportionaliteitseis is hiertoe evenwel niet beperkt. Zo blijkt vanuit Europees mensenrechtelijk perspectief dat handhaving ook proportioneel moet zijn t.o.v. het nagestreefde legitieme doel.

77. Waarover evenwel de meeste discussies (kunnen) worden gevoerd, is de *legitimiteitseis* (Hoofdstuk 4). Welke (legitieme) doelstellingen kunnen er met een strafbaarstelling worden nagestreefd? Is het strafrecht hiertoe wel een adequaat instrument? Het is voornamelijk op de legitimiteitseis dat de reeds bestaande onderzoeken m.b.t. strafwaardigheid focussen. Het taxatie-instrument ontwikkeld door de Dienst Strafrechtelijk Beleid dat als basis dient voor het onderzoek kan dus hoofdzakelijk worden gerelateerd aan de legitimiteitseis, dat we dan ook aldaar zullen bespreken. De uitgestippelde criteria moeten voornamelijk worden gezien als legitieme doelstellingen voor strafwaardigheid. Aan te stippen valt evenwel dat we in het taxatie-instrument ook criteria terugvinden die (ook) gerelateerd kunnen worden aan de voorwaarden van legaliteit en proportionaliteit. Net als voor de preliminaire voorwaarde van de subsidiariteit van het strafrecht blijkt hieruit dat het onderscheid tussen de diverse (grond)voorwaarden dus niet zwart-wit is en dat de voorwaarden elkaar integendeel doorkruisen.

78. Blijkt dat een van de grondvoorwaarden niet is nageleefd, zal dit een *indicatie* opleveren dat de strafrechtelijke handhaving niet op zijn plaats is. Er wordt bewust gesproken van een indicatie, daar de ontwikkelde set van criteria een louter faciliterende en legitimerende functie

heeft en als zodanig niet kan worden ingezet als een "hakbijlvoorwaarde" om over te gaan tot al dan niet depenalisering.[97]

79. Op basis van voorgaande toets aan de preliminaire en grondvoorwaarden geven we in Hoofdstuk 6 een schematisch overzicht van de set van indicatieve criteria voor depenalisering.

Hoofdstuk 2. Preliminaire uitgangspunten

A) Het strafrecht als *ultimum remedium*

80. Het strafrecht wordt te veel als standaardrecept gebruikt om het afwijkende of het ongewenste van een bepaald gedrag te handhaven.[98]

81. Het is belangrijk te onderstrepen dat de inventarisering van een set van criteria voor strafwaardigheid met de daarbij horende vraag tot al dan niet depenalisering onmogelijk is, wanneer men niet vertrekt van het uitgangspunt van het strafrecht als *ultimum remedium*.[99] Het strafrecht is nodig om de dreiging met een straf op een welomschreven strafbaar gestelde rechtsnormschending te kanaliseren. De wetgever legt m.a.w. reacties vast op de schending van de strafrechtelijke normen. De toepassing van het strafrecht is echter geen automatisme. Het is niet omdat de samenleving een bepaald gedrag afkeurt dat het strafrecht *ipso facto* in het vizier moet komen. Wanneer de handhaving van een rechtsnormschending noodzakelijk wordt geacht, rijst dus de vraag op welke manier handhaving best wordt bewerkstelligd.

82. De insteek van het onderzoek – gelet op de vraag naar de noodzaak van de al dan niet depenalisering van bepaalde gedefederaliseerde strafbaarstellingen – gaat ervan uit dat het strafrecht als handhavingsmechanisme *na* alle andere vormen van handhaving moet komen.

---

[97] Met die nuancering dat (slechts) één voorwaarde uit de vooropgestelde set van criteria als een "hakbijlvoorwaarde" zou kunnen worden beschouwd, nl. indien er een hiërarchisch hogere norm voorhanden is die de strafrechtelijke sanctionering van het gedrag dwingend voorschrijft. Voorwaarde is wel dat hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan de *ultimum remedium* gedachte. Zie hierover *infra*, dit deel, Hoofdstuk 4, B), 1.

[98] Verslag namens de Commissie voor de Justitie m.b.t. de hervorming van het Strafwetboek – het nut van de straf, *Parl.St.* Kamer 2017-2018, nr.3721/001, 33.

[99] Zie ook J.M. VAN BEMMELEN, "Positieve criteria voor strafbaarstelling" in J.F. GLASTRA VAN LOON e.a. (eds.), *Speculum Langemeijer*, Zwolle, W.E.J.Tjeenk Willink, 1973, 9; TH. A. DE ROOS, *Strafbaarstelling van economische delicten. Een crimineel-politieke studie (diss. Utrecht)*, Arnhem, Gouda Quint, 1987, 60-70; R. HAVEMAN, *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*, Deventer, Gouda Quint, 1998, 43; J. CRIJNS, "Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum?", *Ars Aequi* 2012, 13; S. MELANDER, "Ultima ratio in European Criminal Law", *European Criminal Law Review* 2013, 45-64.

Ook wij zijn van mening dat het strafrecht het *ultimum remedium* moet zijn. Dit uitgangspunt komt overeen met het Vlaams Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving[100], dat voorziet in een veralgemeende alternatieve bestuurlijke handhaving. Dit spoort ook volledig met de visie van de Commissie tot hervorming van het strafrecht.[101] Bovendien ligt het principe van de subsidiariteit van het strafrecht volledig in lijn met Europese zienswijzen.[102]

83. Het strafrecht als *ultimum remedium* impliceert dat de strafbaarstelling niet verantwoord is indien hetzelfde of een beter resultaat kan worden bereikt door andere handhavingsmechanismen. Strafrechtelijke bepalingen mogen enkel als laatste redmiddel worden ingezet.[103] Naar dit principe wordt soms ook verwezen met het principe van de *subsidiariteit* van het strafrecht.[104] Het subsidiariteitsprincipe van het strafrecht betekent klassiek dat de staat slechts daar mag tussenkomen waar het daadwerkelijk nodig is en dus dat enkel die gedragingen strafbaar zullen worden gesteld waarvan de bestraffing effectief nodig is of essentieel is met het oog op de te beschermen belangen.[105] Uit het arsenaal van beschikbare instrumenten om het beoogde belang te bereiken, moet ook telkens het minst ingrijpende instrument worden gekozen.[106] Het hoeft echter niet per se een "of/of-verhaal" te zijn. Er moet dus niet *a priori* worden uitgesloten dat handhavingsmechanismen elkaar kunnen aanvullen. Het uitgangspunt van de subsidiariteit van het strafrecht moet evenwel afdoende worden

---

[100] *BS* 13 mei 2019.

[101] J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH m.m.v. J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Antwerpen, Brugge, die Keure, 2016, 36.

[102] Mededeling van de Commissie "Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht, Brussel 20 september 2011, COM(2011)573, 8; Resolutie van het Europees Parlement nr. P7_TA(2012)0208, 22 mei 2012, over een EU-aanpak van het strafrecht (2010/2310(INI)), *Pb.C.* 13 september 2013, afl.264 E, 7. Zie ook M. GROENHUIJSEN en J. OUWERKERK, "*Ultima ratio* en criteria voor strafbaarstelling in Europees perspectief", in M. GROENHUIJSEN, T. KOOIJMANS en J. OUWERKERK (eds.), *Roosachtig strafrecht. Liber amicorum Theo de* Roos, Deventer, Kluwer, 2013, 249-279; P.H. VAN KEMPEN, "Criminal justice and the *ultima ratio* principle: need for limitation, exploration and consideration", in P.H.P.H.M.C. VAN KEMPEN en M. JENDLY (eds.), *Overuse in the criminal justice system. On Criminalization, Prosecution and Imprisonment*, Cambridge-Antwerp-Chicago, Intersentia, 2019, 3-22.

[103] *Cf.* Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad van 30 november 2009 over modelbepalingen die als aanzet moeten dienen voor de beraadslagingen van de Raad over het strafrecht, 2.

[104] M.S. GROENHUIJSEN en J.W. OUWERKERK, "Ultima ratio en criteria voor strafbaarstelling in Europees perspectief" in M.S. GROENHUIJSEN, T. KOOIJMANS en J.W. OUWERKERK (eds.), *Roosachtig strafrecht: liber amicorum Theo de Roos*, Kluwer, Deventer, 2013, (249) 258; S.S. BUISMAN, "Criteria voor strafbaarstelling", *Boom Strafblad* 2020, nr.1, (64) 67.

[105] C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME en P. TRAEST, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch, Gompel&Svacina, 2019, 11; Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad van 30 november 2009 over modelbepalingen die als aanzet moeten dienen voor de beraadslagingen van de Raad over het strafrecht, 2.

[106] M.M. STOLP, *Ontbinding, schadevergoeding en nakoming. De remedies voor wanprestaties in het licht van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit*, proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit rechtsgeleerdheid, 2007, 6.

onderbouwd. Vandaar de nood aan de verdere ontwikkeling van een set van criteria voor strafwaardigheid. *De inzet van het strafrecht behoeft m.a.w. verantwoording*.

84. Er moet evenwel een aantal *kanttekeningen* worden geplaatst. Het enkele feit dat alternatieve handhavingsmechanismen zouden tekortschieten, kan op zich niet automatisch tot gevolg hebben dat er voor het strafrecht moet worden geopteerd. Steeds moet worden nagegaan of het strafrecht wel gepast is om het hoofd te bieden aan het voorliggende maatschappelijk probleem[107] en of de overtreding van een norm überhaupt wel gehandhaafd moet worden. Indien handhaving niet op zijn plaats is, moet de norm worden geschrapt of aangepast.

85. De *ultimum remedium*-gedachte kan ook niet worden afgedwongen. Het is dus van cruciaal belang dat men in de preliminaire fase consensus bereikt over dit principe. Men moet er dus over waken dat de invulling van de *ultimum remedium* gedachte strookt met de uitwerking ervan. Men kan het als beleidsmaker misschien wel eens zijn met dit principe, als de uitwerking hierop niet wordt gealigneerd, dreigt het uitgangspunt van het *ultimum remedium* principe een lege doos te worden. Het principe *an sich* zegt dus niets over de vraag wanneer, in welke gevallen en onder welke omstandigheden de inzet van het strafrecht geboden is.[108]

86. De *ultimum remedium*-gedachte moet ook niet zo worden geïnterpreteerd dat het bestuursrecht steevast als minder ingrijpend en dus 'beter' moet worden ervaren dan het strafrecht. Wanneer de mogelijke vrijheidsberoving wordt ingecalculeerd, kan deze interpretatie nog opgaan, aangezien de vrijheidsstraf exclusief in het strafrecht is ondergebracht.[109] In andere gevallen kan de bestuurlijke handhaving – zeker met de opkomst van het punitief bestuursrecht (in de vorm van bestuurlijke geldboetes) – evenwel mogelijk ingrijpender zijn dan de strafrechtelijke evenknie.[110] Dit zal telkens *in concreto* moeten worden beoordeeld.

87. Het *ultimum remedium*-principe moet o.i. als voorrangsregel worden onderschreven. Dit neemt niet weg dat de inzetbaarheid van het strafrecht ook voordelen kan hebben die men in de afweging kan betrekken en die als zodanig niets te maken hebben met *"intrinsieke criteria voor*

---

[107] J. CRIJNS, "Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum?", *Ars Aequi* 2012, 13.
[108] J. CRIJNS, "Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum?", *Ars Aequi* 2012, 12.
[109] Zie ook reeds *supra*, dit deel, Hoofdstuk 1.
[110] J. CRIJNS, "Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum?", *Ars Aequi* 2012, 15.

strafwaardigheid". Zo kan het voor sommigen verantwoord zijn om het slachtoffer in de strafrechtelijke handhaving een plaats te geven. Wanneer een misdrijf wordt gepleegd, ligt het vanuit slachtofferperspectief bekeken in de lijn der verwachtingen dat de Staat alles onderneemt om t.a.v. het rechtstreekse slachtoffer het vertrouwen in de samenleving te herstellen. Dit impliceert dat een slachtoffer kan worden betrokken bij de strafrechtelijke handhaving.[111] Of de Staat hiertoe altijd in staat is, is een vraag van een andere orde. De vraag rijst ook of het slachtoffer wel een determinerende rol heeft bij de strafrechtelijke handhaving, daar er toch vaak subjectieve factoren in rekening zullen worden gebracht. Ook voor de verdachte kan het in de lijn der verwachtingen liggen dat iemand die verdacht wordt van een bepaald type feit verschijnt voor een onafhankelijk en onpartijdig rechter, die het gedrag en de eventuele straf zal beoordelen. Niet onbelangrijk is het vraagstuk van de rechtsbescherming eigen aan de strafrechtelijke handhaving. In zijn proefschrift benadrukt J. Van Eyndhoven dat het belang van een adequate normhandhaving (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk) steeds moet worden afgewogen tegen het belang van voldoende rechtsbescherming.[112]

B) Visie over de strafdoelstellingen en gevolgen voor het strafbegrip

88. Wanneer dan toch voor het strafrechtelijk handhavingsmechanisme wordt geopteerd, rijst de vraag op welke manier best tegen bestraffing wordt aangekeken. Eigenlijk moet er al een consensus over de strafdoeleinden worden bereikt alvorens men zich gaat bezinnen over een set van criteria voor strafwaardigheid. Deze criteria moeten noodgedwongen aansluiten op de basisprincipes van het geldende strafrecht.[113] Dit kan alleen maar de legitimiteit van de strafbaarstelling vergroten.

89. HULSMAN, die in Nederland als een van de eersten het concept van "criteria voor strafbaarstelling" introduceerde, schreef onomwonden: *"Criteria voor strafbaarstelling kunnen slechts rationeel worden verantwoord vanuit geëxpliciteerde doelstellingen van het strafrechtelijk systeem. Die doelstellingen mogen uiteraard niet in de lucht hangen doch moeten*

---

[111] S. VERHELST, *De rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 622.
[112] J. VAN EYNDHOVEN, *De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering (doctoraal proefschrift)*, Universiteit Antwerpen, 2020, 121.
[113] C. P.M. CLEIREN, "Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 16.

worden gerelateerd aan geëxpliciteerde denkbeelden omtrent de effectieve en potentiële werking van dat systeem".[114]

90. Ook bij de ontwikkeling van het taxatie-instrument door de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid werd het antwoord op de vraag "voor welk strafrecht kiezen we?" essentieel bevonden om het instrument te doorlopen, want de invulling van de criteria op basis waarvan tot strafbaarstelling dan wel depenalisering/decriminalisering wordt besloten, moet daar onlosmakelijk mee verbonden zijn.[115]

91. Strafdoeleinden mogen niet zo maar in de lucht hangen.[116] De beleidsmaker moet dus een duidelijke visie hebben. Het strafrecht is evenwel evolutief. Dit impliceert dat ook de strafdoelstellingen kunnen fluctueren in de tijd.

92. Nu is het zaak om een coherent en hedendaags beleid uit te dragen. De oefening op Vlaams niveau m.b.t. de al dan niet depenalisering van bepaalde strafbaarstellingen kan echter niet worden losgekoppeld van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek op federaal niveau. De politieke wil lijkt aanwezig te zijn om na meer dan 150 jaar – het Strafwetboek dateert van 1867 – werk te maken van een nieuw Strafwetboek. De Commissie justitie van de Kamer is in dit verband volop bezig met hoorzittingen. De kans is dus meer dan reëel dat we binnen afzienbare tijd worden geconfronteerd met een nieuw Strafwetboek dat zowel zal doorwerken op federaal als op gedefederaliseerd niveau. Krachtens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zoals gewijzigd door de wet van 16 juli 1993 m.b.t. de hervorming van de instellingen kunnen decreten en ordonnanties voor *bijzondere* inbreuken afwijken van de automatische toepassing van Boek I van het Strafwetboek voor de misdrijven die binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten vallen. Een decreet- of ordonnantiegever kan evenwel niet op *algemene* wijze afwijken van deze regels.

---

[114] L.H.C. HULSMAN, "Kriteria voor strafbaarstelling" in X., *Strafrecht te-recht? Over dekriminalisering en depenalisering*, Baarn, In de Toren, 1972, 81.

[115] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 65.

[116] C. P.M. CLEIREN, "Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidig tijdsgewricht", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 16.

93. Het is verkieslijk dat het federaal niveau en de regio's hun strafbeleid op elkaar afstemmen. Uiteraard kunnen de Gemeenschappen en Gewesten eigen strafbaarstellingen creëren, maar het valt niet uit te leggen aan de burger dat afhankelijk van welke entiteit (federaal of gedefederaliseerd niveau) de strafbaarstelling uitgaat er andere strafdoelstellingen zouden gelden. Het ontwikkelen van een set van criteria voor strafwaardigheid gestoeld op andere strafdoelstellingen, ondermijnt de legitimiteit van de strafbaarstelling. Bovendien moet worden onderstreept dat het eensluidend advies van de Federale Ministerraad vereist is voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet of ordonnantie waarin een straf of strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet (art. 11 bijzondere wet van 8 augustus 1980 zoals gewijzigd door de wet van 16 juli 1993 met betrekking tot de hervorming der instellingen).

94. Inspiratie zou kunnen worden gehaald uit de werkzaamheden van de Commissie tot hervorming van het strafrecht. De visie over de strafdoelstellingen is geïnspireerd op de werkzaamheden van de Commissie "Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting (2000-2003)"[117], ook de Commissie Holsters genoemd.

95. Het moet worden benadrukt dat de klassieke leer waarvan de principes meer dan 150 jaar geleden tot uitdrukking zijn gekomen in het Strafwetboek en die de vergelding, de intimidatie en het voorkomen van recidive als strafdoelstellingen naar voren schuift, niet meer als referentiepunt geldt. Deze leer valt trouwens ook niet langer te rijmen met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[118]

96. Met het artikel 16 van het voorontwerp van de Commissie Holsters als inspiratiebron, werden er door de Commissie tot hervorming van het strafrecht een aantal strafdoelstellingen geïnventariseerd[119]. Deze werden integraal overgenomen door de thans hangende

---

[117] Eindverslag Commissie "Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting", Deel II – Straftoemeting.

[118] Zie bv. EHRM 13 juni 2019, *Marcello Viola/Italië*, §113: van vergelding als mogelijk strafdoeleinde is – i.t.t. eerdere arresten van het EHRM – geen sprake meer (zie ook *dissenting opinion* van rechter Wojtyczek bij het arrest, nr. 6). Zie hierover ook reeds J. ROZIE, "Ceci n'est pas une peine... Over de vraag hoe lang het hybride Belgische sanctiebegrip nog overeind kan blijven?" in F. DERUYCK (ed.), *De wet voorbij: liber amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 319-335.

[119] J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH m.m.v. J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Antwerpen, Brugge, die Keure, 2016, 98-102; J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 6-7.

wetsvoorstellen tot invoering van een nieuw Strafwetboek.[120] Niet onbelangrijk is dat in het advies van de Raad van State geen opmerkingen werden geformuleerd over de visie die de strafwetgever in de toekomst wenst uit te dragen.[121]

97. De nieuwe regeling wil gestalte geven aan het subsidiariteitsbeginsel en aan zijn corollarium, m.n. de beperking van de nadelige gevolgen van de straf. Hierbij mag ook het principe van de bestraffing niet uit het oog worden verloren. Er wordt vooropgesteld "*dat bij de keuze van de straf en het bepalen van de strafmaat, de rechter de volgende doelen nastreeft:*

- *het uiting geven aan de maatschappelijke afkeuring ten aanzien van de overtreding van de strafwet;*
- *het bevorderen van het herstel van het maatschappelijk evenwicht en van het herstel van de door het misdrijf veroorzaakte schade;*
- *het bevorderen van de maatschappelijke rehabilitatie en re-integratie van de dader;*
- *het beschermen van de maatschappij;*
- *het binnen de grenzen van de wet zoeken naar een rechtvaardige proportionaliteit tussen het misdrijf en de opgelegde straf.*

Alvorens een straf uit te spreken moet de rechter deze doelstellingen in overweging nemen, maar ook de ongewenste neveneffecten van de straf ten aanzien van de rechtstreeks betrokken personen, hun omgeving en de samenleving.

De gevangenisstraf is de laatst te overwegen straf, die slechts kan worden uitgesproken wanneer de strafdoelen niet kunnen worden bereikt met een van de andere straffen of maatregelen waarin de wet voorziet."

98. Belangrijk is dat er tussen de geformuleerde doelstellingen geen hiërarchie bestaat. Het valt op dat de klassieke strafdoelstellingen van preventie en vergelding in het vooropgestelde nieuwe Strafwetboek niet langer worden vernoemd.

[120] Wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek – Boek 1 en Boek 2, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 0417/001 en wetsvoorstel tot instelling van een nieuw Strafwetboek (boek 1 en 2), *Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 1011/001.
[121] Advies 60.893/3 van 27 maart 2017 van de Raad van State/Afdeling wetgeving over een voorontwerp van Strafwetboek – Boek I, 56-57.

99. De *preventiefunctie* van het strafrecht is op het eerste gezicht voor de hand liggend. De bedoeling is om het gedrag dat als ongewenst wordt aangemerkt, in te perken of te beletten. Zoals reeds geschreven, blijkt men echter te veel belang te hechten aan het preventieve karakter van de strafwet. Empirisch onderzoek wijst uit dat dit in veel gevallen verwaarloosbaar is. Ook tijdens de parlementaire hoorzitting op 6 juni 2018 met betrekking tot het nut van de straf werd er erkend dat er geen ontradend effect uitgaat van een strafbepaling.[122] De afschrikwekkende werking van de strafwet als doelstelling in de zin van generale en individuele preventie wordt bovendien impliciet begrepen onder de andere doelstellingen die aan de straf worden toegedicht zoals de afkeuring van de maatschappij, de re-integratie van de dader en de bescherming van de maatschappij.

100. Belangrijker is dat de *vergelding* niet meer als essentieel strafdoeleinde kan gelden. Elke sanctie is hoe dan ook leedtoevoegend, maar dit mag nooit de primaire insteek zijn van een samenleving.[123] Tijdens de parlementaire hoorzitting m.b.t. het nut van de straf kwam ook tot uiting dat het puur retributivistisch gedachtengoed – m.n. de essentie van het strafrecht vinden in vergelding – niet alleen doorheen de geschiedenis het voorwerp is geweest van kritiek, maar ook niet langer verdedigbaar is in een democratische samenleving. Meer belang moet er worden gehecht aan een *utilitaristische* invulling van de straf. Dit betekent dat de straf moet beantwoorden aan een zeker nut en een duidelijke doelstelling - een andere dan vergelding - moet nastreven.[124] Men moet zich er wel van bewust zijn dat hoewel de magistraat wordt verondersteld onafhankelijk en onpartijdig te zijn, de eigen waarden, belangen en percepties onmiskenbaar de opvatting beïnvloeden over wat men in eer en geweten beschouwt als de juiste straf.[125] Zo blijken ook de vooropgestelde strafdoelen op het eerste gezicht een belangrijke impact te hebben op de straftoemeting.[126] Niettemin blijken magistraten in de praktijk veelal verschillende strafdoelen tegelijk na te streven en zijn ze zich vaak niet bewust welk doel er met een welbepaalde straf wordt nagestreefd.[127] Recente onderzoeken wijzen meer en meer uit dat er geen significant verband kan worden gevonden tussen de verschillen in de

---

[122] Verslag namens de Commissie voor de Justitie m.b.t. de hervorming van het Strafwetboek – het nut van de straf, *Parl.St.* Kamer 2017-2018, nr.3721/001, 49-50.
[123] J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH m.m.v. J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Antwerpen, Brugge, die Keure, 2016, 33.
[124] Verslag namens de Commissie voor de Justitie m.b.t. de hervorming van het Strafwetboek – het nut van de straf, *Parl.St.* Kamer 2017-2018, nr.3721/001, 19.
[125] K. BEYENS, *Straffen als sociale praktijk*, Brussel, VUBPress, 2000, 56-67.
[126] J. GOETHALS, "De rechter berecht: straftoemeting en persoonlijkheid", *Panopticon* 1984, 46-47.
[127] K. BEYENS, *Straffen als sociale praktijk*, Brussel, VUBPress, 2000, 201 en 414.

straftoemetingsbeslissing en het verkozen strafdoel.[128] Gelet op de ruime straftoemetingsmogelijkheden, kunnen de uitvoerders van een strafrechtelijk beleid ook gemakkelijk andere strafdoelstellingen nastreven (*"real goals"*) dan de officiële doelstellingen die door de wetgever worden aangereikt (*"stated goals"*).[129]

101. Op te merken valt dat in het bestuursrecht het repressieve karakter van de bestuursbeslissing in de zin van leedtoevoeging wél nog steeds als doorslaggevend criterium naar voren wordt geschoven in de meerderheid van de rechtspraak en literatuur. Op basis hiervan wordt de administratieve sanctie onderscheiden van andere bestuurlijke handhavingsbeslissingen, zoals de maatregelen in het bestuursrecht, die een louter probleemverhelpend (bv. preventief en/of herstellend) oogmerk hebben.[130] De administratieve sanctie wil de overtreder 'raken' voor het feit dat hij een inbreuk heeft gepleegd en is in die zin leedtoevoegend.[131]

102. Het is jammer te moeten vaststellen dat het criterium van de vergelding ook op beleidsniveau nog altijd doorslaggevend lijkt te zijn. Volgens het Vlaams Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving[132] - dat tot nader order (nog) geen toepassing kent en hoe dan ook per domein decretaal geactiveerd moet worden d.m.v. sectorspecifieke implementatiedecreten waarbij de decreetgever kan kiezen om bepaalde hoofdstukken of artikelen niet van toepassing te stellen[133] - is het leedtoevoegende aspect

---

[128] J.W. DE KEIJSER, *Punishment and purpose: moral theory to punishment in action*, Amsterdam, Thela Thesis, 2000, 196p.; S. RAATS, *Consistente straftoemeting*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 176-177.

[129] S. SNACKEN en K. BEYENS, "Een penologisch perspectief op bestraffing", in K. BEYENS en S. SNACKEN (eds.), *Straffen. Een penologisch perspectief*, Antwerpen, Maklu, 2017, 48.

[130] Bv. RvS 23 oktober 2009, nr. 197.212, vzw Liga voor de mensenrechten, overw. 8-14; RvS 8 mei 2014, nr. 227.331, bvba Wedwinkel, overw. 20. Zie ook de bijdragen van T. BOMBOIS en D. DÉOM, "La définition de la sanction administrative" en M. PÂQUES, "Police administrative et sanction administrative" in R. ANDERSEN, D. DÉOM en D. RENDERS (eds.), *Les sanctions administratives*, Brussel, Bruylant, 2007, (25) 37 e.v. resp. (681) 689; P. DE SMEDT, "Probleemverhelpend handhaven in een versnipperd handhavingslandschap" in C. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, (181) 184; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, "Bestuurlijke handhaving in vogelvlucht" in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, (1) 12-13; zie ook F. VANDENDRIESSCHE en B. WARNEZ, "De burgemeester als actor bij lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen" in Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, *Preadviezen 2019*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2019, (201) 207 en de referenties aldaar.

[131] I. BOONE en G. VAN HAEGENBORGH, "Hoofdstuk III – Administratieve sancties" in I. VEROUGSTRAETE, J.-F. LECLERCQ, P. LECROART en S. LIERMAN, Jaarverslag van het Hof van Cassatie, 2004, 178. Zie ook J. ROZIE, I. OPDEBEEK en E. DE BOCK, *Onderzoeksrapport Bestuurlijke sanctioneringsmechanismen: een wondermiddel tegen handhavingstekorten of een lege doos?*, Brussel, FOD Binnenlandse Zaken, 2007, 34.

[132] *BS* 13 mei 2019.

[133] Verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting uitgebracht door Jan Bertels over het ontwerp van kaderdecreet betreffende bestuurlijke handhaving, Vlaams Parlement 2018-2019, nr.1825-2, 4-5.

gemeenschappelijk voor zowel de bestuurlijke sanctie ("een sanctie, andere dan een tuchtsanctie, die gericht is op leedtoevoeging en opgelegd wordt door een bestuur") als de straf ("een sanctie die gericht is op leedtoevoeging en die door een rechter is opgelegd").[134] De decreetgever lijkt dus een prominente plaats te hebben willen geven aan het leedtoevoegende aspect, door het op te nemen als onderdeel van de definitie van zowel de bestuurlijke sanctie als de straf. Aan te stippen valt dat ook in het uitgeschreven bestek voor het onderzoeksproject bij de omschrijving van de strafrechtelijke handhaving gewag wordt gemaakt van een "sanctie die gericht is op leedtoevoeging".

103. Bij deze definitie van de bestuurlijke dan wel strafrechtelijke sanctie past o.i. een belangrijke kanttekening. Door de leedtoevoeging uitdrukkelijk op te nemen als definiërend onderdeel wordt minstens de indruk gewekt dat de leedtoevoeging het centrale kenmerk of finaliteit vormt van de bestuurlijke en strafrechtelijke sanctie, aan de hand waarvan zij zich zouden onderscheiden van andere handhavingsinstrumenten, zoals bestuurlijke resp. strafrechtelijke 'maatregelen'. Volgens ons is de leedtoevoeging weliswaar inherent aan elke sanctie (*cf. supra*), maar dit betekent niet dat zij ook het doorslaggevende, *i.e.* onderscheidende aspect ervan vormt of zou mogen vormen. Dit betreft o.i. immers een achterhaalde definitie van het strafbegrip die weliswaar aanleunt bij de hogergenoemde klassieke, zogenaamde negentiende-eeuwse leer maar die niet langer in overeenstemming is met de actuele criminologische zienswijzen, noch met de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.[135] Dit geldt des te meer nu andere handhavingsinstrumenten, zoals bestuurlijke maatregelen dan wel (veiligheids)maatregelen in het strafrecht, die weliswaar in principe niet primair gericht zijn op het toevoegen van leed, wel degelijk een leedtoevoegend element kunnen hebben of toch minstens op die manier kunnen worden ervaren door de betrokkene.[136] Aldus is het leedtoevoegende doel volgens ons onvoldoende als onderscheidend criterium tussen sancties en maatregelen en zou het al zeker niet de primaire insteek mogen zijn.

---

[134] Zie art. 2, 3° resp. 13°.

[135] *Cf. supra.* Zie hierover ook J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH m.m.v. J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek 1 van het Strafwetboek, Brugge, die Keure, 2016, 33 en 98-102.

[136] Zie L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 149-150 en 159 e.v. en de verwijzingen aldaar.

104. Hierbij dient te worden benadrukt dat de notie "punitieve bestuurlijke sanctie" of "punitieve bestuurlijke handhaving", zoals die in dit onderzoek wordt gebruikt, geen afbreuk doet aan het gegeven dat leedtoevoeging o.i. geen na te streven sanctiedoel is. De notie "punitief" is immers geen synoniem voor vergelding, wel integendeel. "Punitief" in de zin van dit onderzoek impliceert dat in eerste instantie de waarborgen van het artikel 6 EVRM geldingskracht krijgen en dit krachtens de rechtspraak van het EHRM.[137] De begrippen "punitief", "bestraffend" en "repressief" kunnen dan hand in hand gaan. Een punitieve bestuurlijke sanctie is net zoals de klassieke straf een vorm van repressieve handhaving die wordt gekoppeld aan de niet-naleving van een rechtsregel. De noties "vergelding" en "leedtoevoeging" kunnen o.i. echter wel als synoniem worden gebezigd.[138]

105. Deze vaststelling/kanttekening is voor het project niet onbelangrijk. De visie over bestraffing hangt immers noodgedwongen samen met de ontwikkeling van de set voor criteria voor strafwaardigheid.[139] Hangt men een vergeldend model aan, zal men per definitie de vraag naar al dan niet depenalisering anders benaderen en zal het uitgangspunt van het strafrecht als *ultimum remedium* niet als een geloofwaardig uitgangspunt kunnen gelden.

106. Uit voorgaande analyse blijkt dus dat noch het criterium van de preventie, noch dat van de vergelding overeind kunnen blijven als criterium om de strafwaardigheid te meten.

Hoofdstuk 3. Grondvoorwaarden m.b.t. de legaliteitseis

A) De vereiste van een wettelijke grondslag

107. Handhaving impliceert in de eerste plaats dat het te sanctioneren gedrag een wettelijke basis heeft. Het legaliteitsprincipe is een fundamenteel beginsel, voortvloeiende uit het "rechtsstaat-beginsel" of *"the rule of law"*.[140] Het legaliteitsprincipe geldt voor elke beperking

[137] Zie *supra*, Deel I, Hoofdstuk 2, A).
[138] Volgens Van Dale betekent 'vergelden' het 'beantwoorden met: kwaad, met kwaad vergelden'; voor 'lijden' verwijst Van Dale naar meerdere betekenissen naargelang de context, waaronder 'schade hebben' of 'nadeel ondervinden'.
[139] Zie ook C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, 2012, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2.
[140] M. KRYGIER, "Rule of Law" in M. ROSENFELD en A. SAJÓ (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, (233) 237.

op een fundamenteel recht - voor zover beperkingen mogelijk zijn - en wordt bovendien zowel gewaarborgd in strafzaken als in bestuurszaken.

108. De wetgever moet optreden om een gedrag strafbaar te kunnen stellen. Gewoonten en gebruiken kunnen niet leiden tot bestraffing. De strafrechter kan geen gedraging moreel afkeuren indien de gedraging niet uitdrukkelijk als een misdrijf is voorzien en door een straf wordt beteugeld. Dit wordt treffend verwoord door de adagia *"nullum crimen sine lege*" en *"nulla poena sine lege"*. Het legaliteitsprincipe is verankerd in de Grondwet, het Strafwetboek en de internationale verdragen. Uit artikel 7 EVRM en artikel 15 IVBPR volgt dat niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Dit lezen we ook in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Artikel 12, tweede lid en artikel 14 Grondwet bepalen dat niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en dat geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. Artikel 2, eerste lid Sw. houdt ten slotte een bevestiging in van het legaliteitsprincipe: "Geen misdrijf kan worden gestraft met straffen die bij de wet niet waren gesteld voordat het misdrijf werd gepleegd".

109. Samenhangend met het legaliteitsprincipe is het principe van het verbod van retroactieve werking van de strafwet. De wettelijke strafbepaling moet aan de strafbare gedraging zijn voorafgegaan. De wetgever mag m.a.w. niet met terugwerkende kracht gedragingen strafbaar stellen en de rechter mag de strafbepaling niet toepassen op feiten die voor de inwerkingtreding zijn voorgevallen. Een uitzondering op dit principe betreft de terugwerkende kracht van de mildere strafwet.

110. Voor het onderzoeksproject zal dit aspect van de legaliteitseis snel uitgeklaard zijn, daar er wordt gevraagd een reeks bestaande strafbepalingen – dus mét wettelijke grondslag – te analyseren.

111. Niet onbelangrijk voor het onderzoeksproject is dat, wanneer men zou opteren voor *bestuurlijke* punitieve handhaving, er eveneens een wettelijke grondslag vereist zal zijn. Het legaliteitsprincipe is m.a.w. strikt van toepassing wanneer het gaat om bestraffende bestuurlijke beslissingen. Voor bestuurlijke sancties moet men zich conformeren aan het *"nullum crimen*

sine lege" principe.[141] Bovendien kan de inbreuk enkel worden gestraft met de sanctie die uitdrukkelijk door de wetgever is voorgeschreven.[142]

112. Er moet niet alleen een wettelijke basis als zodanig zijn voor het handhavend optreden. Die norm moet ook voldoen aan een aantal meer inhoudelijke eisen, die we hierna bespreken.

B) Toegankelijkheidseis en voorzienbaarheidseis

113. Bij het creëren van handhavingsregels, moet steeds in het achterhoofd worden gehouden dat de wettelijke normen *toegankelijk* en *voorzienbaar* zijn voor de burger.[143]

114. Hoewel het EHRM reeds heeft geoordeeld dat de strafrechtelijke norm waarop de bestraffing werd gebaseerd voldoende toegankelijk moet zijn voor de betrokkene[144], kan men aannemen dat de toegankelijkheidseis in strafzaken minder ter discussie staat, gelet op het feit dat iedereen geacht wordt de strafwet te kennen vanaf de inwerkingtreding. Dit impliceert niet alleen dat de strafbepaling moet gepubliceerd zijn in het Belgisch Staatsblad, maar ook dat men de inwerkingtredingsdatum moet afwachten (d.i. tien dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad tenzij er een andere inwerkingtredingsdatum naar voren wordt geschoven).

115. De overtreden norm moet op basis van de voorzienbaarheidseis ook voldoende helder of nauwkeurig omschreven zijn.[145] Krachtens het *lex certa* principe moet de strafwet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder op het ogenblik waarop hij een

---

[141] Dit moet wel worden genuanceerd voor tuchtzaken tegenover ambtenaren, in die zin dat er geen limitatieve opsomming bestaat van wat allemaal als een tuchtfeit kan worden gekwalificeerd. Er bestaat enkel een algemene omschrijving van diverse deontologische plichten (I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2019, 204).

[142] I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, "Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend handhaven: *what's in a name* of relevant onderscheid?", in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen nog het bos zien?*, Brugge, die Keure, 2018, 45-66; L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 211-212.

[143] L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 220-228.

[144] EHRM 25 mei 1993, Kokkinakis/Griekenland, overw. 40; L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 220.

[145] In de woorden van het EHRM betekent dit dat de betrokkene uit de bewoordingen van de strafbepaling, en indien nodig met behulp van de interpretatie eraan gegeven door de rechter, moet kunnen weten welk handelen en nalaten hem aansprakelijk zullen stellen (EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88, Kokkinakis/Griekenland, overw. 52).

gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is.[146] De burger moet dus inzicht kunnen hebben in de strafwaardigheid van zijn gedraging, zodat hij op voorhand kan voorzien hoe de overheid op zijn gedragingen strafrechtelijk zal kunnen reageren.

116. Het beginsel van de algemeenheid van de wet heeft onvermijdelijk tot gevolg dat strafbepalingen geen absolute precisie kunnen hebben. De wetsbepaling moet inderdaad uiteenlopende situaties en de evolutie van gedragingen kunnen overkoepelen. Het is haast ondenkbaar dat de wetgever voor alle gevallen scherpe regels kan uitdenken die dan determinerend zijn voor de concrete zaak.[147] Men mag ook niet verlangen dat de wetgever alle menselijke gedragingen zou omschrijven die potentieel onder de geviseerde kwalificatie zouden kunnen vallen; hier is een nadere invulling door de feitenrechter op zijn plaats. Het is dus niet omdat er een onvoorziene omstandigheid in de samenleving opduikt dat strafbepalingen *a priori* ontoereikend zijn. Eke strafbepaling zal hiertoe afzonderlijk moeten worden getoetst.

117. De wetgever moet nog altijd meester blijven van zijn eigen wetten[148], zo niet dreigt het legaliteitsprincipe te worden uitgehold. Magistraten kunnen recht vormen in het kader van de heersende wetgeving, maar ze kunnen niet steunen op nieuwe regels.[149] Strafbepalingen mogen geen eigen leven beginnen leiden in functie van actuele tendensen wanneer dit niet meer binnen de aanvaardbare grenzen valt van een toegelaten verruimde of extensieve interpretatie.

118. Het uitgangspunt is dat de rechter niet op de stoel van de wetgever mag zitten en dat een analogische toepassing van strafbepalingen verboden is. Rechtspraak en rechtsleer aanvaarden evenwel zulke analogische interpretatie wanneer zij in het voordeel van de verdachte, beklaagde of beschuldigde uitvalt (bv. de rechtsfiguren van de noodtoestand[150] (met een nuance in art.

---

[146] Zie bv. Cass. 3 februari 2009, AR P.081477.N; Cass. 2 juni 2009, AR P.090071.N; Cass. 1 februari 2011, AR P.101328.N ; Cass. 29 november 2011, AR P.101766.N; Cass. 10 januari 2012, AR P.110577.N; Cass. 22 mei 2012, AR P.111723.N; Cass. 24 maart 2015, AR P.13.1134.N; Cass. 23 juni 2015, AR P.14.0582.N; Cass. 16 januari 2018, AR P.17.0281.N; Cass. 29 mei 2018, AR P.17.0762.N; Cass. 9 april 2019, AR P.18.1282.N, *NC* 2019, 271; Zie ook J. ROZIE, "Beklaagde Alwetend. Over het criterium van de redelijke voorzienbaarheid als maatstaf van het lex certa principe in strafzaken", *RW* 2012-2013, 802-817.

[147] Zie ook Cass. 14 november 2012, AR P.13.1420.N en R. VERSTRAETEN, "Preadvies afdeling strafrecht "De rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel", in *Preadviezen vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in België – Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, 125.

[148] Terminologie ontleend aan B. VAN DEN BERGH, "Recht zkt zekerheid voor vaste relatie", *RW* 2010-2011, 353.

[149] F. DUMON, "Rechtspraak-jurisprudentie", *RW* 1992-93, 138.

[150] Cass. 13 mei 1987, *Arr.Cass.* 1986-87, 1203; *RCJB* 1989, 593-630 met noot A. DE NAUW, "La consécration jurisprudentielle de l'état de nécessité".

417*ter* Sw.) en de onoverwinnelijke dwaling[151] - de schuldontheffingsgronden die nu geen wettelijke basis hebben in het Strafwetboek). Het Hof van Cassatie verduidelijkt in een arrest van 22 februari 2012[152] dat uit het verbod van analogische interpretatie niet voortvloeit dat de rechter bij de interpretatie van een strafbepaling de in de wet gebruikte bewoordingen altijd in de meest enge betekenis dient op te vatten. Hij dient aan die bewoordingen alleen die betekenis te geven die de wetgever eraan heeft willen toekennen. Het Hof voegt eraan toe dat de strafrechter de wet alleen dient uit te leggen in een zin die gunstig is voor de vervolgde persoon wanneer hij er niet in slaagt de geest van de wet te doorgronden. Strikt interpreteren impliceert enerzijds dat de strafrechter gebonden is door de authentieke interpretatie van de strafwetgever[153], anderzijds heeft dit tot gevolg dat de gebruikelijke betekenis van de bewoordingen moet worden gerespecteerd. Tussen de beperkende taalkundige en de verboden analogische interpretatie[154] is er nog ruimte voor enerzijds een toegelaten extensieve of ruime interpretatie en anderzijds een evolutieve of progressieve interpretatie. De interpretatie moet in beide gevallen dan wel stroken met de ratio legis en de desbetreffende feiten moeten in de wettelijke omschrijving van het misdrijf kunnen worden begrepen.[155] [156]

119. Wel moet worden opgemerkt dat, wat het *lex certa* principe betreft, de rechtspraak veel verwacht van de burger. Een strafbepaling wordt als *"redelijk voorzienbaar"* of *"redelijk voorspelbaar"* beschouwd wanneer het voor de persoon op wie de strafbepaling van toepassing is, mogelijk is om op grond van de strafbepalingen en, zo nodig, met behulp van de uitleg ervan gegeven in de rechtspraak, de handelingen en verzuimen te kennen die zijn strafrechtelijke verantwoordelijkheid kunnen meebrengen.[157] Uit een eerdere studie blijkt dat de invulling die het Hof van Cassatie geeft aan het *lex certa* principe steeds soepeler wordt en dit mede onder invloed van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het EHRM. De wetgever verliest stilaan maar zeker zijn geprivilegieerde positie. Het is meer dan ooit de strafrechter die uiteindelijk bepaalt hoe de in de strafwet geformuleerde strafbaarstelling in een concrete

---

[151] Zie bv. voor de rechtsdwaling Cass. 10 juli 1946, *Pas.* 1946, I, 293.
[152] Cass. 22 februari 2012, AR P.111809.F.
[153] Voor een toepassing zie bv. de artikelen 478 t.e.m. 487*bis* Sw. m.b.t. het misdrijf diefstal.
[154] Voor een toepassing zie bv. Cass. 29 juni 2005, AR P.040482.F.
[155] Cass. 21 januari 1957, *Arr.Cass.* 1957, 372; Cass. 4 mei 1988, *Arr.Cass.* 1987-88, 1130; Cass. 11 september 1990, *Arr.Cass.* 1990-91, 36; Cass.18 november 1992, *Arr.Cass.* 1991-92, 1317; Cass. 15 maart 1994, *Arr.Cass.* 1994, 262; Cass. 2 oktober 2002, AR P.020635.F.
[156] Voor een algemene studie m.b.t. de interpretatie van de strafwet zie P.E. TROUSSE, "L'interprétation des lois pénales", *Rev.dr.pén.* 1953, 1-36; E. CLAES, *Legaliteit en rechtsvinding in het strafrecht. Een grondslagentheoretische benadering*, Leuven, Universitaire Pers Leuven 2003, 521p.
[157] Zie bv. Cass. 24 maart 2015, AR P.13.1134.N; Cass. 23 juni 2015, AR P.14.0582.N; Cass. 16 januari 2018, AR P.17.0281.N; Cass. 29 mei 2018, AR P.17.0762.N; Cass. 9 april 2019, AR P.18.1282.N, *NC* 2019, 271

toepassing vorm moet krijgen. Bovendien verlangt men van de burger een doorgedreven anticiperende houding.[158]

120. Dit neemt niet weg dat bij de evaluatie van de strafbaarstellingen deze aspecten in ogenschouw zullen worden genomen.

Hoofdstuk 4. Grondvoorwaarden m.b.t. de legitimiteitseis

A) Het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid als startpunt

121. Zoals reeds geschreven, belastte de federale minister van Justitie K. Geens, in het kader van de hervorming van het Strafwetboek, de Dienst Strafrechtelijk Beleid met het opstellen van een criminologisch onderbouwd taxatie-instrument om de strafwaardigheid van een gedraging op een uniforme wijze te kunnen beoordelen. Dit resulteerde in een lijvig document van 222 pagina's.[159]

122. Dit taxatie-instrument strafwaardigheid is een waardevol document. Het is immers de eerste keer dat er in België dergelijk uitgebreid onderzoek werd uitgevoerd. Dit document werd niet gepubliceerd, maar werd wel gebruikt door de Commissie tot hervorming van het strafrecht om ondersteunend en legitimerend te werken bij het beantwoorden van de vraag of het strafrecht al dan niet moet worden ingezet om een bepaalde inbreuk te handhaven. De bevindingen van de Commissie tot hervorming van het strafrecht – en dus ook de voorstellen tot het al dan niet depenaliseren van bepaalde strafbaarstellingen – werden in grote mate overgenomen in hangende wetsvoorstellen tot invoering van een nieuw Strafwetboek.[160] Het kabinet van de toenmalige staatssecretaris bevoegd voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met

---

[158] J. ROZIE, "Beklaagde Alwetend. Over het criterium van de redelijke voorzienbaarheid als maatstaf van het lex certa principe in strafzaken", *RW* 2012-2013, 802-817.

[159] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 222 p.

[160] Wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek – Boek 1 en Boek 2, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 0417/001; wetsvoorstel tot instelling van een nieuw Strafwetboek (boek 1 en 2), *Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 1011/001Zie ook wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek – Boek 1 en Boek 2, *Parl.St.* Kamer 2018-2019, nr.3651/001.

een beperking, Grootstedenbeleid en Wetenschapsbeleid, thans Vlaams minister van Justitie, was trouwens ook op de hoogte van de werkzaamheden van de Commissie tot hervorming van het strafrecht en werd voor bepaalde topics betrokken in het overleg.

123. In dit onderzoeksproject zal het voornoemde taxatie-instrument als basis gelden. Zoals reeds geschreven kan de oefening op het Vlaamse niveau m.b.t. de al dan niet depenalisering van bepaalde strafbaarstellingen niet worden losgekoppeld van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek. Het uitdragen van eenzelfde visie, komt alleen maar de legitimiteit van het gevoerde handhavingsbeleid ten goede. Dit neemt niet weg dat dit taxatie-instrument blijvend aan een kritische evaluatie moet worden onderworpen en kan worden verfijnd. In dit rapport zullen er dan ook enkele kritische kanttekeningen worden geformuleerd.

124. Het dient te worden benadrukt dat het taxatie-instrument in eerste instantie geen rekening houdt met financiële, organisatorische of proceseconomische overwegingen, maar alleen met criteria die kunnen worden gerelateerd aan de intrinsieke strafwaardigheid van de feiten.

125. Het instrument schrijft een *gefaseerde redenering* voor. *Vijf fasen* moeten er worden doorlopen. In elke fase wordt de notie strafwaardigheid geanalyseerd vanuit een verschillende invalshoek (dimensie) en volgens bepaalde criteria die aan de hand van indicatoren worden gemeten. Die indicatoren nemen de vorm aan van vragen waarop moet worden geantwoord.

126. De *eerste fase* is een "eliminatiefase" die slechts uit één enkele vraag bestaat: "is er een hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van het betreffende gedrag dwingend voorschrijft?" Daarmee wordt gedoeld op internationale overeenkomsten of verdragen met rechtstreekse werking, maar ook op rechtshandelingen van afgeleid recht, goedgekeurd door de EU-instellingen op grond van de oprichtingsverdragen van de EU, die rechtstreekse werking hebben. Dit eerste criterium – het bestaan van een hiërarchisch hogere norm – is in essentie ingegeven door redenen van tijdsbesparing. "Als een zulke hogere norm bestaat, is de Belgische wetgever aan handen en voeten gebonden omdat hij die moet naleven en dan ook gedwongen wordt om dat gedrag in het strafrecht te behouden". Als deze eliminatievraag positief wordt beantwoord, kan de evaluatie daar reeds stoppen. Indien niet, moet men overgaan naar de tweede fase. De hogere norm moet evenwel niet noodzakelijk leiden tot een afzonderlijke strafbaarstelling. Het kan ook dat aan de verplichting wordt tegemoetgekomen via al bestaande strafbaarstellingen.

127. De *tweede fase* groepeert een aantal vragen die voornamelijk peilen naar het *"ernstig"* of *"zwaar"* karakter van het gedrag omschreven in de inbreuk. Daarnaast zijn er ook twee vragen die vallen onder de dimensie *"dwingende of bijzondere redenen in verband met legaliteit"*. In deze tweede fase gaat het niet om "eliminatievragen", maar om *indicatoren* die via open vragen en in hun samenspel waardevolle handvatten aanreiken om tot strafbaarstelling over te gaan. De volgorde van de indicatoren is pragmatisch ingegeven en vormt geen rangschikking naar belangrijkheid. Eerst worden de indicatoren geïnventariseerd die eigen zijn aan de inbreuk zelf en daarna de indicatoren die gelinkt zijn met factoren die eerder buiten de inbreuk liggen.

128. Eerst komen dus vragen aan bod die verbonden zijn aan de dimensie *"zwaarte van de inbreuk"*. Die vragen verwijzen naar de onderliggende normen, ervan uitgaande dat de aantasting of schending van de norm(en) een argument kan aanreiken om een strafbaarstelling te behouden. Hier komt het subsidiariteitsprincipe van het strafrecht tot uiting komt, in de mate dat het inhoudt dat enkel die gedragingen strafbaar worden gesteld waarvan de bestraffing nodig wordt geacht met het oog op het te beschermen belang.[161]

129. Een eerste criterium dat polst naar de zwaarte van de inbreuk betreft de *bescherming van fundamentele rechten*. In dat kader wordt de vraag gesteld of "de beschrijving van de inbreuk een aantasting omvat van de "harde kern" van de fundamentele rechten, zijnde: het recht op leven; het recht om niet gefolterd te worden of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen onderworpen te worden; het recht om niet in slavernij of dienstbaarheid te worden gehouden; het recht op legaliteit van de inbreuken en straffen en het verbod op een retroactieve strafwetgeving". Er wordt verduidelijkt dat er weliswaar geen "hiërarchie van mensenrechten" bestaat, maar dat er desalniettemin een convergentie is tussen de verschillende mensenrechteninstrumenten, waarbij de vier bovenstaande rechten kunnen worden beschouwd als absolute, onaantastbare rechten van de persoon en aldus als de "harde kern".[162]

130. Een tweede groep van vier indicatoren valt onder het criterium *schade aan het individueel belang*. Drie van die indicatoren houden verband met de integriteit van personen en

[161] Zie reeds *supra*, dit deel, Hoofdstuk 2, A).
[162] Met dien verstande dat het recht op leven (art. 2 EVRM) weliswaar als een absoluut recht wordt gekwalificeerd, maar berovingen van het leven worden niet als strijdig beschouwd met dit artikel wanneer zij geschieden i.o.m. art. 2, § 2 EVRM.

stellen de vraag of respectievelijk de “fysieke”, “seksuele” of “psychische integriteit van de persoon” deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuk. De vierde indicator betreft de materiële goederen van personen en stelt de vraag of “de materiële schade” deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuk. De verschillende concepten die gebruikt worden in het taxatie-instrument, worden in bijgevoegde fiches toegelicht. Een optimaal gebruik van het instrument veronderstelt dat men die fiches eveneens raadpleegt. Hier kan kort worden vermeld dat het begrip “integriteit” doelt op de waardigheid van de mens, hetgeen onvermijdelijk wordt gelinkt met de fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Met materiële schade wordt gedoeld op de aantasting van een voorwerp of de patrimoniale integriteit van een ander. Materiële schade beoogt dus geen aantasting van de extrapatrimoniale of morele schade.

131. Vervolgens worden vier indicatoren opgesomd die polsen naar de ernst van de inbreuk onder verwijzing naar het criterium *schade aan het algemeen belang*. Het gaat daarbij om het algemeen belang van de samenleving in haar globaliteit als onderscheiden, maar niet noodzakelijk tegengesteld aan het belang van de individuen of groepen in die samenleving. Deze vier indicatoren polsen naar de beschadiging van collectieve rechtsgoederen en stellen telkens de vraag of een bepaalde vorm van schade deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuk. Het gaat om: “schade toegebracht aan de staat”, “schade toegebracht aan de economie (in ruime zin)”, “schade toegebracht aan het fysieke milieu” en “schade toegebracht aan het samenleven” in onze maatschappij. Ook die verschillende concepten worden verder toegelicht in de bij het instrument gevoegde fiches. Hier kan kort worden verduidelijkt dat het begrip “staat” in de klassieke en positivistische zin wordt opgevat, wat overeenstemt met een territoriaal omschreven maatschappelijke organisatiewijze en een geheel van instellingen, gekenmerkt door het monopolie inzake de uitvaardiging van rechtsregels en de inzet van de openbare macht. Ook de “economie in de ruime zin” is niet beperkt tot de klassieke betekenis en omvat zo ook (economische) aspecten binnen de non-profit sector. De schade toegebracht aan “het fysieke milieu” heeft dan weer betrekking op elke vorm van schade die negatieve effecten heeft op de lucht, het water of de bodem dan wel de instandhouding van dier- en plantensoorten of de habitats ervan of die er een mogelijke verstoring van inhoudt. Onder "het leven in gemeenschap binnen onze samenleving” wordt begrepen het geheel van algemeen aanvaarde normen die van toepassing zijn op onze samenlevingsregels en die in rechtsregels werden omgezet, waarvoor desgevallend in een strafsanctie kan worden voorzien in geval van niet-naleving.

132. Tot slot komen in de tweede fase nog twee indicatoren aan bod die de strafwaardigheid van het gedrag niet benaderen vanuit de dimensie van de "zwaarte van de inbreuk", maar vanuit die van *"dwingende of bijzondere redenen in verband met legaliteit"*. De eerste indicator valt onder het criterium *aanbevelingen door internationale organisaties* en stelt de vraag of de strafbaarstelling van het gedrag op een dergelijke aanbeveling gebaseerd is. Met een "internationale organisatie" wordt een niet rechtsprekend orgaan bedoeld, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Naties, de Europese Unie en de Raad van Europa. In tegenstelling tot de eliminatievraag van de eerste fase gaat het hier dus niet om bindende hogere normen, maar om beslissingen, richtlijnen, adviezen en aanbevelingen, waarvoor België een zekere appreciatiemarge geniet.

133. De laatste vraag ziet op het mogelijke verband dat zou kunnen bestaan met andere inbreuken en luidt: "*hangt de inbreuk samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuk?*" Deze indicator is erop gericht om het conceptuele verband tussen twee of meerdere inbreuken in kaart te brengen en te onderzoeken of dezelfde maatschappelijke reactie voor die inbreuken kan worden overwogen met het oog op logica en coherentie, inzonderheid van het strafrechtelijk systeem. Drie soorten verbanden tussen inbreuken worden beoogd. Ten eerste de situatie waarin het plegen van een inbreuk onderworpen is aan het plegen van een andere inbreuk. Ten tweede de situatie waarin er sprake is van een basisinbreuk en inbreuken die bijzondere vormen van die basisinbreuk zijn (*lex specialis*). En tot slot gevallen waarbij in de beschrijving van een bepaalde inbreuk expliciet wordt verwezen naar andere strafrechtelijke inbreuken, die op het eerste gezicht niet onmiddellijk een link met elkaar vertonen.

134. Na het doorlopen van deze vragen (indicatoren) volgt de *derde fase* bestaande in een tussentijdse evaluatie waarin een afweging moet worden gemaakt van alle antwoorden die tot nu toe werden bekomen. Daarbij moeten twee vragen worden gesteld die de contouren aangeven tussen *decriminalisering* (geen verbod meer) en *penalisering* (strafrechtelijk handhaven). Ten eerste moet men zich afvragen of het gedrag nog een antwoord of reactie verdient. Indien niet, moet worden overgegaan tot een decriminalisering van de inbreuk en stopt de taxatieprocedure. In het andere geval moet de vraag worden gesteld of het gedrag in het licht van de verschillende antwoorden gegeven in de vorige fases, voldoende ernstig is om absoluut een *strafrechtelijke* reactie te vereisten. Zo ja, dan wordt de taxatie stopgezet en blijft de inbreuk in het strafrecht. Indien dat niet het geval is, moet het instrument verder worden doorlopen.

135. Vooraleer men in de *vierde fase* belandt, is in principe vastgesteld dat de onderzochte gedraging nog steeds een sociale reactie behoeft, maar dat niet met absolute zekerheid kan worden gesteld dat die reactie *strafrechtelijk* moet zijn. De vierde fase omvat daarom een aantal vragen die verband houden met de subsidiariteit van het strafrecht (dimensie). Ook hier komt het subsidiariteitsprincipe van het strafrecht dus tot uiting. Het gaat om een denkoefening over andere mogelijke reacties op de verboden gedraging en de "gepastheid" van dergelijke reacties. De Dienst voor het Strafrechtelijk beleid verantwoordt deze denkoefening omwille van de door de minister van Justitie naar voren geschoven wens om de gedragingen die kunnen worden behandeld via andere middelen dan het strafrecht, zoals administratieve sanctionering, civielrechtelijke sanctionering en buitengerechtelijke afhandeling, aan het strafrecht te onttrekken.

136. In het kader van de vierde fase wordt dus in de eerste plaats de vraag gesteld *of* er een "niet-penaal antwoord" bestaat op het gedrag omschreven door de inbreuk. Als voorbeelden van niet-penale antwoorden worden gegeven: een burgerlijke vordering, een administratief antwoord (in de ruime zin: fiscale, gemeentelijke sancties, of lokale/sociale bemiddeling, bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties, gemeenschapsdienst, ouderlijke betrokkenheid, etc.), een disciplinair antwoord, een medische aanpak of een vorm van herstelrecht. Wanneer wordt vastgesteld dat er een ander soort antwoord bestaat op de verboden gedraging, moet vervolgens in het kader van het taxatie-instrument de vraag gesteld worden of dit niet-penaal antwoord een *adequater* antwoord biedt voor de omschreven inbreuk dan de penale reactie. Om te beoordelen of het niet-penaal antwoord adequater is, moet het op meerdere punten worden vergeleken met het strafrechtelijk equivalent. Het taxatie-instrument somt daartoe vijf vergelijkingspunten op die voornamelijk uit de gespecialiseerde Belgische rechtsliteratuur werden gedestilleerd: (1) de specialisatie en deskundigheid van de actoren die belast zijn met de uitvoering van de reactie; (2) de doeltreffendheid op het vlak van de maatschappelijke re-integratie en voorkoming van recidive; (3) de plaats toegekend aan het slachtoffer; (4) de reactiesnelheid ten aanzien van het gepleegde feit en (5) de rechten vastgelegd in artikel 6 EVRM en algemene strafrechtsbeginselen. Tot slot moet in deze vierde fase ook worden nagedacht of andere niet-penale alternatieven, die vandaag nog niet in aanmerking worden genomen als antwoord op de verboden gedraging, een adequaat antwoord zouden kunnen bieden voor de omschreven inbreuk. Het gaat dus om een denkoefening over *nieuwe* mogelijke reacties waarbij wetenschappelijk onderzoek in verband met het verboden

gedrag in aanmerking moet worden genomen en moet worden nagegaan hoe in onze buurlanden op dit verboden gedrag wordt gereageerd.

137. Nadat de hierboven vermelde vier fases werden doorlopen, volgt in de *vijfde fase* de eindevaluatie, waarin een conclusie moet worden geformuleerd over de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Die eindevaluatie moet worden opgemaakt op basis van alle antwoorden en bijhorende motiveringen die werden gegeven bij het doorlopen van het instrument. *Behoudens de eliminatievraag van de eerste fase, zijn de verschillende indicatoren op zich niet doorslaggevend.* Alle indicatoren moeten tegen elkaar afgewogen worden, waarbij al naargelang de specificiteit van de onderzochte inbreuk een andere "relatieve zwaarte" aan de verschillende indicatoren kan worden toegekend. Bij de eindevaluatie moet ook rekening worden gehouden met de mogelijke implicaties die de genomen beslissing met zich meebrengt (bijvoorbeeld op vlak van verbonden inbreuken en regelgeving of het in de praktijk brengen van alternatieve reacties).

138. Samengevat kunnen volgens het taxatie-instrument de volgende indicatoren wijzen in de richting van een niet-verplichte strafrechtelijke afhandeling:

- er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van het betreffend gedrag dwingend voorschrijft;
- de beschrijving van de inbreuk vormt geen aantasting van de "harde kern van de fundamentele rechten";
- de beschrijving van de inbreuk maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- de materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- de schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- de schade toegebracht aan de economie maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- de schade toegebracht aan het fysieke milieu maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- de schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- de strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie;

- de inbreuk hangt niet samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuk;
- er bestaat reeds een niet-penaal antwoord op het gedrag omschreven door de inbreuk.

B) Enkele kanttekeningen bij het taxatie-instrument

1. Het (doorslaggevende) criterium van de hiërarchisch hogere norm in het licht van het *ultimum remedium*-principe

139. Het taxatie-instrument kan ontegensprekelijk als model naar voren worden geschoven. Het is duidelijk dat het instrument als ondersteunend denkschema werd ontwikkeld. Er is maar één voorwaarde die we als "hakbijlvoorwaarde" zouden kunnen beschouwen. Indien er een hiërarchisch hogere norm is die de strafrechtelijke sanctionering van het betreffende gedrag daadwerkelijk dwingend voorschrijft, stopt de denkoefening. Dit lijkt evident te zijn. Wel kan worden geargumenteerd dat op die manier de *ultimum remedium* gedachte mogelijk wordt gehypothekeerd. Dit moet dan ook in het achterhoofd gehouden worden bij het concreet toetsen van de strafbepalingen.

140. De overige indicatoren zijn eerder als richtsnoeren op te vatten. Dit kan worden onderschreven. Het zou immers een onmogelijke opgave zijn om een "mathematisch en decisief model" te ontwikkelen dat bepaalt of gedrag al dan niet (strafrechtelijk) moet worden gehandhaafd. Dit is ook niet de insteek van het onderzoeksproject.

2. Overlap met de legaliteitseis en proportionaliteitseis

141. De verwijzing naar *"het recht op legaliteit van de inbreuk en straffen en verbod op een retroactieve strafwetgeving"* in de tweede fase van het taxatie-instrument moet worden geschrapt. Dit criterium is immers niet op zijn plaats in het vraagstuk m.b.t. de legitimiteit; het refereert aan de legaliteitseis, die eerst aan bod komt.

142. In de mate dat de vierde fase van het instrument peilt naar het strafrecht als ultieme remedie waarbij de noodzakelijkheid en gepastheid van de al dan niet strafrechtelijke tussenkomst wordt beoordeeld, refereert zij tevens aan voorwaarden die betrekking hebben op

het proportionaliteitsprincipe.[163] In die zin is er overlap met de proportionaliteitseis. Voor de duidelijkheid en leesbaarheid van het taxatie-instrument – en bijgevolg ook van het onderzoek - focussen we ons, wanneer we het hebben over de proportionaliteitseis als bedoeld voor dit onderzoek, evenwel enkel op enerzijds de klassieke betekenis van het proportionaliteitsbeginsel in strafzaken in de vorm van een middel-feiten toets, en anderzijds de invulling ervan wanneer er bepaalde (grond- of fundamentele) rechten in het geding zijn (doel-middel toets).[164]

3. Ruime en vage karakter van bepaalde indicatoren

143. Mogelijke kritiek is ook dat bepaalde indicatoren bijzonder *ruim en dus vaag* zijn. Dit geldt in het bijzonder voor het schadebegrip dat aan bod komt in de tweede fase van het taxatie-instrument: zowat alles kan ressorteren onder dit begrip. Toch werd door de regelgever zelf alsook in de (bestuursrechtelijke) literatuur reeds verwezen naar de aard en omvang en frequentie van de inbreuken als relevante factor.[165] Bepaalde (Nederlandse) auteurs menen zelfs dat het criterium van de ernstige gedraging het principiële uitgangspunt zou moeten zijn.[166] In gelijkaardige zin wordt in bepaalde, voornamelijk criminologische literatuur het schadebeginsel

[163] De opstellers van het taxatie-instrument verwijzen overigens zelf naar de vierde fase als de fase die uiting geeft aan de subsidiariteitseis van het strafrecht, zoals die nauw verband houdt met de noodzakelijkheids- en *proportionaliteits*eis (p. 51). Zie over de verhouding tussen het *ultima ratio*- en subsidiariteitsprincipe van het strafrecht en de proportionaliteitseis ook S. MELANDER, "Ultima ratio in European Criminal Law", *European Criminal Law Review* 2013, 42-64.

[164] Zie *infra*, Hoofdstuk 5.

[165] Zie bv. (specifiek m.b.t. de GAS-sancties) Verslag bij wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties e.a., *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2712/006; zie hierover ook A. DISPA en T. PAPART, "Sanctions administratives communales: grande évolution ou petite révolution?" in A. JACOBS en A. MASSET (eds.), *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, Brussel, Larcier, 2014, (173) 179; *cf.* M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Brussel, Larcier, 1995, 84; A. FARMER, M. FAURE en G.M. VAGLIASINDI, "Environmental Crime in Europe: State of Affairs and Future Perspectives" in A. FARMER, M. FAURE en G.M. VAGLIASINDI, *Environmental Crime in Europe*, Oxford-Portland-Oregan, Hart Publishing, 2017, (319) 325 (specifiek in milieuzaken). Zie evenwel kritisch (m.b.t. de GAS-sancties) o.a. C. MOLITOR, "A titre liminaire: présentation du système communal de sanctions administratives" in C. GUILLAIN en Y. CARTUYVELS (eds.), *Les sanctions administratives communales*, Brussel, La Charte, 2015, (45) 66; zie in dezelfde zin reeds F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, die Keure, 2005, (21) 56-57.

[166] A. MEIN en B. VAN DER VORM, "Het Nader rapport bestuurlijke boetestelsels: een stap terug in de duidelijkheid?", *Justitiële verkenningen* 2018, jrg. 44, nr. 4, (37) 45 e.v., hierbij verwijzende naar L.J.J. ROGIER, *Bestuursrecht of strafrecht: instrumentaliteit of moraliteit?*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2014, 14-16. Volgens de auteurs kan er voor de invulling van dit begrip aansluiting worden gevonden bij de mogelijkheid die naar Nederlands (straf)recht bestaat om al dan niet een strafbeschikking op te leggen. Zie ook reeds in die zin o.a. B. VAN DER VORM, "De keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctionering en het criterium van de ernstige gedraging', *Proces* 2017, afl. 4, 267-280.

naar voren geschoven als centraal principe, zij het dat er tegelijk op wordt gewezen dat schade moeilijk te definiëren valt en dat hierover discussie bestaat.[167]

144. Voornamelijk het criterium van "schade toegebracht aan het samenleven" zou op het eerste gezicht transponeerbaar kunnen zijn op alle casussen van maatschappelijk ongewenst gedrag, waaronder ook lokale overlast, terwijl in andere literatuur in dit geval net meer het bestuurlijke spoor naar voren wordt geschoven als beste keuze voor de afhandeling ervan.[168] Er wordt weliswaar verwezen naar waarden binnen de samenleving die in rechtsregels werden omgezet waarop desgevallend een strafsanctie kan staan. Dit zegt echter nog niets over welke gedragingen dan zo onwenselijk worden geacht dat ze aanleiding zouden moeten kunnen geven tot een strafsanctie. Gelijkaardige kritiek geldt o.i. voor het criterium "schade aan het fysiek milieu", dat in het taxatie-instrument (zeer) ruim wordt opgevat en betrekking heeft op nagenoeg elke vorm van schade aan milieugerelateerde aspecten. In andere (bestuursrechtelijke) literatuur wordt in geval van milieugebonden inbreuken dan weer geargumenteerd in het voordeel van bestuurlijke handhaving in plaats van strafrechtelijke handhaving. Dit onder meer omdat het net primair gaat om de bescherming van het milieu en niet van de mens zelf (tegen de ander)[169], al kan men hiertegen inbrengen dat ook de mens deel uitmaakt van het milieu (in de ruime zin).[170]

145. Het instrument polst ook niet naar de *mate* van aantasting of beschadiging van de belangen. Zo zou er op het eerste gezicht naar analogie met het Franse model moeten kunnen worden beoordeeld of het gaat om een kwantitatief ernstige, een kwantitatief beperkte of een dreigende schending, ware het niet dat het volgens de criminologische literatuur quasi

---

[167] N. PERSAK, *Criminalising Harmful Conduct: The Harm Principle, Its Limits and Continental Counterparts*, New York, Springer, 2007, 153 p. en N. PERSAK, "Norms, Harms and Disorder at the Border: Legitimacy of Criminal Law Intervention through the Lens of Criminalisation Theory" in *Legitimacy and Trust in Criminal Law, Policy and Justice: Norms, Procedures, Outcomes*, Abingdon, Routledge, 2014, (13) 16 e.v. en de referenties aldaar. *Cf.* S. DE COENSEL, *Counter-Terrorism & Criminal Law*, onuitg. proefschrift Universiteit Gent, Faculteit Recht en Criminologie, 2020, 390 p. (specifiek m.b.t. terrorismegerelateerde gedragingen).

[168] Zie bv. S. VERHELST, "GAS en lokaal en integraal veiligheidsbeleid. Uitholling van of hulp voor de strafrechtelijke keten?", *NC* 2011, (351) 363 en de referenties aldaar.

[169] J.-F. NEURAY, *Précis de droit de l'environnement,* Brussel, Bruylant, 2001, 639 ; *cf.* C. THIEBAUT, "Les sanctions administratives en droit de l'urbanisme et de l'environnement" in R. ANDERSEN, D. DÉOM en D. RENDERS (eds.), *Les sanctions administratives*, Brussel, Bruylant, 2007, (613) 618.

[170] Ook het taxatie-instrument zelf lijkt hierop te alluderen door te verwijzen naar het fysiek milieu als 'een leefomgeving waarin organismen - *i.e.* planten, dieren en *mensen* - leven'.

onmogelijk is om de schadelijkheid of de ernst van een gedraging vast te stellen aan de hand van sociaalwetenschappelijk onderzoek.[171]

146. Bovendien blijkt de betekenis en de functie van de ernst of de schadelijkheid van een inbreuk in belangrijke mate samen te hangen met de *context*[172]. Het meten ervan zal neerkomen op het meten van percepties en attitudes.[173] Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de mate waarin de gepercipieerde ernst beïnvloed is door specifieke vormen van *framing*. Dergelijk onderzoek valt buiten het bestek van dit onderzoeksproject.[174]

147. Het begrip "*ernst*" is dus een polyinterpretabel begrip, dat verschillende gradaties kan vertonen. Bijgevolg is het criterium van "ernst" geen voor de hand liggend criterium en is het moeilijk hanteerbaar.[175] Het zal dus zaak zijn om deze interpretatie te hanteren die het beste aansluit bij de *ultimum remedium* gedachte. Ook in bv. milieuzaken wordt hierop verder gebouwd, ervan uitgaande dat het strafrecht enkel als laatste redmiddel zou mogen worden gebruikt.[176] Bij twijfel of het gedrag wel schadelijke gevolgen kan hebben, dient er in beginsel geen strafbaarstelling plaats te vinden.[177] Men moet wel in het achterhoofd houden dat er in het

---

[171] J.P. VAN DER LEUN, "Strafbaarstelling en *evidence* vanuit criminologisch perspectief", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 33; G.K. SCHOEP EN G.N.G. VANDERVEEN, "De ernst van het feit: percepties, attitudes en referentiepunten bij strafbaarstelling", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J.KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 155-177.

[172] *Cf.* N. PERSAK, "Norms, Harms and Disorder at the Border: Legitimacy of Criminal Law Intervention through the Lens of Criminalisation Theory" in N. PERSAK (ed.), *Legitimacy and Trust in Criminal Law, Policy and Justice: Norms, Procedures, Outcomes*, Abingdon, Routledge, 2014, (13) 18, die erop wijst dat bij het schadebeginsel rekening moet worden gehouden met de onderliggende culturele of politieke veronderstellingen.

[173] Zie bv. A. ADRIAENSSEN, L. PAOLI, S. KARSTEDT, J. VISSCHERS, S. PLEYSIER, V.A. GREENFIELD, "Public Perceptions of the Seriousness of Crime: Weighing the Harm and the Wrong", *European Journal of Criminology*, 2017, vol.17, 1-24; A. ADRIAENSSEN en L. PAOLI, "Publieke ernst-percepties van criminaliteit. Een survey-onderzoek bij de Vlaamse bevolking", *Panopticon* 2016, 481-504.

[174] G.K. SCHOEP EN G.N.G. VANDERVEEN, "De ernst van het feit: percepties, attitudes en referentiepunten bij strafbaarstelling", in C.P.M. CLEIREN, M.J.J. KUNST, J.P. VAN DER LEUN, G.K. SCHOEP, J.M. TEN VOORDE (eds.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2012, 176.

[175] J. VAN EYNDHOVEN, *De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering (doctoraal proefschrift)*, Universiteit Antwerpen, 2020, 117; P. POPELIER, *Heldere handhaving. Naar een sterker handhavingsbeleid door betere regelgeving en reglementering*, Brussel, Politeia, 2010, 827.

[176] FAURE verwijst in het verlengde hiervan naar de "*toolbox approach",* waarbij verschillende instrumenten, zoals administratieve en strafrechtelijke sancties, ter beschikking zouden moeten staan van de beslissende instanties waaruit zij vervolgens het meest geschikte instrument kunnen kiezen (M. FAURE, "Limits and Challenges of Criminal Justice Systems in addressing Environmental Crime", *RIPD* 2016, afl. 87(1), 11-36).

[177] Vgl. met o.a. SIMESTER en VON HIRSCH, die reeds wezen op de mate van waarschijnlijkheid van schade van een bepaald gedrag als relevante factor (A.P. SIMESTER en A. VON HIRSCH, *Crimes, Harms and Wrongs: On the Principles of Criminalisation*, Oxford-Portland-Oregon, Hart Publishing, 2011, 55, hierbij voortbouwend op J. FEINBERG, *Harm to Others*, Oxford, OUP, 1984, 216).

strafrecht ruimte moet zijn voor gevaarzettingsmisdrijven waarbij de gedraging strafbaar wordt gesteld omwille van het potentiële gevaar t.a.v. het beschermde rechtsgoed.[178] Is er daarentegen geen sprake van schade, dan zou dit een indicatie zijn voor geen strafrechtelijke handhaving.[179] In gelijkaardige zin wordt in de (bestuursrechtelijke) literatuur aangegeven dat wanneer er wel sprake is van schade (in de zin van een letsel) aan personen of schade aan goederen, bestuurlijke handhaving (via bestuurlijke boeten) niet aangewezen lijkt.[180] Dit neemt niet weg dat in de GAS-reglementering o.m. het toebrengen van opzettelijke slagen en verwondingen, diefstal en de opzettelijke beschadiging, vernieling of onbruikbaarmaking van andermans roerende eigendommen of voertuigen als een zogenaamde gemengde inbreuk wordt bestempeld waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd om zowel te voorzien in een strafrechtelijke als een bestuurlijke handhaving (evenwel niet gelijktijdig).

148. Daarbij rijst de vraag in welke mate het *vereiste moreel bestanddeel of schuldbestanddeel* een element is dat men in de weegschaal kan leggen om de ernst van het misdrijf te bepalen. Op het eerst gezicht zou men kunnen voorhouden dat een opzettelijk misdrijf eerder iets is dat moet worden voorgelegd aan een strafrechter dan een misdrijf waarbij het schuldbestanddeel bestaat uit onachtzaamheid. Met dit uitgangspunt moet omzichtig te werk worden gegaan. Het dient te worden benadrukt dat in een eerste versie van het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid[181] het al dan niet voorhanden zijn van een bijzonder opzet[182] als toetsingscriterium was

---

[178] Zie hierover uitgebreid G. SCHAMPS, *La mise en danger: un concept fondateur d'un principe général de responsabilité. Analysede droit comparé*, Brussel, Bruylant, 1998, 1114p.

[179] Zie in die zin A. ASHWORTH en L. ZEDNER, "Prevention and Criminalization: Justifications and Limits", *New Criminal Law Review* 2012, nr. 15(4), (542) 548. Vgl. reeds *a contrario* G.J.M. CORSTENS, "Civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke handhaving" in Nederlandse Juristen-Vereniging (ed.), *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1984, (1) 52-53.

[180] L. DEBEN, Onderzoeksrapport "De optimale juridische omstandigheden voor de bestuurlijke boete" – Steunpunt Verkeersveiligheid, Diepenbeek, Limburgs Universitair Centrum, 2005, 10 en 20, verwijzende naar A. DE LANGE, De bestuurlijke boete in het juiste spoor, *Milieu en Recht* 1998, afl. 3, (74) 74, die zich baseert het eerder aangehaalde advies van de (Nederlandse) Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) m.b.t. 'Handhaving door bestuurlijke boeten'. Zie ook E. DE BOCK, J. ROZIE en I. OPDEBEEK, *Onderzoeksrapport Bestuurlijke sanctioneringsmechanismen: een wondermiddel tegen handhavingstekorten of een lege doos?*, Brussel, FOD Binnenlandse Zaken, 2007, 215 en 234, waarin eveneens aan dit criterium werd gerefereerd als mogelijke richtlijn bij de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, dit onder verwijzing naar de memorie van toelichting van de Vierde Tranche bij de (Nederlandse) Algemene wet bestuursrecht, die op haar beurt eveneens verwijst naar het voornoemde advies van de (Nederlandse) CTW.

[181] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 109.

[182] Het bijzonder opzet impliceert niet alleen een bewuste en vrijwillige schending van de strafwet, maar ook dat men heeft gehandeld om bijzondere beweegredenen (bv. "bedrieglijk opzet" of "kwaadwillig opzet").

opgenomen. Er werd voorgehouden dat indien het bijzonder opzet in de inbreuk is opgenomen, dit betekent dat de wetgever hieraan een bijzondere aandacht heeft willen geven en dit een indicatie van de zwaarte van de inbreuk geeft. De toen samengestelde stuurgroep was echter de mening toegedaan dat dit criterium niet thuishoort in een taxatie-instrument, omdat de verschillende vormen van het schuldbestanddeel wel degelijk een plaats kunnen hebben binnen het strafrecht. Het gegeven of er nu sprake is van een bijzonder opzet, een algemeen opzet ("het wetens en willens aannemen van het strafbaar gestelde gedrag") of een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid[183] kan o.i. dan ook niet in de weegschaal worden gelegd bij het vraagstuk van de al dan niet depenalisering. Dit zou anders het pervers effect tot gevolg kunnen hebben dat feiten van onopzettelijk toebrengen van een lichamelijk letsel, onopzettelijke doding of onopzettelijke brandstichting bestuursrechtelijk zouden moeten worden afgehandeld.

149. In het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek wordt er eindelijk een wettelijke grondslag toegekend aan het schuldbestanddeel. Ook wordt er een vierde vorm geïnventariseerd naast het bijzonder opzet, het wetens en willens aannemen van het strafbaar gestelde gedrag (het zgn. algemeen opzet) en het ernstig gebrek aan voorzorg en voorzichtigheid, m.n. *"het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is"*. In voornoemd schuldbestanddeel zou men een argument kunnen vinden ten voordele van de depenalisering. Dit criterium kan dus mee in de weegschaal worden gelegd. Voorwaarde is evenwel dat dit argument ook nog door andere argumenten *pro* depenalisering wordt geschraagd. Het schuldbestanddeel van *"het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is"* heeft betrekking op de zogenaamde reglementaire misdrijven. Behalve wanneer de tekst anders bepaalt (en dus uitdrukkelijk refereert aan een algemeen opzet, een bijzonder opzet of een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid), behoren de misdrijven ingesteld bij bijzondere strafwetten (waartoe de gedefederaliseerde strafbepalingen behoren) tot de categorie van de zogenaamde reglementaire misdrijven.[184] De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen niet heeft nageleefd. Het bewijs van de schuld vloeit voort uit de vaststelling dat de dader, zonder rechtvaardiging, de wettelijke bepalingen niet heeft nageleefd en dat hij daardoor een fout heeft begaan. Een

[183] In het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek wordt nog enkel het *ernstig* gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid aangehouden.
[184] F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge – La loi pénale*, I, Brussel, Larcier, 2007, 412.

klassiek voorbeeld van een reglementair misdrijf betreft het negeren van een verkeerslicht of van een snelheidsbeperking in strafzaken.[185]

4. Cirkelredenering

150. De strafbaarheid van een gedraging behouden omdat aanverwante of samenhangende gedragingen ook strafbaar zijn, zou kunnen neerkomen op een cirkelredenering. Dit criterium kan in rekening worden gebracht, maar enig voorbehoud is op zijn plaatst. Het is bv. niet omdat er in een feitencomplex sprake is van een valsheid in geschrifte dat men *ipso facto* voor alle samenhangende misdrijven ook de strafrechtelijke kaart moet trekken. Het is ook niet omdat we op federaal niveau een gelijkaardige strafrechtelijke bepaling terugvinden, dat dit argument op zich kan volstaan om de gedefederaliseerde evenknie niet te depenaliseren. Het betreft veeleer *een* indicator, die samen met de andere factoren mee in de afweging moet worden genomen. Het eventuele verschil in visie kan desgevallend ter kennis worden gebracht van de federale wetgever, in de hoop dat hieraan gevolg wordt gegeven.

151. Belangrijk is wel dat we er bij de analyse naar streven dat gelijkaardige gedragingen (op termijn) op eenzelfde wijze worden behandeld. Dit uitgangspunt geldt zowel binnen een entiteitsoverschrijdende verhouding (federale overheid *versus* gemeenschappen/gewesten) als binnen eenzelfde entiteit. In de literatuur lezen we wel dat zogenaamde "samengestelde inbreuken" , dus tegen verschillende normen, minder snel in aanmerking komen voor bestuurlijke handhaving. Bestuurlijke handhaving zou ook niet aan de orde zijn wanneer er samenhang is met andere misdrijven.[186]

5. Criteria die niet rechtstreeks betrekking hebben op de intrinsieke strafwaardigheid

152. Het is opvallend dat zo goed als alle in het taxatie-instrument ontwikkelde criteria refereren aan "de intrinsieke strafwaardigheid". Het is maar op het einde van de denkoefening, m.n. wanneer men al het stadium heeft bereikt dat andere vormen van handhaving wenselijker

---

[185] J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH m.m.v. J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Antwerpen, Brugge, die Keure, 2016, 52-53; J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 2.

[186] L. DEBEN, Onderzoeksrapport "De optimale juridische omstandigheden voor de bestuurlijke boete" – Steunpunt Verkeersveiligheid, Diepenbeek, Limburgs Universitair Centrum, 2005, 20.

zijn, dat er hoofdzakelijk criteria m.b.t. de *handhaafbaarheid* en de *gevolgen van de handhaving* naar voren worden geschoven. Het gaat m.n. om (1) de specialisatie en deskundigheid van de actoren die belast zijn met de uitvoering van de reactie; (2) de doeltreffendheid op het vlak van de maatschappelijke re-integratie en voorkoming van recidive; (3) de plaats toegekend aan het slachtoffer; (4) de reactiesnelheid ten aanzien van het gepleegde feit en (5) de rechten vastgelegd in artikel 6 EVRM en algemene strafrechtsbeginselen.

153. Opmerkelijk is dat gelijkaardige criteria ook naar voren worden geschoven door de regelgever[187] en dat we ze ook terugvinden in de rechtspraak[188] en in de (bestuursrechtelijke) literatuur.[189] Zo wordt er eveneens verwezen naar de specificiteit en complexiteit van de materie en de nood aan gespecialiseerde (administratieve) instanties, de gerechtelijke overbelasting en achterstand of zelfs gebrek aan toepassing van strafsancties *versus* de snelheid (en efficiëntie) van het bestuurlijk optreden ten aanzien van het gepleegde feit, en de gevolgen op het vlak van stigmatisering (de doeltreffendheid op het vlak van de maatschappelijke re-integratie en voorkoming van recidive). De vraag rijst evenwel of dit geen drogredenen zijn. Vaak zijn deze criteria het gevolg van beleidskeuzes over de vraag in welk domein men middelen wil inzetten.

---

[187] Zie bv. MvT bij wetsontwerp betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 939/1, 1-2; MvT bij wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 49-2031/1, 1-2; Verslag bij het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2712/006, 54.

[188] Bv. Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 45/97, overw. B.3.1; Arbitragehof 30 oktober 2001, nr. 132/2001, overw. B.5.1 en B.7; Arbitragehof 28 november 2001, nr. 153/2001, overw. B.6.

[189] Zie algemeen: A. DE NAUW, "L'évolution législative vers un système punitif administratif", *Rev.dr.pén.* 1989, (337) 362-380; A. DE NAUW, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise,* Gent, Mys & Breesch, 1994, 5-43; A. ALEN, "Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie" in *Liber amicorum Prof.dr. G. Baeteman*, Deurne, Kluwer, 1997, (369) 373; E. ANKAERT en J. PUT, "Bestuurlijke punitieve sancties in België" in E. ANKAERT, J. PUT, P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN en M.L. VAN EMMERIK, *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties,* Preadviezen voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 2006, Alphen aan den Rijn, Kluwer, (53) 53. Vgl. reeds in die zin ook G.J.M. CORSTENS, "Civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke handhaving" in Nederlandse Juristen-Vereniging (ed.), *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1984, (1) 51 e.v. Zie specifiek in verkeerszaken: L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief. Een juridische en rechtseconomische analyse,* Antwerpen, Intersentia, 2007, 405 p. Zie specifiek voor milieuzaken: C. THIEBAUT, "Les sanctions administratives en droit de l'urbanisme et de l'environnement" in R. ANDERSEN, D. DÉOM en D. RENDERS (eds.), *Les sanctions administratives*, Brussel, Bruylant, 2007, (613) 618-619; *cf.* M. FAURE, "Limits and Challenges of Criminal Justice Systems in addressing Environmental Crime", *RIPD* 2016, afl. 87(1), (11) 17 e.v. Zie specifiek m.b.t. de GAS-sancties: N. DE VOS en L. VENY, "Doorbraak van gemeentelijke bestuurlijke sancties?: recente wijzigingen aan de Nieuwe Gemeentewet", *NJW* 2004, afl. 77, (790) 797; R. ANDERSEN, "La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales", *RDC* 2014, afl. 3, (2) 4; C. MOLITOR, "À titre liminaire: présentation du système communal de sanctions administratives" in C. GUILLAIN en Y. CARTUYVELS (eds.), *Les sanctions administratives communales,* Brussel, La Charte, 2015, (45) 61; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure – Rechtsbescherming bij Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Gent, Larcier, 2015, 197.

Zo zou het nastreven of installeren van gespecialiseerde instanties voor complexe materies ook in een justitiële context kunnen worden bereikt.

154. Het criterium van de "doeltreffendheid op het vlak van de maatschappelijke re-integratie en voorkoming van recidive", betreft niet alleen een criterium dat polst naar de effectiviteit en dus empirisch moet worden nagegaan. Het is ook een dadergebonden criterium. Dit impliceert dat het criterium uit zijn aard *in concreto* zal moeten worden getoetst, wat op het eerste gezicht moeilijk te rijmen valt met de notie "intrinsieke" criteria voor strafwaardigheid. Intrinsieke criteria voor strafwaardigheid moeten immers op metaniveau als ankerpunt voor de wetgever kunnen gelden bij de vraag of een rechtsnormschending al dan niet moet worden gedepenaliseerd. Uit hun aard moeten intrinsieke criteria voor strafwaardigheid door de wetgever dus *in abstracto* – dus los van de daderfiguur of de omstandigheden van het gepleegde misdrijf – kunnen worden toegepast. Dit neemt niet weg dat er in het kader van het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie strafrechtelijke prioriteiten kunnen worden vastgelegd die geïnspireerd zijn op dadergebonden en andere *in concreto* parameters. Zo wordt onder de topic *"Algemene criteria voor de afbakening van strafrechtelijk af te handelen prioriteiten"* van de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 o.m. gerefereerd aan de recidive, de georganiseerdheid bij het plegen van de inbreuk en het genereren van een belangrijk vermogensvoordeel.[190]

155. Het vijfde en laatste criterium van "de rechten vastgelegd in artikel 6 EVRM en algemene strafrechtsbeginselen" en deels ook het derde criterium m.b.t. de plaats toegekend aan het slachtoffer kunnen worden geëvalueerd via een zuivere juridische analyse. Voor de andere criteria lijkt men evenwel aangewezen op de input van andere disciplines, wat vaak het uitvoeren van empirisch onderzoek impliceert. Zoals hierboven wordt aangekaart, dreigt het onderzoeksproject dus op bepaalde limieten te botsen. Het criterium van de "doeltreffendheid" of de "effectiviteit" is zoals ook hierboven reeds werd uiteengezet geen eenduidig criterium en valt buiten het bestek van deze opdracht. De criteria van "specialisatie en deskundigheid van de actoren", alsook de "reactiesnelheid" zijn evenmin evidente criteria. Vooraf is immers nooit duidelijk wanneer de capaciteit van een bepaald handhavingsmechanisme nog voldoende zal

[190] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4 ("Wanneer een strafbaar feit voldoet aan minstens één van de volgende algemene criteria, is een prioritaire strafrechtelijke afhandeling ervan aangewezen: (…) 7. Wanneer de niet-vervolging de maatschappij ernstig beroert en/of het publiek vertrouwen in de overheidsinstellingen aantast"), te raadplegen op *http://www.om-mp.be*.

zijn en op welk ogenblik deze niet langer adequaat zal zijn voor een effectieve handhaving.[191] Een tekort aan handhavingscapaciteit zal ook nooit door één strafbaarstelling bereikt worden, maar zal veeleer het gevolg zijn van cumulatieve effecten.[192]

156. In dit onderzoeksproject zal voor de keuze van een bepaald handhavingsmechanisme dan ook in eerste instantie worden gewezen op *juridische* argumenten, met deze kanttekening dat de beleidsmaker er zich van bewust moet zijn dat deze mogelijk maar een partieel antwoord geven op het vraagstuk.

Hoofdstuk 5. Grondvoorwaarden m.b.t. de proportionaliteitseis

157. Bij het vraagstuk van de al dan niet depenalisering mag ook de *proportionaliteitstoets* niet uit het oog worden verloren. Het is niet alleen vereist dat de strafbepaling een wettelijke grondslag heeft en een legitiem doel nastreeft. Hoewel het proportionaliteitsprincipe meestal de kop opsteekt op het niveau van de rechterlijke of bestuurlijke instanties bij de toepassing en de beoordeling van de norm zelf, moet de proportionaliteitseis ook worden nageleefd door de *wetgever*.[193] De norm zelf moet dus ook de proportionaliteitstoets kunnen doorstaan. Deze verplichting vloeit voort uit een algemeen beginsel van behoorlijke wetgeving.[194] Op basis hiervan is de wetgever gebonden door het proportionaliteitsprincipe bij het opstellen van regelgeving.

---

[191] Zie in gelijkaardige zin reeds kritisch m.b.t. de snelheid alsook effectiviteit van specifiek de GAS-sancties en de ontlasting van de parketten o.a. F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur?*, Brugge, die Keure, 2005, (21) 55-56; T. VAN DEN HENDE, "Strafrecht light tegen overlast is overbodig", *Juristenkrant* 2009, afl. 191, 10-11; de bijdragen van C. MOLITOR, "À titre liminaire: présentation du système communal de sanctions administratives" en I. WATTIER, "Le régime des infractions mixtes de droit commun" in C. GUILLAIN en Y. CARTUYVELS (eds.), *Les sanctions administratives communales*, Brussel, La Charte, 2015, (45) 66 resp. (67) 107. DEBEN stelde reeds in haar proefschrift specifiek over geldboetes in verkeerszaken dat er, vanuit het oogpunt van de effectiviteit, geen eenduidig antwoord te geven is op de vraag welk handhavingsinstrument (bestuurlijk of strafrechtelijk) de beste manier is om verkeersovertredingen te sanctioneren (L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief. Een juridische en rechtseconomische analyse*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 405 p.).

[192] J. DE HULLU, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer, Kluwer, 2012, 22.

[193] L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 336.

[194] T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, F. VANNESTE en J. VAN NIEUWENHOVE, "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State 2017-18", *TvW* 2019, 98.

158. Dat het proportionaliteitsprincipe van toepassing is, staat buiten kijf. Een andere vraag is wat het principe concreet inhoudt.[195] De proportionaliteitseis wordt in strafzaken klassiek ingevuld als een middel-feiten toets, die de eis inhoudt van een evenredige verhouding tussen de opgelegde *straf* (het middel) en het gepleegd *misdrijf* (de feiten).[196] Ook de strafwetgever moet erop toezien dat de wettelijke strafmaten proportioneel zijn met het gepleegde misdrijf.[197]

159. Het vraagstuk van de proportionaliteit in het kader van de ontwikkeling van de set van criteria voor strafwaardigheid, is prangend wanneer moet worden nagegaan in welke mate een concrete strafbepaling *inpast in het grotere geheel*. Hierbij zal dan moeten worden nagegaan waarom voor een bepaald type misdrijf werd geopteerd (overtreding *versus* wanbedrijf *versus* misdaad) en hoe de straffen in kwestie zich verhouden tot de straffen voor vergelijkbare, verwante misdrijven.[198]

160. Dit uitgangspunt wordt nog crucialer in het licht van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek. Het is immers de bedoeling dat de drieledige structuur van de misdrijven wordt verlaten en dat alleen nog wanbedrijven en misdaden overeind blijven. Bestaande overtredingen zullen dus ofwel moeten worden gedepenaliseerd ofwel moeten worden opgewaardeerd tot wanbedrijf. De opwaardering tot wanbedrijf kan door de inschaling in een hoger strafniveau mogelijk tot gevolg hebben dat het proportionaliteitsprincipe dreigt te worden geschonden. Ook de herijking van de straffen in strafniveaus zal een impact hebben op alle strafbaarstellingen, zowel op deze van het Strafwetboek als op deze opgenomen in bijzondere strafbepalingen, waaronder de Vlaamse bijzondere strafwetgeving. Indien de bijzondere wetgever niet actief tussenkomt vóór de inwerkingtreding van een nieuw Strafwetboek, bepaalt de overgangsregeling opgenomen in het ontwerp van het eerste Boek van het nieuw

---

[195] Sommige rechtsleer heeft dan ook kritiek op de proportionaliteitseis, o.a. omwille van het gebrek aan transparantie ervan en het risico op willekeur dat hiermee gepaard gaat. Voorstanders van de proportionaliteitseis stellen dan weer dat deze flexibiliteit er net toe leidt dat de proportionaliteitstoets in alle omstandigheden kan leiden tot een billijk resultaat, net omdat de oplossing aangepast is aan de individuele noden en situaties. Zie A. D'ESPALLIER, *Redelijke aanpassingen, evenredigheid en de rol van de rechter*, Brugge, die Keure, 2016, 96-97 en de referenties aldaar; zie ook S. RANCHORDÁS en B. DE WAARD, "Proportionality crossing borders" in S. RANCHORDÁS en B. DE WAARD (eds.), *The Judge and the Proportionate Use of Discretion. A Comparative Study*, Londen, Routledge, 2015, (1) 3.

[196] C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME en P. TRAEST, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch, Gompel&Svacina, 2019, 12.

[197] J. ROZIE, "Over de toetsingsbevoegdheid van de strafrechter bij onredelijke straffen", in J. ROZIE, A. VAN OEVELEN en S. RUTTEN (eds.), *Toetsing van sancties door de rechter*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 37-66; J. ROZIE, "De verbeurdverklaring van het instrument van het misdrijf: een noodzakelijk kwaad of een onevenredige straf", *NC* 2017, 255-268.

[198] Zie in dezelfde zin TH. A. DE ROOS, *Strafbaarstelling van economische delicten. Een crimineel-politieke studie (diss. Utrecht)*, Arnhem, Gouda Quint, 1987, 72 en 98.

Strafwetboek dat overtredingen worden geacht te zijn gedepenaliseerd. De gedefederaliseerde entiteit zal dan moeten optreden om de bestaande overtreding te kunnen "opwaarderen" tot wanbedrijf, bij gebreke waaraan bestaande overtredingen zullen moeten worden gedepenaliseerd. Een decreet- of ordonnantiegever mag immers niet op algemene wijze afwijken van de algemene principes van het strafrecht. Het moet worden beklemtoond dat ook in de geïnventariseerde lijst van strafbaarstellingen overtredingen zijn opgenomen (bv. de strafbaarstellingen in het Veldwetboek en de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht).

161. Afgezien van de hervorming van het Strafwetboek rijst ook de vraag of het proceseconomisch – wat dan een criterium betreft dat geen uitstaans heeft met de intrinsieke strafwaardigheid – te verantwoorden valt om in te zetten op het strafrecht, wanneer er sprake is van een overtreding die hoogstens aanleiding kan geven tot een geldboete van vijfentwintig euro (x8 bij toepassing van de opdeciemen) of een gevangenisstraf van zeven dagen die toch niet wordt uitgevoerd.[199]

162. Naast de klassieke punitieve proportionaliteitstoets naar intern (straf)recht, moet er ook rekening worden gehouden met de invulling ervan wanneer er bepaalde (grond- of fundamentele) rechten in het geding zijn. Dit zal immers in de regel het geval zijn bij strafbaarstellingen en straffen. In de literatuur wordt het proportionaliteitsbeginsel doorgaans omschreven in de structuur van een drie- (soms vier-[200])stapsredenering.[201] Op basis hiervan moet de inperking niet alleen geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken en noodzakelijk zijn voor het bereiken van dat doel, wat doorgaans wordt omschreven als de vereiste van het minst ingrijpende middel, maar ook beantwoorden aan de vereiste van proportionaliteit in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen. Merk op dat, in de mate dat de proportionaliteitseis wordt ingevuld als de eis van het minst verregaande alternatief, zij overlapt met de subsidiariteitseis van het strafrecht.[202] Voor zover het de vraag betreft naar de geschiktheid of adequaatheid van de (strafrechtelijke) tussenkomst, bespraken we deze reeds eerder in het kader van de legitimiteitseis, zodat ook hier een verwijzing hiernaar

---

[199] J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH m.m.v. J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Antwerpen, Brugge, die Keure, 2016, 39.

[200] Sommige rechtspraak en rechtsleer voegen hier ook nog de voorafgaande eis van een *legitieme doelstelling* aan toe, als een specifiek aspect van het proportionaliteitsbeginsel. De legitimiteitseis kwam echter reeds eerder aan bod (Hoofdstuk 4), zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan.

[201] Zie o.a. R. ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, OUP, 2002, 398 e.v.; A. BARAK, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge, CUP, 2012, 303 e.v.

[202] Zie hierover reeds *supra*, dit deel, Hoofdstuk 2, A).

kan volstaan.[203] Centraal voor dit deelaspect van het onderzoek is dus de vraag naar de proportionaliteit (in de strikte zin).

163. Ook in de rechtspraak van het EHRM neemt het proportionaliteitsprincipe (*sensu stricto*) een centrale plaats in. Hoewel het nergens in het verdrag als zodanig uitdrukkelijk wordt vermeld, is de proportionaliteitseis volgens het Hof inherent aan het gehele EVRM, op basis waarvan er een *fair balance* moet zijn tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en anderzijds het algemeen belang van de maatschappij dat wordt gediend met beperkingen op deze rechten[204]. Deze afweging is ook uitdrukkelijk verankerd in het EVRM t.a.v. bepaalde fundamentele rechten, op basis waarvan beperkingen op die rechten "noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving" in het belang van de nagestreefde legitieme doelstellingen[205]. Het EHRM heeft de proportionaliteitseis echter niet op eenzelfde gestructureerde wijze uitgewerkt en heeft veeleer diverse toetsingscriteria ontwikkeld, zij het dat deze in meer of mindere mate kunnen worden ingebed in de voornoemde drietrapsredenering[206,207]. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt voornamelijk de proportionaliteitseis (in de strikte zin) de belangrijkste te zijn. Het is in deze eis dat de vereiste *fair balance* duidelijk aanwezig is. Op basis hiervan moet er een redelijke verhouding zijn tussen enerzijds de vooropgestelde *doeleinden* en anderzijds de *middelen* die daartoe worden ingezet (zoals het strafrecht), waarbij er rekening moet worden gehouden met de mogelijke nadelige gevolgen, bv. op het vlak van de bescherming van fundamentele rechten. Dit wordt vaak een doel-middel toets genoemd[208]. Hieruit volgt dat handhaving dus ook proportioneel moet zijn t.o.v. het vooropgestelde *doel.*[209]

---

[203] *Supra,* dit deel, Hoofdstuk 4.
[204] Bv. EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88, Soering/Verenigd Koninkrijk, overw. 89; *cf.* EHRM 31 oktober 2006, nr. 41463/02, Hajlik/Hongarije, overw. 32.
[205] Zie art. 8-11, § 2 EVRM en art. 2, § 3 Vierde Protocol bij het EVRM.
[206] T.-I. HARBO, *The Function of Proportionality Analysis in European Law,* Leiden, Brill Nijhoff, 2015, 63 e.v.
[207] Merk op dat ook het Grondwettelijk Hof gebruik maakt van diverse subcriteria om de proportionaliteit na te gaan van regelgeving die beperkingen aanbrengt aan grondrechten. Deze invulling loopt in zekere mate gelijk met de voornoemde drie- (dan wel vier-)trapsredenering, maar het Hof gaat deze verschillende subcriteria niet altijd even systematisch na, net als het EHRM. Zie hierover o.a. P. POPELIER, "Het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: tussen grondrechtenbescherming en de scheiding der machten" in *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l'homme. Liber amicorum Michel Melchior*, Limal, Anthemis, 2010, (173) 184 e.v.
[208] A. BARAK, *Proportionality, constitutional rights and their limitations*, Cambridge, CUP, 2012, 132.
[209] Hierbij moet worden opgemerkt dat het EHRM de bevoegde nationale instanties telkens een zekere beoordelingsruimte of *margin of appreciation* laat inzake de manier waarop zij de eisen voortvloeiende uit het verdrag implementeren. Zie over de proportionaliteitseis zoals die meer algemeen voortvloeit uit het EVRM en de rechtspraak van het Hof meer uitgebreid L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 342-354 en de referenties aldaar.

164. Uit dit alles blijkt dat bij het vraagstuk van de proportionaliteit van de strafbaarstelling niet enkel zal moeten worden gekeken naar de gepleegde feiten, maar ook naar het nagestreefde (legitieme) doel ervan.

Hoofdstuk 6. Conclusie: de set van criteria voor depenalisering

165. In dit laatste hoofdstuk geven we bij wijze van conclusie een schematisch overzicht van de set van criteria die we zullen hanteren als richtsnoer in Deel III, om zo te kunnen komen tot onderbouwde voorstellen tot depenalisering. Hiervoor vertrekken we vanuit het toetsingsschema dat wordt gehanteerd in het taxatie-instrument zelf (zie p. 35 e.v.) – nu dit voor het onderzoeksproject als basis wordt gebruikt – zij het aangepast en aangevuld in functie van de kanttekeningen die we in de vorige hoofdstukken hebben gemaakt.

PM: Preliminaire uitgangspunten	
A. Het uitgangspunt moet zijn dat het strafrecht het *ultimum remedium* is. B. Men moet een visie (consensus) hebben over *de doelstellingen* die met de bestraffing moeten worden nagestreefd. De preventie en de vergelding kunnen niet naar voren worden geschoven als criteria om de strafwaardigheid te meten.	
Grondvoorwaarden m.b.t. de legaliteitseis	
1. Is er een wettelijke grondslag die voldoet aan de kwaliteitseisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid?	Indien u neen invult, stopt de procedure hier. Indien u ja hebt geantwoord, ga verder naar vraag 2.
Grondvoorwaarden m.b.t. de legitimiteitseis	
2. Is er een hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van het betreffend gedrag dwingend voorschrijft?	Indien u ja invult, gelieve aan te geven over welke hogere hiërarchische norm het gaat. De procedure stopt hier en de inbreuk blijft in het strafrecht. Indien u neen hebt geantwoord, ga naar vraag 3.

3. Omvat de beschrijving van de inbreuk een aantasting van de ‘harde kern’ van de fundamentele rechten, met name: • recht op leven; • recht om niet gefolterd te worden of aan onmenselijke, of vernederende behandelingen of bestraffingen onderworpen te worden; • recht om niet in slavernij of dienstbaarheid te worden gehouden.	Gelieve in voorkomend geval aan te geven over welk van deze fundamentele rechten het gaat en uw antwoord te motiveren. Gelieve eveneens aan te geven of er andere fundamentele rechten en/of vrijheden er in het geding zijn en dit eveneens te motiveren. Ga naar vraag 4.
4. Maakt een aantasting van de fysieke integriteit van een persoon deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 5.
5. Maakt een aantasting van de seksuele integriteit van een persoon deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 6.
6. Maakt een aantasting van de psychische integriteit van een persoon deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 7.
7. Maakt de materiële schade deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 8.
8. Maakt schade toegebracht aan de staat deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 9.
9. Maakt schade toegebracht aan de economie (in ruime zin) deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 10.
10. Maakt schade toegebracht aan het fysieke milieu deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 11.

11. Maakt schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 12.
12. Maakt het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, deel uit van de beschrijving van de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 13.
13. Is de strafbaarstelling van het gedrag aanbevolen door een internationale organisatie?	Gelieve in voorkomend geval aan te geven over welk internationale organisatie het gaat, de specifieke aanbeveling weer te geven (met referenties) en de argumentatie voor de opname ervan in het strafrecht aan te geven (bv via nazicht in de parlementaire voorbereidingen). Indien neen, gelieve uw antwoord eveneens te motiveren. Ga verder naar vraag 14.
14. Hangt de inbreuk samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuk?	Motiveer uw antwoord en ga verder naar de tussentijdse evaluatie.

Tussentijdse evaluatie. Gelet op alle hiervoor gegeven antwoorden en motiveringen, wordt een tussentijdse evaluatie opgemaakt. Twee vragen moeten worden gesteld: is het gedrag in het licht van de verschillende antwoorden gegeven tijdens deze fase, voldoende ernstig om een antwoord/reactie te vereisen? Indien ja, is het gedrag voldoende ernstig om absoluut een strafrechtelijk(e) antwoord/reactie te vereisen? Indien u overtuigd bent dat de inbreuk het voorwerp van een decriminalisering moet uitmaken, stopt u de procedure. Indien u overtuigd bent dat de inbreuk in het strafrecht moet blijven, stopt u de procedure. Indien u niet overtuigd bent, ga naar vraag 15.

15. Bestaat er een niet-penaal antwoord op het gedrag omschreven door de inbreuk?

Voorbeelden van niet-penale antwoorden zijn:

- burgerlijke vordering;
- administratief antwoord (in ruime zin: fiscale, sociale, gemeentelijke sanctie, lokale/sociale bemiddeling, bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties, gemeenschapsdienst, ouderlijke betrokkenheid, enz.);
- disciplinair antwoord op een inbreuk;
- medische aanpak;
- herstelrecht;
- …

Indien u ja invult, gelieve aan te geven over welke niet-penale antwoord(en) het gaat, wie deze oplegt, hoe deze wordt uitgevoerd en toegepast. Er kunnen meerdere niet-penale antwoorden van toepassing zijn.
Ga dan naar vraag 16.

Indien u neen hebt geantwoord, ga naar vraag 17.

16. Biedt dit niet-penaal antwoord een meer adequaat antwoord dan de penale reactie op het gedrag omschreven door de inbreuk?

Indien u ja, invult gelieve uw antwoord te motiveren en te stellen waarop u zich baseert (vergelijkend strafrecht - wetenschappelijke onderzoek - pilootprojecten -…). Gelieve de referenties weer te geven.
Ga verder naar de (tweede) tussentijdse evaluatie.

Indien u neen invult, gelieve uw antwoord te motiveren en te stellen waarop u zich baseert (vergelijkend strafrecht - wetenschappelijke onderzoek - pilootprojecten -…). Gelieve de referenties weer te geven.
Ga naar vraag 17.

17. Zou een (ander) niet-penaal antwoord een adequaat antwoord kunnen bieden op het gedrag omschreven door de inbreuk?	Gelieve uw antwoord te motiveren en te stellen waarop u zich baseert (vergelijkend strafrecht - wetenschappelijke onderzoek - pilootprojecten -…). Gelieve de referenties weer te geven. Ga naar de (tweede) tussentijdse evaluatie.

(Tweede) tussentijdse evaluatie. Gelet op de gegeven antwoorden en motiveringen hiervoor dient u een (tweede) evaluatie op te maken. De volgende vraag moet worden gesteld: is er, in het licht van de verschillende antwoorden gegeven tijdens deze fase, een ander soort gepast(e) antwoord/reactie voor het ten laste gelegde feit dat/die het/de strafrechtelijk(e) antwoord/reactie kan vervangen? Deze beslissing wordt gemotiveerd en de consequenties die uit deze beslissing voortvloeien worden weergegeven.

Indien u overtuigd bent dat de inbreuk het voorwerp van een decriminalisering moet uitmaken, stopt u de procedure. Indien u overtuigd bent dat de inbreuk in het strafrecht moet blijven, stopt u de procedure. Indien u niet overtuigd bent, ga naar vraag 18.

Grondvoorwaarden m.b.t. de proportionaliteitseis	
18. Is de handhaving proportioneel met het gepleegde misdrijf?	Gelieve uw antwoord te motiveren. Ga verder naar vraag 19.
19. Is de handhaving proportioneel met het nagestreefde (legitieme) doel?	Motiveer uw antwoord en ga verder naar de eindevaluatie.

Eindevaluatie. Gelet op alle gegeven antwoorden en motiveringen hiervoor dient u een eindevaluatie op te maken en een beslissing te nemen of het strafrecht al dan niet dient toegepast te worden.

Deel III. Concrete toetsing van de strafbaarstellingen en voorstellen tot depenalisering

Hoofdstuk 1. Veldwetboek van 7 oktober 1886

166. Het Veldwetboek van 7 oktober 1886[210] herbergt een uiteenlopende reeks overtredingen. Zo heeft tal van bepalingen betrekking op nabuurschapsproblemen op het platteland. Ook worden er een aantal verplichtingen t.a.v. de overheid gesanctioneerd (zgn. reglementaire misdrijven). Gemeenschappelijk aan al deze misdrijven, is de lage uitgangsstraf die er tegenover staat. Ofwel wordt er alleen een politiegeldboete vooropgesteld (art. 87 en art. 88 uitgezonderd art. 88, 3°, laatste lid), ofwel een politiegevangenisstraf gecombineerd met een politiegeldboete (art. 88, 3°, laatste lid; art. 89; art. 90). Ook wanneer er sprake is van bijzondere herhaling blijven de strafvorken binnen de marges van de politiestraffen (art. 91). Slechts in één enkel geval worden we mogelijks geconfronteerd met een correctionele straf. In de hypothese van artikel 89, 7° moet de geldboete van maximum twintig euro immers worden verdubbeld indien het graafwerk bedoeld in artikel 89, 1° wordt verricht zonder dat de eigenaar wordt gewaarschuwd.

167. Hoewel de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 uitdrukkelijk verwijst naar het Veldwetboek van 7 oktober 1886 als omvattende strafbare gedragingen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is[211], zijn er volgens ons overtuigende argumenten aanwezig die veeleer wijzen in de richting *pro* depenalisering.

168. Een belangrijk gegeven hierbij is dat in het raam van een vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek de overtredingen zullen verdwijnen. Ofwel worden ze gedepenaliseerd, ofwel worden ze opgewaardeerd tot wanbedrijven op het gevaar af dat het proportionaliteitsprincipe wordt geschonden. Proceseconomisch gezien valt het ook niet te verantwoorden een klassiek strafproces te voeren voor de vooropgestelde uitgangsstraffen. Dit is al een eerste indicator ten voordele van de depenalisering. Aan te stippen valt dat dit argument als zodanig nog niet kon

[210] *BS* 14 oktober 1886.
[211] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 9, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

worden meegenomen in de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019, nu er (nog) geen hervormd Strafwetboek is.

169. Hetzelfde geldt voor het argument en het gegeven dat een aantal strafbepalingen moeten worden bestempeld als een reglementair misdrijf (bv. de artikelen 87,3°; 87,4°; 87,7°; 87,8°; 88, 2°; 88,3°; 88, 4°; 88, 7°; 88,8°; 88, 11°; 88, 15°; 88, 16°; 89, 1°; 89, 2°; 89, 3°…). Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, zoals dat naar voren wordt geschoven in het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek[212], maakt dus deel uit van de beschrijving van de inbreuken. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd. Dit levert een bijkomende indicator op ten voordele van depenalisering.

170. Er zijn verder geen doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de “harde kern van de fundamentele rechten”;
- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie;
- De inbreuken hangen niet samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

[212] Zie *supra*, Deel II, Hoofdstuk 4, B), 3.

Een aantal strafbepalingen moet worden beschouwd als "lex specialis". Zo worden er bijzondere gevallen van diefstal omschreven (zie bv. art. 87,2°; art. 88, 10°; art. 90, 6°, art. 90, 7°; art. 90, 10°; art. 90, 10°). Ook viseert het Veldwetboek een aantal beschadigingen en vernielingen (zie art. 88, 9°; art. 89,7°; art. 90, 5°; art. 90, 8° en art. 90,9°). Tot slot kunnen we gewag maken van specifieke gevallen van woonstschennis (art. 87, 1°).

In de hypothese van depenalisering vervalt de lex specialis en kan probleemloos worden terugvallen op de gemeenrechtelijke strafbepaling van diefstal (art. 463 e.v. Sw.) en van beschadiging/vernieling (thans verspreid over tal van strafbepalingen zoals de artikelen 526, 528, 535, 536, 537, 539, 545, 546, 559, 1° en 563,2° Sw.; alleen wordt de onopzettelijke vernieling niet geviseerd: zie art. 88, 13°: "zij die door gebrek aan voorzorg enten van bomen geheel of gedeeltelijk vernielen en zij wier dieren dit doen"). Voor de specifieke gevallen van woonstschennis kan worden teruggevallen op het artikel 439 Sw. indien er sprake is geweest van bedreiging of geweld tegen personen, of van braak, inklimming of valse sleutels. Artikel 442 Sw. komt in het vizier indien de betrokkene zonder toestemming van de eigenaar of de huurder de aanhorigheid van de woning binnendringt en daar bij nacht wordt aangetroffen.

- Er bestaan ook reeds andere, niet-penale antwoorden op het gedrag omschreven door de inbreuken;

Niets belet dat gemeenten de gedragingen geviseerd in het Veldwetboek als een gedraging bestempelen van lokale overlast waardoor er GAS-sancties kunnen worden uitgesproken. Er zal dan eventueel een bestuurlijke geldboete kunnen worden uitgesproken die maximaal 175 of 350 euro bedraagt naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig, wat strenger is dan de geldboeten vooropgesteld in het Veldwetboek.

Er kan ook worden gewezen op de vordering van burenhinder die op het artikel 544 BW wordt gesteund. Burenhinder veronderstelt een abnormale hinder veroorzaakt door een daad, verzuim of gedraging die aan de buur toerekenbaar is. De omstandigheid dat deze daad, verzuim of gedraging als foutief kan worden bestempeld, verhindert de toepassing

van artikel 544 BW niet. Het artikel 544 BW is dus niet ondergeschikt aan artikel 1382 BW.[213]

171. Niets staat eraan in de weg dat bij een depenalisering de bestuursrechtelijke afhandeling mogelijk blijft, m.n. wanneer de kwestieuze gedraging wordt beschouwd als een inbreuk van de eerste soort (m.n. als gedraging van lokale overlast voor zover op dezelfde inbreuk geen straffen of bestuurlijke sancties wordt gesteld door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie). Daarnaast kan worden gewezen op de burgerlijke vordering van burenhinder ex artikel 544 BW of meer algemeen het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht.

172. De gedragingen geviseerd in het Veldwetboek lijken aldus niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen en moeten dus het voorwerp uitmaken van een (zachte) depenalisering, ten voordele van een bestuurlijke handhaving of het burgerlijke recht. Alleszins lijken de niet-penale antwoorden een meer adequaat antwoord te kunnen bieden op het gedrag omschreven door de kwestieuze inbreuken.

Hoofdstuk 2. Koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk

173. Krachtens artikel 100 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk[214], wordt elke overtreding van dit reglement of van de bijzondere reglementen die het aanvullen dan wel van het Algemeen Politiereglement voor de Scheepvaart op de Binnenwateren, elke weigering een reglementair bevel na te komen of elke (poging tot) ontduiking van de scheepvaartrechten gestraft volgens artikel 1 van de wet van 6 maart 1818, zoals gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 5 juni 1934 (art. 100, lid 1).

174. De wet van 6 maart 1818 inzake de straffen uit te spreken tegen de overtreders van algemene verordeningen of te stellen bij provinciale of plaatselijke reglementen, bepaalt, in het artikel 1 ervan, dat de overtredingen tegen de koninklijke besluiten op welke geen bijzondere straffen bij de wetten zijn of zullen worden vastgesteld, alsook de overtredingen tegen de besluiten door de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen krachtens de artikelen 128

[213] Cass. 11 februari 2016, *NjW* 2016, 545.
[214] *BS* 15 oktober 1935.

en 139 van de provinciale wet genomen, gestraft worden met een gevangenisstraf van acht dagen tot veertien dagen en/of een geldboete van zesentwintig tot tweehonderd euro. De overtredingen van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk zijn dus strafbaar met correctionele straffen.[215]

175. Verder bepaalt artikel 100 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk nog dat, naar luid van artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek, de vader en de moeder verantwoordelijk zijn voor de overtredingen door hun minderjarige kinderen begaan; de patroons voor die hunner arbeiders en hunner bemanning (art. 100, lid 2).

176. De strafbepaling van artikel 100 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk bevat voorbeelden van reglementaire misdrijven, zoals het louter niet-naleven van voornoemd reglement, de bijzondere reglementen die het aanvullen dan wel het Algemeen Politiereglement voor de Scheepvaart op de Binnenwateren. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuk. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd.

177. De doorslaggevende reden voor behoud van de strafbepaling ligt evenwel in het conceptueel verband dat er is met andere strafrechtelijke bepalingen. Zo is er sprake van samenhang met de gemeenrechtelijke misdrijven van artikel 406 Sw. m.b.t. de kwaadwillige verkeersbelemmering. De strafbepaling van artikel 100 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk is complementair aan deze misdrijven. Sommige gedragingen omschreven in artikel 100 kunnen immers eveneens leiden tot een verkeersbelemmering (op zee), bijvoorbeeld door het niet naleven van een bepaald bevel, wat dan ook de veiligheid en integriteit van personen die er deelnemen aan het verkeer in het gedrang kan brengen. Wel valt aan te stippen dat – anders dan in het artikel 406 Sw. – er geen bijzonder opzet wordt geviseerd.[216] Dit verklaart wellicht ook de lagere uitgangsstraf.

---

[215] Cass. 20 oktober 1975, *Arr. Cass.* 1976, 228.

[216] Thans wordt er gewag gemaakt van een kwaadwillig opzet. Omdat de draagwijdte van het huidig schuldbestanddeel niet steeds duidelijk is, opteerde de Commissie tot hervorming van het strafrecht het bijzonder

178. Daarnaast moeten we ook wijzen op de samenhang die er is met andere strafbepalingen binnen het scheepvaartcontentieux. Een erg gelijkaardige bepaling vinden we namelijk terug in het besluit van de Vlaamse regering van 18 november 2005 tot vaststelling van het scheepvaartreglement voor het kanaal Brussel-Schelde. Deze bepaling komt later nog aan bod, zodat we voor de bespreking hiervan verwijzen naar *infra* Hoofdstuk 61. In het verlengde hiervan kunnen we eveneens wijzen op de samenhang met (de misdrijven in) het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst, waaronder het negeren van een uitdrukkelijk bevel van bijvoorbeeld een havenkapitein (zie hiervoor *infra* Hoofdstuk 109). In het licht van deze onderlinge verbondenheid tussen de strafbepalingen in het scheepvaart (- en haven) contentieux en met het oog op het bewaren van de eenheid tussen die bepalingen, is het o.i. het aangewezen om ook de strafbepaling van artikel 100 in het strafrecht te behouden.

Hoofdstuk 3. Wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen

179. De wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen[217] herbergt strafbepalingen in de artikelen 8 en 9.

180. Alle vrijwillige verhinderingen of belemmeringen van zij die bevoegd zijn om de inbreuken in de zin van de wet van 22 januari 1945 op te sporen en vast te stellen worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maandgeldboete van 100 tot 100.000 euro. Bij recidive wordt de geldboete verdubbeld en loopt de overtreder een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie jaar op (art. 8 § 1).

181. Zijn ook strafbaar met de voornoemde straffen de provinciale en gemeentelijke overheden, de ambtenaren en beambten van het Rijk, de provincies en gemeenten alsmede de er van afhangende organismen, die weigeren de besluiten of onderrichtingen uit te voeren van de overheden, betreffende ravitaillering van het land, de rantsoenering of de vaststelling van de prijzen, alsmede betreffende de beteugeling van de misbruiken in de handel met en de verdeling

---

opzet uitdrukkelijker te expliciteren als dat de dader moet hebben gehandeld met het opzet om het verkeer te belemmeren (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 340).

[217] *BS* 24 januari 1945.

van producten, grondstoffen, eet- of koopwaren en dieren of die, hetzij door hun verzet, hetzij door hun nalatigheid de uitvoering belemmeren (art. 8 § 2).

182. Misdrijven bedoeld in artikel 5 worden gestraft met gevangenisstraf van één maand tot vijf jaar en/of met geldboete van 100 tot 100.000 € (art. 9). Het betreft o.m. de inbreuken bedoeld in de besluitwet van 22 September 1939 op de bereiding van tarwemeel, elke inbreuk op de besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 5 maart 1935, betreffende de burgers, bij vrijwillige verbintenis of bij opeising geroepen om de werking van de openbare diensten in oorlogstijd te verzekeren en van de wet van 16 juni 1937 waarbij aan de Koning machtiging wordt verleend om de nodige maatregelen te treffen, met het oog op het verzekeren van 's lands mobilisatie en het beschermen van de bevolking in geval van oorlog en waarvan de uitvoering aan den minister van Ravitaillering en aan den minister van Economische Zaken is toevertrouwd. In geval van herhaling worden de straffen verdubbeld. Daarenboven kan de overtreder worden veroordeeld tot het betalen van een som welke overeenkomt met de ten onrechte gemaakte winst of met de ongeoorloofde stijging der prijzen. Bijkomende straffen van beroepsverbod en sluiting van de inrichting zijn eveneens voorzien. Wordt de sluiting van de inrichting niet nageleefd, kan de overtreder worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes maanden tot twee jaar en een geldboete van 100 tot 100.000 € (art. 9 § 5, b)).

183. Het betreft drie soorten misdrijven: enerzijds wordt het belemmeren of verhinderen van toezicht strafbaar gesteld; anderzijds worden rechtstreekse inbreuken op de economische en de prijsreglementering van bepaalde producten strafbaar gesteld en tot slot wordt de niet-naleving van een eerder uitgesproken sluiting van de inrichting strafrechtelijk gesanctioneerd.

184. Het prijsregelend optreden is inherent verbonden aan het economisch overheidsbeleid in België. De prijzen van bepaalde producten op een redelijk peil houden wordt nodig bevonden om de concurrentiepositie van de ondernemingen en de koopkracht van de bevolking te handhaven.[218]

185. Er is sprake van doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de Staat maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

[218] H. SWENNEN, “De prijsreglementering”, *TPR* 1979, 456-457.

De schade toegebracht aan de staat is inherent aan de vooropgestelde inbreuken. Ingrijpen op het vlak van de prijzen is immers een van de middelen van de overheid om het marktmechanisme bij te regelen;

- Dit heeft dan ook tot gevolg dat de schade toegebracht aan de economie op een overtuigende wijze deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuken;

- De inbreuken hangen ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

Zo kan er worden gewezen op het misdrijf van het belemmeren van toezicht in afdeling 12, Hoofdstuk 2, Titel 3, Boek XV Wetboek Economisch Recht. Het belemmeren van toezicht en de niet-naleving van dwangmaatregelen getroffen door de sociaal inspecteurs wordt eveneens strafbaar gesteld in de artikelen 209 en 210 van het Sociaal Strafwetboek. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[219]

Dezelfde analyse geldt ook voor de niet-naleving van een opgelegde sluiting waarvoor een wettelijke grondslag terug te vinden is in de artikelen 106 §4 en 107 § 4 van het Sociaal Strafwetboek, al moet hier volledigheidshalve aan worden toegevoegd dat in bepaalde gevallen naast een strafrechtelijke handhaving ook een bestuurlijke handhaving wordt mogelijk gemaakt. De niet-naleving van een opgelegde sluiting van de inrichting wordt dan weer in artikel 4 § 5 Drugswet exclusief strafrechtelijk gehandhaafd. Meer algemeen moet de niet-naleving van een rechterlijke uitspraak worden beschouwd als een "contempt of court". De niet-naleving van een straf bestaande uit een verbod wordt in het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek trouwens expliciet strafbaar gesteld voor bepaalde straffen, zoals het

[219] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

verbod om een activiteit die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel uit te oefenen, het beroepsverbod, het verval van het recht tot sturen en het woon- of contactverbod.[220]

Hoofdstuk 4. Wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen

186. Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen[221] mag niemand op het domein van de autosnelwegen installaties of bouwwerken oprichten. Bij uitzondering mag de minister tot wiens bevoegdheid de openbare werken behoren van dat verbod afwijken, hetzij ten bate van een openbare dienst, hetzij voor het oprichten van installaties of gebouwen in verband met de dienst van de autosnelweg.

187. Perceelsgewijze plannen die door de Koning zijn goedgekeurd bepalen stroken ten hoogste 150 meter breed waarbinnen de autosnelwegen aangelegd en de bestaande wegen omgelegd zullen worden (art. 6).

188. De Koning kan, met het oog op de instandhouding, de fraaiheid en de berijdbaarheid van de weg, zowel als op de mogelijkheid hem te verbreden, voor de vrije stroken die hij bepaalt en waarvan de breedte, te rekenen van de grens van de autosnelweg, niet meer dan 30 meter mag bedragen, verordeningen vaststellen betreffende de bouwwerken, beplantingen, afsluitingen, opslagplaatsen, leidingen, luchtinstallaties, alsook elke wijziging in het reliëf van de bodem, door afgravings- of aanvullingswerken (art. 10, lid 1). Het is verboden in die stroken aanplakbrieven aan te brengen, borden te plaatsen of op enige andere wijze reclame of publiciteit te voeren. De minister mag van dit verbod afwijken, hetzij ten bate van een openbare dienst, hetzij ten bate van de bedrijven van wie de installaties en bouwwerken krachtens de in artikel 4 bepaalde afwijkingen zijn opgericht. In dit laatste geval mogen de aanplakbrieven, borden en andere reclame- of publiciteitsprocédés niet worden aangebracht dan op de bouwwerken of binnen de grenzen van de installaties waarvoor verlof is verleend (art. 10, lid 2).

---

[220] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het* strafrecht, Brugge, die Keure, 2019, 136-137.
[221] *BS* 5 augustus 1956.

189. Overtreding van de bepalingen van artikelen 4, 6 en 10, tweede lid van deze wet of van de in uitvoering van artikel 10, eerste lid uitgevaardigde verordeningen, wordt overeenkomstig artikel 13 gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot veertien dagen en/of een geldboete van 26 euro tot 200 euro (art. 13, § 1). Onverminderd deze straf, beveelt de rechtbank, wanneer de bevoegde minister voor openbare werken of zijn gemachtigde daarom verzoeken, dat de plaatsen in hun oorspronkelijke toestand worden hersteld, en dit binnen de grenzen van dit verzoek. De rechtbank bepaalt een termijn voor dit herstel en beslist dat, bij niet-uitvoering van het vonnis, de minister of zijn gemachtigde daarin op kosten van de betrokkene voorziet. Deze wordt tot terugbetaling van de uitgave gedwongen op overlegging van een staat die wordt begroot op zijn kosten en uitvoerbaar wordt verklaard door de voorzitter van de rechtbank, aan wie daartoe een verzoek wordt gericht zonder toedoen van een pleitbezorger (art. 13, § 2). Het herstel van de plaats in oorspronkelijke toestand betreft een gevolg van de hoofdveroordeling veeleer dan een straf.[222]

190. Volgens de memorie van toelichting ligt de *ratio legis* van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen meer algemeen in het uitwerken van een afzonderlijk (en eenvoudig) statuut voor de autosnelweg, die uitsluitend bestemd is voor het verkeer van motorvoertuigen en die bijgevolg strikt moet worden onderscheiden van de gewone weg, die zich net kenmerkt door zijn geschiktheid voor velerlei ingebruiknemingen.[223] Een verantwoording specifiek voor hogergenoemde strafbepaling vinden we er evenwel niet meteen in terug.

191. Hoewel de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 uitdrukkelijk verwijst naar de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen als omvattende strafbare gedragingen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is[224], zijn er volgens ons overtuigende argumenten aanwezig die veeleer wijzen in de richting *pro* depenalisering.

---

[222] Verslag van de Commissie van Openbare Werken bij het wetsontwerp tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, *Parl.St.* Senaat 1955-56, nr. 217, 9.
[223] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, *Parl.St.* Senaat 1955-56, nr. 106, 3.
[224] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 9, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

192. Zo gaat het om een voorbeeld van een reglementair misdrijf. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag, dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuken. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd. Dit levert reeds een indicator op ten voordele van depenalisering. Aan te stippen valt dat de aanwezigheid van dit schuldbestanddeel, zoals dat naar voren wordt geschoven in het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek[225], een argument betreft dat als zodanig nog niet kon worden meegenomen in de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019, nu er (nog) geen hervormd Strafwetboek is.

193. Bovendien is er geen sprake van indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de "harde kern van de fundamentele rechten";
- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De strafbaarstelling van de gedragingen wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;
- De inbreuken hangen niet samen met of af van andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken.

[225] Zie *supra*, Deel II, Hoofdstuk 4, B), 3.

194. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, voor wat het Waalse niveau betreft, significant is aangepast door het decreet van 7 april 2011 houdende wijziging van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen wat betreft de administratieve geldboetes en de onmiddellijke inning.[226] Sindsdien kan, voor het Waalse gewest, en voor zover het gaat om feiten die krachtens artikel 13 strafbaar zijn met een strafrechtelijke sanctie, een administratieve geldboete worden opgelegd aan de overtreder in de plaats van een strafrechtelijke sanctie. De procureur des Konings beschikt hiertoe over een initiatiefrecht.[227] De Waalse decreetgever heeft dus uitdrukkelijk gekozen voor de bestuurlijke handhaving als alternatief voor de strafrechtelijke handhaving. Hiermee beoogde de Waalse decreetgever de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen te vervolledigen met het oog op het verbeteren van de doeltreffendheid van de strijd tegen inbreuken op de bepalingen ervan.[228] Dit is minstens een indicatie dat ook andere (bestuurlijke) handhavingsopties in aanmerking kunnen komen voor de afhandeling van deze inbreuken.

195. Bij gebrek aan indicatoren die wijzen in de richting van het behoud van de geviseerde inbreuken in het strafrecht, pleiten we voor een (zachte) depenalisering van deze inbreuken, ten voordele van een bestuurlijke handhaving. In elk geval is het wenselijk dat het beleid van de verschillende gedefederaliseerde entiteiten inzake de handhaving van de kwestieuze inbreuken op de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen op elkaar wordt afgestemd. Dit neemt niet weg dat het Vlaamse niveau op dit vlak een voortrekkersrol kan spelen, bijvoorbeeld door volledig de kaart te trekken van een bestuurlijke handhaving.

Hoofdstuk 5. Wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd

196. Krachtens artikel 1 van de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd[229], is het elk minderjarige die niet de leeftijd van volle achttien jaar bereikt heeft, verboden zich op te houden in de speelhuizen, de hondenrenbanen, de inrichtingen waar

[226] *BS* 3 mei 2011.
[227] Zie art. 13 e.v.
[228] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen wat betreft de administratieve geldboetes en de onmiddellijke inning, *Parl.St.* W.Parl. 2010-11, nr. 352/1, 2.
[229] *BS* 20 juli 1960.

dienstens of entraîneuses gewoonlijk met de clientèle mede verbruiken en de voor weddenschappen bestemde ruimte in de paardenrenbanen. De aanwezigheid in danszalen en drankgelegenheden terwijl er gedanst wordt, is tevens verboden voor elk ongehuwde minderjarige beneden de (zestien jaar) indien deze niet vergezeld is van zijn vader, zijn moeder, zijn voogd of de persoon aan wiens bewaking hij is toevertrouwd. Vallen niet onder toepassing van deze wet de bals die niet uit handelsgeest plaatshebben, noch de danslessen. Deze bepaling is eveneens niet van toepassing op kansspelinrichtingen die zijn toegestaan bij de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

197. Wanneer blijkt dat het bezoek aan een danszaal of aan een drankgelegenheid waar gedanst wordt, een gevaar vormt voor de gezondheid, veiligheid of zedelijkheid van de jeugd, kan de jeugdrechtbank op vordering van het openbaar ministerie, de toegang tot die danszaal of tot die drankgelegenheid voor een duur van ten hoogste twee jaar verbieden voor minderjarigen beneden de achttien jaar. Op deze rechtspleging zijn de wetsbepalingen betreffende de vervolging in correctionele zaken van toepassing (art. 1*bis*).

198. Bij overtreding van artikel 1 of van het krachtens artikel 1*bis* uitgesproken verbod wordt de houder of exploitant voor elke in de verboden plaatsen of inrichtingen aangetroffen minderjarige gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot acht maanden en met geldboete van 26 tot 500 euro of met een van die straffen alleen. De houder of de exploitant blijft zelfs dan verantwoordelijk, indien hij afwezig is op het ogenblik dat de overtreding wordt vastgesteld, tenzij hij bewijst dat hij het toezicht over de inrichting, gedurende zijn afwezigheid, aan een van zijn aangestelden had toevertrouwd. In dat geval is de aangestelde strafrechtelijk verantwoordelijk. De natuurlijke personen of rechtspersonen, die overeenkomstig artikel 1384 BW, burgerlijk verantwoordelijk zijn voor de schadevergoeding en kosten, zijn mede aansprakelijk voor de betaling van de geldboeten (art. 3).

199. In geval van herhaling kan het maximum van de straffen worden verdubbeld. Ook kan de sluiting van de inrichting waarin de overtreding is gepleegd, worden gestraft voor een termijn van een maand tot een jaar. Elke overtreding van de rechterlijke uitspraak die de sluiting gelast, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van 26 tot 500 euro of met een van die straffen alleen.

200. De *ratio legis* van deze strafbepalingen is de *"jeugd beschermen tegen de gevaren waaraan zij is blootgesteld bij het bezoek van sommige inrichtingen die voor haar oorden van verderf zijn, waar jongens en meisjes al te vaak door gewetenloze exploitatie van ontucht of kansspel worden aangespoord"*.[230]

201. Er is geen sprake van doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de "harde kern van de fundamentele rechten";
- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;

Hoewel de notie "ontucht" in de mond wordt genomen in de parlementaire voorbereidingen, dient te worden onderstreept dat aan kwestieuze strafbepalingen een restrictieve invulling moet worden gegeven en er geen seksuele connotatie mee gepaard gaat. Voor ontuchtige "seksuele" handelingen jegens minderjarigen kunnen we terugvallen op o.m. de artikelen 379 t.e.m. 381 Sw. Een hele waaier aan gedragingen wordt aldaar strafbaar gesteld. Zo is strafbaar het bewegen van een minderjarige tot het plegen van ontucht of prostitutie, het werven van een minderjarige voor ontucht of prostitutie, het houden van een huis van ontucht of prostitutie waar minderjarigen ontucht of prostitutie plegen, het ter beschikking stellen van een ruimte aan een minderjarige met het oog op ontucht of prostitutie, exploitatie van de ontucht of prostitutie van een minderjarige, het verkrijgen van de ontucht of de prostitutie van een minderjarige, het bijwonen van ontucht of prostitutie van een minderjarige, reclame maken voor ontucht en prostitutie van minderjarigen en het aanzetten tot het plegen van ontucht of seksuele exploitatie van minderjarigen. De beschrijving van de inbreuken maakt dus – hoewel het opschrift van de wet van 15 juli 1960 anders doet vermoeden – geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon.

---

[230] Verslag van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van het wetsontwerp tot zedelijke bescherming van de jeugd, *Parl.St.* Senaat, BZ 1954, nr.95, 2.

- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;
- De inbreuk hangt niet samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;
- Er bestaan ook reeds andere, niet-penale antwoorden op het gedrag omschreven door de inbreuken

Niet onbelangrijk is dat artikel 4 van de wet van 15 juli 1960 ook in de mogelijkheid voorziet voor de strafrechter om als bijkomende straf de sluiting van de inrichting uit te spreken voor een termijn van een maand tot een jaar. Ongetwijfeld heeft deze straf een grotere impact op de veroordeelde dan een lage gevangenisstraf die in veel gevallen toch niet wordt uitgevoerd. De rechtspsychologische/criminologische literatuur[231] *toont aan dat de aanwezigheid van een duidelijk causaal verband tussen het misdrijf en de straf een cognitieve factor is die de effectiviteit van de straf bevordert. De premisse van begrijpelijkheid wordt zeker bevorderd wanneer met de bestraffing een relatie wordt gelegd met het ongewenste gedrag. Deze relatie kan gemakkelijk worden gelegd bij spiegelstraffen waarbij het gepleegde misdrijf of de daderproblematiek bepalend zijn voor de inhoud van de straf. Bij de oplegging van een spiegelstraf is het immers de bedoeling dat de delinquent zich bewust wordt van wat het specifieke gedrag waarvoor hij gestraft werd, teweeg heeft kunnen brengen. De sluiting van de inrichting waarin de overtreding is gepleegd betreft een mooi voorbeeld van een spiegelstraf.*[232]

[231] M.W. BOL, "Gedragsbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen. Een literatuurstudie", Den Haag, *WODC*, 1995, 128 die verwijst naar A. BANDURA, *Social foundations of thought and action; a social cognitive theory*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1986.
[232] Zie hierover uitgebreid J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, "De spiegelstraf herontdekt: een nieuw wapen in de strijd tegen de ineffectiviteit van de bestraffing?", *RW* 2016-2017, 243-257.

Welnu, dezelfde spiegelende werking kan worden bereikt met een bestuurlijke evenknie. Het valt op in de parlementaire voorbereidingen dat men de bestuurlijke handhaving reeds als mogelijke optie naar voren had geschoven. Niettemin werd er geopperd dat het recht van toezicht van de gemeenteoverheid op de voor het publiek toegankelijke plaatsen zoals drankgelegenheden zich volgens de toen geldende Gemeentewet beperkt tot de handhaving van de orde en van de openbare rust, maar niet van toepassing is op de bescherming van de jeugd en de openbare zedelijkheid.[233] *De maatregelen die door bepaalde gemeentebesturen werden genomen inzake openbare zedelijkheid zouden hierbij steunen op een bredere interpretatie van de notie "openbare rust".*[234] *Wanneer er sprake is van een (materiële) verstoring van de openbare orde (of overlast) en er enig verband is met de inrichting, kan de burgemeester nochtans in principe overgaan tot de tijdelijke sluiting van de inrichting als politiemaatregel krachtens zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid (art. 133, tweede lid juncto 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet). Daarnaast kan worden gerefereerd aan artikel 134ter Nieuwe Gemeentewet, dat de burgemeester toelaat over te gaan tot het opleggen van een voorlopige sluiting van een instelling of de tijdelijke schorsing van een vergunning wanneer de voorwaarden van de uitbating van de instelling of van de vergunning niet worden nageleefd. Op grond van artikel 134quater Nieuwe Gemeentewet kan de burgemeester een voor een publiek toegankelijke inrichting sluiten voor de duur die hij bepaalt indien de openbare orde rond een voor het publiek toegankelijke inrichting wordt verstoord door gedragingen in die inrichting. Dit betreft eveneens een politiemaatregel. Volgens de Raad van State is dit ook het geval voor de maatregelen genomen op basis van artikel 134ter Nieuwe Gemeentewet, hoewel er eigenlijk sprake moet zijn van een overtreding*[235]*. De bevoegdheid van de burgemeester om politiemaatregelen te nemen op basis van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid is wel residuair ten opzichte van deze laatste, specifieke uitvoeringsbevoegdheden*[236]*. Bovendien moeten zowel de maatregelen opgelegd op grond van artikel 134ter als op grond van artikel 134quater nog*

---

[233] Verslag van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van het wetsontwerp tot zedelijke bescherming van de jeugd, *Parl.St.* Senaat, BZ 1954, nr.95, 4.

[234] Verslag namens de Commissie voor de Justitie bij het wetsontwerp tot zedelijke bescherming van de jeugd, *Parl.St.* Kamer 1951-52, nr.426, 4-5.

[235] Adv.RvS nr.28.716/4 bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 19. Zie ook I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, "Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend bestuurlijk handhaven: what's in a name of relevant onderscheid?" in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge , die Keure, 2018, 55-56.

[236] Bv. RvS 6 september 1999, nr. 82.188.

bekrachtigd worden op de eerstvolgende vergadering van het college van burgemeester en schepenen en mogen deze maar maximaal drie maanden duren.[237] *Daarnaast kan worden geargumenteerd dat de gedragingen van minderjarigen n.a.v. hun aanwezigheid in bepaalde inrichtingen in de zin van de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd kunnen leiden tot lokale overlast en dat zij, voor zover zij eveneens inbreuken vormen op de lokale reglementen en in de hypothese dat hiervoor geen straffen (of administratieve sancties) worden bepaald, onder de werkingssfeer kunnen vallen van de GAS-Wet.*[238] *Dit kan aanleiding geven tot een administratieve geldboete van maximaal 175 euro bij een minderjarige overtreder (350 euro in geval van een meerderjarige overtreder) en/of een schorsing of een intrekking van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning en/of de tijdelijke of definitieve sluiting van de inrichting (wat overigens strenger is dan de sluiting van de inrichting in art. 4 van de wet van 15 juli 1960).*

202. De gedragingen geviseerd in de artikelen 1 en 1*bis* lijken aldus niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen en moeten dus het voorwerp uitmaken van een (zachte) depenalisering, waarbij de kaart kan worden getrokken van een bestuurlijke handhaving. Alleszins lijken de niet-penale antwoorden een meer adequaat antwoord te kunnen bieden op het gedrag geviseerd door de kwestieuze inbreuken, wanneer hiermee eveneens ordeverstoringen of overlast gepaard gaan.

203. Ook de gedragingen geherbergd in de artikelen 8 en 8*bis* van de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd lijken in gelijkaardige zin niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen. Op grond van deze bepalingen wordt het niet voorzien door de houder of exploitant van de inrichting van een plakkaat met opschrift dat de toegang verboden is voor minderjarigen strafbaar gesteld. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt dus deel uit van de beschrijving van de inbreuken. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd. Het zijn m.a.w. voorbeelden van reglementaire misdrijven. Dit levert een bijkomende indicator op ten voordele van

[237] Zie over de verhouding tussen deze bepalingen S. BRABANTS, "De bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van een inrichting krachtens artikel 134quater Nieuwe Gemeentewet", *T.Gem.* 2010, 70.
[238] O.b.v. art. 2, § 1 GAS-Wet.

depenalisering. Bovendien voorziet artikel 8 van de wet van 15 juli 1960 in politiestraffen (gevangenisstraf van één tot zeven dagen en/of een geldboete van 1 tot 25 euro). Dergelijke lage gevangenisstraffen worden thans niet uitgevoerd. In het raam van een vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek zullen de overtredingen ook verdwijnen. Ofwel worden ze gedepenaliseerd, ofwel worden ze opgewaardeerd tot wanbedrijven op het gevaar af dat het proportionaliteitsprincipe wordt geschonden. Proceseconomisch gezien valt het ook niet te verantwoorden een klassiek strafproces te voeren voor de vooropgestelde uitgangsstraffen.

204. Los van het vraagstuk van al dan niet depenalisering, moet wel worden beklemtoond dat de leesbaarheid van de huidige bepalingen ver zoek is. Terminologische vernieuwing zou hoe dan ook moeten worden nagestreefd.

Hoofdstuk 6. Gecoördineerde wetten van 20 september 1960 op het Zeevaartonderwijs

205. Het te bespreken artikel betreft het artikel 51, §§ 15 t.e.m. 18 van de gecoördineerde wetten van 20 september 1960 op het zeevaartonderwijs[239]:

§15. Elke inbreuk op de overeenkomstig § 11 bindend gemaakte beslissingen wordt bestraft met een geldboete van 100 tot 100.000 euro. De geldboete wordt zovele malen opgelopen als er personen in overtreding van genoemde beslissingen zijn te werk gesteld, zonder dat het totaal van de geldboeten 200.000 euro mag te boven gaan.

De bij het voorgaande lid voorziene straffen zijn toepasselijk op ieder lid van het personeel, dat dezelfde beslissingen overtreedt.

§16. De inrichtende machten, de schoolhoofden, alsmede het onderwijzend en administratief personeel die het krachtens deze wet georganiseerd toezicht hebben verhinderd, worden gestraft met een geldboete van 26 tot 100 euro, onverminderd, in voorkomend geval, de toepassing van de bij de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek vastgestelde straffen.

[239] *BS* 14 oktober 1960.

§17. Al wie in de loop van de door de controlediensten verrichte onderzoekingen, onjuiste verklaringen aflegt met het doel deze dienst op een dwaalspoor te brengen, wordt met een geldboete van 100 tot 100.000 euro gestraft.

§18. Bij herhaling binnen het jaar dat volgt op een krachtens deze wet opgelopen veroordeling, worden de bij de voorgaande twee paragrafen vastgestelde straffen verdubbeld.

206. Een strafrechtelijke handhaving lijkt aangewezen gelet op de hiërarchisch hogere norm, m.n. het artikel 24, § 5 Gw. dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschappen verankert. Deze grondwettelijke bepaling vormt minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is.

207. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. Artikel 51, § 15 viseert de tewerkstelling die niet gebeurt conform de wettelijke voorwaarden. In het Sociaal Strafwetboek zijn er tal van bepalingen in die zin terug te vinden (bv. art. 134 e.v.). Veelal worden deze gedragingen gesanctioneerd met een sanctie van niveau 2 of 3 wat een duaal handhavingsmechanisme mogelijk maakt. Sanctieniveau 2 overkoepelt zowel een strafrechtelijke geldboete van 50 tot 500 euro als een bestuurlijke geldboete van 25 tot 250 €. Sanctieniveau 3 heeft dan weer betrekking op een strafrechtelijke geldboete van 100 tot 1.000 euro of een bestuurlijke geldboete van 50 tot 500 euro.

208. Toch is o.i. een strafrechtelijke handhaving aangewezen omdat deze strafbepaling niet geïsoleerd kan worden beschouwd en in het verlengde ligt van de strafbepalingen van artikel 51, §§ 16 t.e.m. 18. Ook voor deze bepalingen bestaat er een conceptueel verband met andere strafbepalingen. Er kan in de eerste plaats worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van het artikel 31. Zo bepaalt de laatste overweging van artikel 51 § 16: "(…) onverminderd, in voorkomend geval, de toepassing van de bij de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, vastgestelde straffen". De kwestieuze strafbepalingen (art. 51, §§ 16-18) hebben betrekking op het verhinderen of het belemmeren van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[240] Bovendien kan er ook worden gewezen op het

[240] Zie bv. ook Hoofdstukken 3, 15, 32, 35, 50, 65, 71, 75... *Contra*: Hoofdstuk 101.

conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Er dient wel te worden aangestipt dat in het Sociaal Strafwetboek een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro.

209. Tot slot merken we nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[241]

Hoofdstuk 7. Wet van 16 april 1963 betreffende de sociale reclassering van de minder-validen

210. De wet van 16 april 1963 betreffende de sociale reclassering van de mindervaliden[242] herbergt twee strafbepalingen.

211. Krachtens artikel 31 worden onverminderd de toepassing van de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met geldboete van 26 tot 200 euro of met één van die straffen alléén, de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers, die zonder geldige redenen geweigerd hebben het overeenkomstig de bepalingen van artikel 21 door de Koning vastgesteld aantal minder-validen tewerk te stellen of die de bepalingen van de besluiten genomen in uitvoering van deze wet hebben overtreden of het krachtens deze wet of haar uitvoeringsbesluiten georganiseerde toezicht hebben verhinderd.

212. In geval van herhaling binnen het jaar te rekenen vanaf de vorige veroordeling, kan de straf op het dubbel van het maximum worden gebracht (art. 32).

[241] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[242] *BS* 23 april 1963.

213. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de economie maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  De ratio legis van de wet van 16 april 1963 en dus ook de strafbepalingen betreft het kracht bijzetten aan de politiek van beroepsopleiding, omscholing en herscholing van de mindervalide door haar op te nemen in de tewerkstellingspolitiek.[243]

  Bepalingen die raken aan de tewerkstelling, raken per definitie aan de economie.

- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

  Het bijstaan (hier in de vorm van het aanbieden van een wettelijk kader voor opleiding, omscholing en sociale omscholing van de mindervaliden) van personen met bijzondere noden of kwetsbare personen kan worden beschouwd als een algemeen aanvaarde norm die van toepassing is op onze samenlevingsregels.

214. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. In de eerste plaats kan worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van het artikel 31. Zo bepaalt de aanhef van voornoemd artikel: "Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, worden gestraft (…). In het kwestieuze artikel 31 wordt er ook uitdrukkelijk gerefereerd aan het verhinderen van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[244] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat

[243] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de sociale reclassering van de minder-validen, *Parl.St.* Kamer 1961-62, nr.395/1, 2 e.v.
[244] Zie bv. ook Hoofdstukken 3, 15, 32, 35, 50, 65, 71, 75... *Contra*: Hoofdstuk 101.

exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Hier wordt evenwel een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro.

215. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[245]

Hoofdstuk 8. Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging

216. De wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging[246] herbergde in artikel 10 een aantal strafbepalingen gerelateerd aan luchtverontreiniging. Dit artikel, dat al gewijzigd werd bij decreet van 30 april 2004, werd vervangen door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen"[247] als volgt: *"Met betrekking tot deze wet en haar uitvoeringsbesluiten gebeuren het onderzoek, de vaststelling en de sanctionering van de milieu-inbreuken en milieumisdrijven volgens de regels bepaald in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid"*. Dit decreet wordt verder geanalyseerd in het Hoofdstuk 35. In dit stadium volstaat dan ook een verwijzing naar *infra* Hoofdstuk 35.

[245] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[246] *BS* 14 januari 1965.
[247] *BS* 29 februari 2008.

Hoofdstuk 9. Wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen

217. De relevante bepalingen betreffen de artikelen 13, 13/1 en 13/2 van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen[248], die als volgt luiden:

"Art. 13 Met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek wordt een vreemdeling gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 250 tot 2500 euro, of met een van die straffen alleen, als hij in strijd met de bepalingen van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan:

1° een zelfstandige activiteit uitoefent zonder in het bezit te zijn van een beroepskaart;

2° een zelfstandige activiteit uitoefent zonder de grenzen of de voorwaarden van de beroepskaart te respecteren;

3° een zelfstandige activiteit uitoefent niettegenstaande de staking van de bedrijvigheid is gelast of de sluiting van de zaak is bevolen.

Art. 13/1 Met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek worden de volgende personen gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro, of met een van die straffen alleen :

1° een vreemdeling die in strijd met de bepalingen van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan een zelfstandige activiteit uitoefent zonder toegelaten of gemachtigd te zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden of tot vestiging in België;

2° een vreemdeling die door listige kunstgrepen aan te wenden een beroepskaart onrechtmatig verkrijgt of in zijn bezit heeft;

3° eenieder die wetens en willens onjuiste of onvolledige verklaringen heeft afgelegd of onjuiste documenten heeft bezorgd, om een beroepskaart ten onrechte te verkrijgen of te doen verkrijgen, te behouden of te doen behouden;

4° eenieder die wetens en willens heeft nagelaten of geweigerd om noodzakelijke verklaringen af te leggen of de inlichtingen te verstrekken die hij gehouden is te verstrekken, om een beroepskaart ten onrechte te verkrijgen of te doen verkrijgen, te behouden of te doen behouden.

[248] *BS* 26 februari 1965.

Art. 13/2 In geval van herhaling binnen vijf jaar kan de maximale straf, vermeld in artikel 13 en 13/1, op het dubbele van het maximum worden gebracht".

218. Het Vlaamse gewest is sedert de zesde staathervorming bevoegd geworden voor de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, met uitzondering van de normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in functie van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen en de vrijstellingen van beroepskaarten verbonden aan de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen (art. 6, §1, IX, 3° BWHI).

219. Ook de sanctionerende bevoegdheid inzake economische migratie werd deels geregionaliseerd, volgens de bepalingen van artikel 6, §1, IX, 3° BWHI. Voor de regionale inbreuken (arbeidskaarten A, B en illegale tewerkstelling) krijgt het Vlaamse gewest de bevoegdheid om bestuurlijke geldboeten op te leggen, voor de federale inbreuken (arbeidskaarten C) blijft de federale overheid bevoegd voor de oplegging van bestuurlijke geldboeten. In de basisreglementering inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers en inzake zelfstandige beroepsactiviteiten van vreemdelingen worden een aantal strafsancties opgenomen. Voor beide materies wordt in het decreet van 30 april 2004 houdende sociaalrechtelijk toezicht[249] ook in een administratieve sanctionering voorzien via administratieve geldboete.[250]

220. Een strafrechtelijke handhaving van de kwestieuze strafbepalingen lijkt ons evenwel aangewezen. Er zijn immers doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering. Zo maakt de schade toegebracht aan de economie deel uit van de beschrijving van de inbreuk. De regelgeving is er in de eerste plaats op gericht de economische migratie te reguleren.[251] Bepalingen die raken aan de tewerkstellingsvoorwaarden, raken per definitie aan de economie. Een professionele activiteit ontplooien in strijd met de regels inzake economische migratie, kan worden beschouwd als oneerlijke mededinging.

---

[249] Decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn, *BS* 5 augustus 2004. Dit decreet komt hierna nog aan bod in Hoofdstuk 57.

[250] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de implementatie van de zesde staatshervorming en houdende diverse bepalingen m.b.t. het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, *Vl.Parl.* 2016-2017, nr.971, 4-5.

[251] Memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen, *Parl.St.* Senaat 1963-64, nr.334/1, 1 e.v.

221. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. In de eerste plaats kan worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van de artikelen 13 en 13/1. Zo bepaalt de aanhef van voornoemde artikelen: "met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek (…)".

222. Het ontplooien van professionele activiteiten in strijd met de wettelijke regels, ligt ook in het verlengde van tal van bepalingen opgenomen in het Wetboek van economisch recht, zoals bv. de strafbaarstelling van oneerlijke marktpraktijken (VI.104 e.v. WER).

223. De *modus operandi* beschreven in het artikel 13/1 refereren ook aan de strafbaarstelling van oplichting. In het artikel 496 Sw. wordt – net zoals in artikel 13/1 – gewag gemaakt van "listige kunstgrepen". Het willens en wetens afleggen van onjuiste of onvolledige verklaringen of het bezorgen van onjuiste documenten om een beroepskaart ten onrechte te verkrijgen of te doen verkrijgen, te behouden of te doen behouden, strookt eveneens met de strafbaarstelling van oplichting. Naargelang de hypothese zou het bezorgen van onjuiste documenten, ook het misdrijf kunnen uitmaken van (het gebruik van) valsheid in geschriften (art. 193 e.v. Sw.).

224. Dezelfde analyse geldt ook voor de niet-naleving van een opgelegde sluiting of de staking van een bedrijvigheid in de zin van artikel 13, 3° van het wet van 19 februari 1965. Een conceptueel verband kan worden gevonden in de artikelen 106 §4 en 107 § 4 van het Sociaal Strafwetboek, al moet hier volledigheidshalve aan worden toegevoegd dat in bepaalde gevallen naast een strafrechtelijke handhaving ook een bestuurlijke handhaving wordt mogelijk gemaakt. De niet-naleving van een opgelegde sluiting van de inrichting wordt dan weer in artikel 4 § 5 Drugswet exclusief strafrechtelijk gehandhaafd.

225. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar inbreuken m.b.t. arbeidskaarten, beroepskaarten, en verblijfsvergunningen als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[252]

[252] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

226. De finaliteit voor strafbaarstelling is trouwens net dezelfde dan de strafbepalingen van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers[253], die we nog bespreken in *infra* Hoofdstuk 43.

Hoofdstuk 10. Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade

227. De strafbepaling die onder de loep moet worden genomen betreft het artikel 84 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade[254] (hierna: 'Jeugdbeschermingswet'). Op grond hiervan kan degene die de minderjarige onder zijn bewaring heeft genomen, worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van één dag tot zeven dagen en/of een geldboete van één tot vijfentwintig euro indien het als misdrijf omschreven feit gepleegd door de minderjarige werd vergemakkelijkt door een gemis aan toezicht.

228. Er is echter geen sprake van doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de "harde kern van de fundamentele rechten";
- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

Men zou evenwel kunnen beargumenteren dat het faciliteren van criminaliteit schade toebrengt aan de Staat. Dit betreft echter een mogelijk gevolg. De schade toegebracht

[253] *BS* 21 mei 1999.
[254] *BS* 15 april 1965.

aan de Staat an sich maakt echter als zodanig geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

Het niet-faciliteren van crimineel gedrag kan worden beschouwd als een algemeen aanvaarde norm die van toepassing is op onze samenlevingsregels. Het is echter niet omdat een gedraging strijdig wordt geacht met een algemeen aanvaarde norm, dat daarom het strafrecht altijd het adequate antwoord biedt.[255] *De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij wordt als zodanig ook niet uitdrukkelijk vernoemd in de beschrijving van de inbreuk.*

- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;
- De inbreuk hangt niet samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

Het misdrijf van gemis aan toezicht van de bewaarders op minderjarigen die de misdrijven plegen betreft een onachtzaamheidsmisdrijf dat als zodanig niet moet worden gelinkt aan een ander misdrijf en dus autonoom is. Dit misdrijf moet worden onderscheiden van de bewaarder die het misdrijf rechtstreeks uitlokt, want dan zijn de regels van de strafbare deelneming van toepassing. Ook zou de bewaarder van de minderjarige kunnen worden vervolgd wegens een ander misdrijf van "gebruik maken van een minderjarige met het oog op het plegen van een misdaad of wanbedrijf (art. 433 Sw.) of mensenhandel (art.433quinquies Sw.).[256] *Het artikel 84 van de Jeugdbeschermingswet verwijst trouwens ook naar de andere "bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten betreffende de deelneming".*

[255] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 184.
[256] B. DE SMET, *Jeugdbeschermingsrecht in hoofdlijnen (derde editie)*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 479-480.

Is er sprake van een rechtstreekse inmenging door de bewaarder van de minderjarige, valt men dus ipso facto terug op het gemeen strafrecht. Een loutere onachtzaamheid kan nooit aanleiding geven tot de regels van de strafbare deelneming.

- Er bestaan ook reeds andere, niet-penale antwoorden op het gedrag omschreven door de inbreuk.

  Vooreerst moet worden gewezen op de werking van het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht. Op grond van artikel 1384 BW is men immers aansprakelijk voor de schade die welke wordt veroorzaakt door de daad van personen voor wie men moet instaan.

  Daarnaast kan het Vlaams jeugddelinquentierecht een adequaat antwoord bieden. Sowieso worden de ouders of de opvoedingsverantwoordelijken betrokken bij de procedure (zie bv. art. 11, art.12, §1, 2°, art.13, §1, 4° en art. 16 Decreet 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, BS 26 april 2019). Als ambulante maatregel (tijdens de voorbereidende rechtspleging) of als ambulante sanctie (tijdens de rechtspleging ten gronde) kan ook een contextbegeleiding worden opgestart die inzet op de breedsporige ondersteuning van de minderjarige én alle relevante betrokkenen uit zijn gezins- en opvoedingsmilieu (art.24 en 33 Vlaams Jeugddelinquentiedecreet). De jeugdrechtbank kan de ouders of de opvoedingsverantwoordelijken ook herinneren aan en wijzen op hun verantwoordelijkheid (art. 31 Vlaams Jeugddelinquentiedecreet).

  In flagrante gevallen – m.n. indien de ouder de "veiligheid of zedelijkheid van het kind in gevaar brengt door slechte behandeling, misbruik van gezag, kennelijk slecht gedrag of nalatigheid – kan worden gegrepen naar de rechtsfiguur van de ontzetting uit het ouderlijk gezag (art.32 Jeugdbeschermingswet)

229. Bovendien voorziet artikel 84 van de Jeugdbeschermingswet in politiestraffen (gevangenisstraf van één tot zeven dagen en/of een geldboete van één tot vijfentwintig euro). Dergelijke lage gevangenisstraffen worden thans niet uitgevoerd. In het raam van een vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek zullen de overtredingen ook verdwijnen. Ofwel worden ze gedepenaliseerd, ofwel worden ze opgewaardeerd tot wanbedrijven op het

gevaar af dat het proportionaliteitsprincipe wordt geschonden. Proceseconomisch gezien valt het ook niet te verantwoorden een klassiek strafproces te voeren voor de vooropgestelde uitgangsstraffen. Dit levert bijkomende indicatoren op ten voordele van de depenalisering.

230. De gedraging geviseerd in artikel 5 lijkt aldus niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen. Alleszins lijken de niet-penale antwoorden een meer adequaat antwoord te kunnen bieden op het gedrag omschreven door de kwestieuze inbreuk. Het artikel 5 van de wet van 29 juni 1983 moet dus het voorwerp uitmaken van een (zachte) depenalisering, ten voordele van de werking van het jeugd(delinquentie)recht en het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht.

Hoofdstuk 11. Koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen

231. Artikel 81 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen[257], stelt strafbaar elke overtreding van dit algemeen reglement.

232. Voor de straffen wordt verwezen naar de straffen zoals vastgelegd in wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen. De bespreking van deze strafbepalingen komt later aan bod (zie *infra* Hoofdstuk 26).

Hoofdstuk 12. Gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer van 16 maart 1968

233. De regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid; de aanvullende verkeersreglementen tot

[257] *BS* 28 maart 1968.

de bevoegdheid van de gewesten.[258] De diverse regelgevingen inzake de politie over het wegverkeer werden gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968.[259] Deze gecoördineerde wetten vormen afgekort 'de Wegverkeerswet'.

234. De Wegverkeerswet herbergt, in het artikel 28 e.v. ervan, verschillende strafbare gedragingen waarop gevangenisstraffen en/of geldboeten staan. Zo worden overtredingen van een aantal reglementen gesanctioneerd, waaronder overtredingen van de reglementen die de veiligheid van personen in gevaar brengen, overtredingen die bestaan uit het negeren van een bevel van een bevoegd persoon, het overschrijden van de toegelaten maximumsnelheid bepaald in de reglementen en andere overtredingen van reglementen, evenals overtredingen van voorschriften waardoor de opsporing of vaststelling van overtredingen wordt bemoeilijkt of verhinderd dan wel overtredingen van bepaalde voorschriften m.b.t. de identificatie van de overtreder (art. 29-29*ter*). Daarnaast omvat het misdrijven m.b.t. de vereisten voor het besturen van een voertuig, bv. besturen zonder of in strijd met het nodige (rij)bewijs dan wel het bekomen van de afgifte van dit bewijs met behulp van valse verklaringen (art. 30-32). Ook het vluchtmisdrijf bij een verkeersongeval (art. 33) en de misdrijven m.b.t. het besturen van bv. een voertuig op een openbare plaats in geval van alcoholintoxicatie of dronkenschap (art. 34-37/1) dan wel andere stoffen die de rijvaardigheid beïnvloeden (art. 37*bis*), maken deel uit van de strafbepalingen in de Wegverkeerswet.

235. Op te merken valt dat de Wegverkeerswet, naast de gevangenisstraf en de geldboete, nog diverse andere handhavingsinstrumenten herbergt. Zo wordt ook voorzien in het verval van het recht tot sturen als (bijkomende) straf (art. 38 e.v.). Hetzelfde geldt voor de immobilisering en verbeurdverklaring van voertuigen (art. 50-54*bis*). Daarnaast zijn tal van strafrechtelijke veiligheidsmaatregelen mogelijk, zoals het verval van het recht tot sturen wegens lichamelijke ongeschiktheid (art. 42 e.v.) en de immobilisering van een voertuig als veiligheidsmaatregel (art. 58*bis*). Het verval van het recht tot sturen moet verder worden onderscheiden van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs (o.b.v. art. 55), die eveneens een voorbeeld is van een veiligheidsmaatregel.[260] De niet-naleving van de sanctie of maatregel of van daaraan

[258] Bv. GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015.
[259] *BS* 27 maart 1968.
[260] Zie Cass. 7 januari 1998, AR P.97.1524.N; Cass. 19 maart 2002, *T.Strafr.* 2003, afl. 1, 30. Vgl. met EHRM 28 oktober 1999 (Grote Kamer), nr. 26780/95, Escoubet/België; Arbitragehof 13 juli 2001, nr. 105/2001, overw. B.2.4. Een *in concreto* beoordeling zal evenwel steeds vereist zijn (zie F. VERBRUGGEN, "De uitrekking van de intrekking. Onmiddellijke intrekking rijbewijs van beveiligingsmaatregel tot verkapte straf?", *T.Strafr.* 2002, afl. 4, 186-192).

verbonden verplichtingen wordt eveneens strafbaar gesteld (zie bv. art. 48 dan wel art. 54 en 58*bis*, § 4 m.b.t. het besturen resp. gebruiken van een voertuig ondanks een door de rechter uitgesproken verval dan wel immobilisering en/of verbeurdverklaring; zie art. 58 m.b.t. het niet inleveren van het (rij)bewijs n.a.v. de intrekking ervan).

236. Hieruit blijkt dat de Wegverkeerswet verschillende, specifieke strafbepalingen bevat, waaronder inzake het rijden onder invloed, het rijden zonder rijbewijs en het vluchtmisdrijf. Aan te stippen valt evenwel dat de meeste verkeersregels terug te vinden zijn in het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en het gebruik van de openbare weg.[261] Inbreuken hierop worden bestraft overeenkomstig de Wegverkeerswet (*cf.* art. 29). Hieruit volgt dat we in het kader van de verkeerswetgeving dus rekening moeten houden met ook diverse bijhorende uitvoeringsbesluiten, waarvan voornoemd koninklijk besluit de belangrijkste vormt.[262] Dit geheel aan regelgeving en besluiten vormt op zich al een moeilijk kluwen aan regels. Bovendien impliceert de onderlinge samenhang dat een aanpassing van een van de regels of uitvoeringsbesluiten ook een aanpassing betekent van de daarmee verbonden bepaling(en) in andere, eventuele federale regelgeving.[263] Hiermee zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden bij het vraagstuk naar depenalisering van de strafbepalingen die *in casu* voorliggen.

237. De verkeershandhavingsregelgeving is in de loop der jaren meermaals gewijzigd. Met de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid[264] (afgekort 'de Verkeersveiligheidswet') werd een nieuwe weg ingeslagen voor de handhaving van verkeersovertredingen.[265] Deze wet had tot doel het aantal slachtoffers van verkeersmisdrijven te doen dalen, waarvoor een grondige hervorming van de wetgeving inzake verkeershandhaving noodzakelijk bleek te zijn.[266] Hiertoe voorzag de wetgever onder meer in de invoering van een aantal nieuwe straffen (bv. het verval van het recht tot sturen). Tegelijk

[261] *BS* 9 december 1975.
[262] Zie ook R. LANDUYT en S. BEKAERT, "De nieuwe wegverkeerswet: niet strenger, wel logischer", *RW* 2006-07, (3) 3.
[263] *Cf.* L. DEBEN en L. VEREECK, "Verkeersovertredingen. De belangrijkste veranderingen met betrekking tot verkeersovertredingen na 31 maart 2006", *VAV* 2006, afl. 3, (482) 482.
[264] *BS* 25 februari 2003.
[265] L. DEBEN en L. VEREECK, "Naar een nieuw sanctioneringsmodel in het verkeer: welke weg inslaan?", *VAV* 2007, afl. 1, (1) 1.
[266] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1915/1, 6; L. DEBEN en L. VEREECK, "Naar een nieuw sanctioneringsmodel in het verkeer: welke weg inslaan?", *VAV* 2007, afl. 1, (1) 1.

werd de gevangenisstraf voor vele verkeersmisdrijven geschrapt en voorbehouden voor de meer zware misdrijven, zoals gevallen van rijden met een ingetrokken rijbewijs.[267]

238. De Verkeersveiligheidswet vormde ook een belangrijke nieuwe stap in de richting van bestuurlijke handhaving in verkeerszaken, waarin traditioneel gebruik wordt gemaakt van strafrechtelijke handhaving.[268] Zo voerde de Verkeersveiligheidswet het bevel tot betalen in[269], die weliswaar geen echte bestuurlijke geldboete vormde maar veeleer een 'hybride' figuur, die zich situeert tussen de bestuurlijke handhaving en de strafrechtelijke handhaving.[270] Daarnaast werd een aantal inbreuken gedepenaliseerd en uit het strafrecht gehaald, zoals gevallen van parkeerovertredingen[271].[272] Volgens de wetgever vormden ze immers geen hinder voor de vlotheid van het verkeer, noch een bijzonder gevaar.[273] Niet veel later volgde al een nieuwe wetswijziging, onder meer omdat onvoldoende duidelijk bleek te zijn wat de reikwijdte was van de door de wetgever beoogde depenalisering.[274] Met de Wijzigingswet van 20 juli 2005[275] wenste de wetgever onder meer duidelijkheid te scheppen hierover, door expliciet te bepalen welke overtredingen al dan niet strafrechtelijk kunnen worden blijven gehandhaafd, naast de Wegverkeerswet op een aantal punten logischer te maken n.a.v. kritische geluiden uit de

[267] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1915/1, 7 en 12; zie ook T. PAPART, "Premiers commentaires de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière. La récréation est finie...", *RGAR* 2003, (1) 6.
[268] De eerste stappen hiertoe werden volgens DEBEN reeds gezet met de (oude) wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren, *BS* 23 maart 1956 (L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief*, Intersentia, 2007, 15 en 260). Deze wet werd voor het Vlaams gewest opgeheven bij het decreet van 9 juli 2010 houdende de invordering van parkeerheffingen door parkeerbedrijven (*BS* 26 juli 2010).
[269] Zie (oud) art. 31 Verkeersveiligheidswet, zoals uiteindelijk opgeheven door de wet van 22 april 2012 betreffende de invoering van het bevel tot betalen na inbreuken op de wetgeving inzake het wegverkeer (*BS* 25 juni 2012). Deze wet voert een nieuw Hoofdstuk II/1. 'Bevel tot betalen' in in Titel V van de Wegverkeerswet.
[270] De wetgever zelf verwijst naar een 'procedure *sui generis*'; zie memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1915/1, 17 e.v.
[271] Art. 6 Verkeersveiligheidswet wijzigde art. 29 Wegverkeerswet en bepaalde in het (toen nieuwe) lid 2 van § 2 ervan dat "[h]et in voormelde reglementen omschreven parkeren met beperkte parkeertijd, betalend parkeren en parkeren op plaatsen voorbehouden aan bewoners niet strafrechtelijk [worden] bestraft". Zie hierover ook nog *infra*.
[272] L. DEBEN en L. VEREECK, "Naar een nieuw sanctioneringsmodel in het verkeer: welke weg inslaan?", *VAV* 2007, afl. 1, (1) 5 e.v.
[273] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1915/1, 11.
[274] Zie het verslag namens de Commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven uitgebracht door mevrouw Hilde Vautmans bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 februari 2003 houdende diverse bepalingen inzake verkeersveiligheid […], *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1428/010, 37-38; zie ook L. DEBEN en L. VEREECK, "Naar een nieuw sanctioneringsmodel in het verkeer: welke weg inslaan?", *VAV* 2007, afl. 1, (1) 6.
[275] Wet 25 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, *BS* 11 augustus 2005.

praktijk en rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (Arbitragehof).[276] Met deze wijzigingen werden (o.a.) de overtredingen in de Wegverkeerswet anders ingedeeld en bepaalt de wet nu expliciet dat overtredingen inzake het halfmaandelijks beurtelings parkeren, de beperking van het langdurig parkeren en bedrog met de parkeerschijf (nog steeds) strafrechtelijk worden gehandhaafd.[277] Tegelijk kunnen diverse verkeersinbreuken nu bestuurlijk worden gesanctioneerd, dit overeenkomstig de GAS-Wet, in de vorm van een administratieve geldboete. Het betreft onder meer inbreuken inzake het stilstaan en parkeren en inbreuken m.b.t. de verkeersborden C3 en F103 voor zover die worden vastgesteld met automatisch werkende toestellen.[278] Net als de verkeersregelgeving zelf, is ook de toepassing van GAS-sancties voor verkeersinbreuken allerminst een eenvoudige materie.[279]

239. Hoe dan ook kunnen we hieruit afleiden dat de regelgever reeds een belangrijke denkoefening heeft gemaakt in het kader van de vraag naar al of niet strafrechtelijke en/of bestuurlijke handhaving van verkeersinbreuken. Dat het bestuursrecht hierbij (steeds meer) een rol heeft te spelen, blijkt eveneens uit het recente ontwerp van decreet om GAS-boetes mogelijk te maken voor ook (kleine) snelheidsovertredingen op plaatsen waar maar 30 of 50 kilometer per uur gereden mag worden.[280] Tegelijk moet worden aangestipt dat de wetgever de aanpak van verkeersinbreuken hoog in het vaandel draagt en streng wil (blijven) aanpakken. Illustratief hiervoor zijn de relatief recente wetswijzigingen van de Wegverkeerswet, die (o.a.) hebben geleid tot een verlaging van het strafbare alcoholpercentage voor professionele bestuurders en

---

[276] Zo werden de indeling van de overtredingen per graad en de boetebedragen herzien. Zie de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 februari 2003 houdende diverse bepalingen inzake verkeersveiligheid, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1428/001; zie hierover ook R. LANDUYT en S. BEKAERT, "De nieuwe wegverkeerswet: niet strenger, wel logischer", *RW* 2006-07, 3-10. Zie evenwel kritisch L. DEBEN en L. VEREECK, "Verkeersovertredingen. De belangrijkste veranderingen met betrekking tot verkeersovertredingen na 31 maart 2006", *VAV* 2006, afl. 3, 482-487.

[277] Zie art. 29, § 2, lid 2, zoals vervangen bij de Wijzigingswet van 20 juli 2005. Zie hierover ook L. DEBEN en L. VEREECK, "Naar een nieuw sanctioneringsmodel in het verkeer: welke weg inslaan?", *VAV* 2007, afl. 1, (1) 2 en 6; L. DEBEN en L. VEREECK, "Verkeersovertredingen. De belangrijkste veranderingen met betrekking tot verkeersovertredingen na 31 maart 2006", *VAV* 2006, afl. 3, (482) 485.

[278] De bestuurlijke sanctionering van (gedepenaliseerde) inbreuken inzake parkeren was reeds mogelijk sinds 2007. De nieuwe GAS-Wet van 24 juni 2013 voegt hier nog aan toe de (niet-gedepenaliseerde) inbreuken inzake het stilstaan en parkeren en bepaalde inbreuken inzake de verkeersborden C3 en F103. Het betreft de zgn. 'gemengde inbreuken' op de verkeersregelgeving, die weliswaar aldaar strafbaar zijn (en blijven) gesteld, maar ook gesanctioneerd kunnen worden met een GAS-sanctie (zij het nooit tegelijkertijd).

[279] Volgens I. Bruggeman zijn er in de toepasselijke regelgeving m.b.t. deze bestuurlijke procedure zelfs talloze onlogische zaken (en zelfs fouten) geslopen. Zie I. BRUGGEMAN, *Gemeentelijke administratieve sancties voor verkeersinbreuken 2017*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, 540 p.

[280] Zie ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 380/1, 5 en 47 e.v., waarin wordt voorgesteld om een nieuw art. 29*quater* toe te voegen aan de Wegverkeerswet. De tekst werd op 7 oktober 2020 aangenomen door de plenaire vergadering (zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 380/5); de tekst van het nieuwe artikel zou in werking treden op een door de Vlaamse regering nog vast te stellen datum (zie het voorgestelde art. 82).

een zwaardere bestraffing van bijzondere herhalingsvormen evenals de herintrede of verzwaring van een aantal gevangenisstraffen.[281] In dezelfde zin benadrukte de minister van Mobiliteit onlangs nog dat de verkeersveiligheid moet worden verbeterd en dat er 'meer handhaving' nodig is om het probleem van straffeloosheid aan te pakken, al impliceert dit niet noodzakelijk dat het gaat om strafrechtelijke handhaving.[282]

240. De vraag is of verkeerscriminaliteit niet volledig bestuurlijk zou moeten worden afgehandeld, dan wel (al of niet volledig) in het strafrecht zou moeten blijven. Dit is geen eenvoudige vraag en heeft reeds aanleiding gegeven tot discussie. Illustratief hiervoor zijn de discussies die werden gevoerd over de rol van de bestuurlijke verkeershandhaving tijdens de totstandkoming van de Verkeersveiligheidswet.[283] L. Deben wijdde er zelfs haar proefschrift aan, meer specifiek aan de vraag wat de meest effectieve handhaving is van de verkeersregelgeving (bestuurlijke dan wel strafrechtelijke) en wat de plaats daarin is van de bestuurlijke verkeersboete. Het onderzoek betreft niet alleen een juridische analyse, maar ook een rechtseconomische analyse. Deben komt meer algemeen tot de conclusie dat, vanuit een effectiviteits- (en rechtswaarborgende) invalshoek, er *geen eenduidig antwoord bestaat op de vraag naar wat het gewenste handhavingsinstrument is in geval van verkeersovertredingen*.[284]

241. Te benadrukken valt dat een aantal strafbepalingen voorbeelden zijn van reglementaire misdrijven (zie bv. art. 29). Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt dus deel uit van de beschrijving van de inbreuken. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen

[281] O.b.v. de wet van 9 maart 2014 tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen en van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, *BS* 30 april 2014 en. Zie hierover C. DE ROY, "Een volgende stap in de strengere aanpak van verkeersovertreders: kritische analyse van de wet van 9 maart 2014", *RW* 2014-15, 3-19 resp. C. DE ROY, "De wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid: opnieuw een strengere aanpak van verkeersovertreders", *RW* 2018-19, 123-139; B. DEWIT en C. VAN GHELUWE, "L'amélioration de la sécurité routière : un but louable, mais des moyens qui interpellent – Aperçu de la loi du 6 mars 2018", *forass* 2018, nr. 183, 63-69.

[282] Zie X, "Interview Georges Gilkinet: 'Om het halfuur een trein in elk station, dat is de ambitie'", 14 november 2020, *www.standaard.be*.

[283] M.n. in het kader van het bevel tot betaling. Zie het verslag namens de Commissie voor de infrastructuur, het verkeer en de overheidsbedrijven uitgebracht door de heer Daan Schalk bij het wetsontwerp houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid […], *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1915/6.

[284] Zie L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief*, Intersentia, 2007, 405 p.

zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd. Dit levert reeds een indicator op ten voordele van depenalisering.

242. Toch zijn er o.i. ook argumenten die pleiten in de richting van het behoud van de strafbepalingen in de Wegverkeerswet. Een gedifferentieerde aanpak (bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving) lijkt ons hierbij vooralsnog de beste te zijn. Dat er nog een rol is weggelegd voor het strafrecht in verkeerszaken, blijkt ook uit de memorie van toelichting bij het reeds aangehaalde recente ontwerp van decreet dat voorziet in de mogelijkheid tot een administratieve afhandeling van bepaalde snelheidsovertredingen. De decreetgever benadrukt hierin het uitgangspunt van het nastreven van een hogere verkeersveiligheid. Vanuit die optiek werd er bewust voor gekozen om enkel beperkte of lichte snelheidsovertredingen administratief te kunnen laten beteugelen.[285] In het kader van het vraagstuk naar het al dan niet behoud van de strafbepalingen moet bovendien rekening worden gehouden met de ruimere context en de verwevenheid met andere verkeersregelgeving, zoals op het federale niveau. Een uniforme aanpak, zowel van de federale als van de gedefederaliseerde regelgevers, moet o.i. in elk geval worden bepleit.

243. Hoe dan ook is duidelijk dat wanneer er sprake is van ernstige verkeersovertredingen, waarbij de veiligheid en integriteit van personen in gevaar wordt gebracht, de strafrechtelijke handhaving aan de orde is. Dit is bijvoorbeeld zo voor het vluchtmisdrijf bij een verkeersongeval in artikel 33 van de Wegverkeerswet. In dit geval maakt schade aan de integriteit van personen door het ongeval immers expliciet deel uit van de omschrijving van de inbreuk. Hetzelfde geldt voor de strafbaarstelling van de overtreding van reglementen die de veiligheid van personen rechtstreeks in gevaar brengen en/of die van die aard zijn dat ze bij een ongeval bijna onvermijdbaar leiden tot fysieke schade dan wel de veiligheid van personen onrechtstreeks in gevaar brengen (zie art. 29). In dit geval verwijst de strafbepaling immers uitdrukkelijk naar de veiligheid en integriteit van de (andere) persoon die in het gedrang wordt gebracht. Gelijkaardige argumenten gelden voor de misdrijven m.b.t. alcoholintoxicatie en dronkenschap dan wel andere stoffen die de rijvaardigheid beïnvloeden in artikel 34 e.v. In dit geval maakt schade aan de integriteit van personen weliswaar niet als zodanig deel uit van de beschrijving van de inbreuken, maar het geïntoxiceerd rijden kan leiden tot (ernstige)

[285] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 380/1, 47.

verkeersongevallen[286], wat dan ook de integriteit en veiligheid van personen die deelnemen aan het verkeer ernstig in het gedrang kan brengen.

244. Daarnaast moet worden gewezen op de onderlinge samenhang die er is met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken in het (ruimere) verkeerscontentieux, meer specifiek m.b.t. het verkeer over het water (het scheepvaartcontentieux). Zo vinden we gelijkaardige bepalingen terug in het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement van de scheepvaartwegen van het Koninkrijk, dat reeds eerder aan bod kwam, waarbij we eveneens hebben gepleit voor het behoud van de strafbepalingen (zie *supra*, Hoofdstuk 2).

245. Bovendien is er sprake van samenhang met andere strafbaarstellingen op conceptueel vlak. In de mate dat het bijvoorbeeld gaat om het misdrijf van alcoholintoxicatie of dronkenschap, kunnen we verwijzen naar de besluitwet van 14 november 1939 betreffende de beteugeling van de dronkenschap[287], die eveneens vormen van dronkenschap (op een openbare plaats) strafbaar stelt. Dit volgt ook met zoveel woorden uit artikel 60, § 6 van de Wegverkeerswet, wanneer het bepaalt dat "[d]e bepalingen van dit artikel geen afbreuk [doen] aan de toepassing van andere wettelijke bepalingen betreffende de beteugeling van de openbare dronkenschap". Voor zover het gaat om het niet naleven van identificatieverplichtingen, is er het daaraan nauw verwante misdrijf van het niet meewerken aan een identiteitscontrole, dat eveneens strafbaar wordt gesteld in de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.[288] Op te merken valt dat de wet van 19 juli 2018[289] een zeer gelijkaardige bepaling invoert in de GAS-Wet t.a.v. bepaalde verkeersinbreuken, waarbij de niet-naleving van de identificatieverplichting administratiefrechtelijk kan worden gesanctioneerd.[290] In dit geval gaat het evenwel specifiek om de gemengde verkeersinbreuken inzake het stilstaan en parkeren en inzake de verkeersborden C3 en F103 die via administratiefrechtelijke weg kunnen worden

[286] Uit diverse studies bleek reeds dat alcohol – naast snelheid – een van de grote boosdoeners is in het verkeer en aanleiding geeft tot vaak catastrofale gevolgen. De wetgever heeft de aanpak ervan dan ook naar voren geschoven als een van de speerpunten van het verkeersveiligheidsbeleid. Zie de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1915/1, 20; *cf.* L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief*, Intersentia, 2007, 308.
[287] *BS* 18 november 1939.
[288] Zie art. 34. Vgl. ook met dezelfde strafbepaling in *infra* Hoofdstuk 35, zij het specifiek inzake milieucriminaliteit.
[289] Wet 19 juli 2018 tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties wat de verkeersinbreuken betreft die het voorwerp kunnen maken van gemeentelijke en administratieve sancties, *BS* 9 augustus 2018.
[290] Zie art. 33, derde lid, derde zin *jo.* art. 3, 4° GAS-Wet.

afgehandeld.[291] Verder kan er, m.b.t. het niet naleven van voorschriften waardoor er sprake is van tegenwerking van de opsporing of vaststelling van de overtreding, worden gewezen op andere strafbepalingen waarin het zich verzetten tegen de uitvoering van bijvoorbeeld opsporingsopdrachten eveneens strafbaar wordt gesteld.[292] Bovendien kan er worden geargumenteerd dat deze gedraging in het verlengde ligt van het verhinderen van opdrachten van controle of toezicht, een gedraging die in andere strafbepalingen eveneens strafrechtelijk wordt gehandhaafd.[293] Hetzelfde geldt voor de misdrijven m.b.t. het besturen van een voertuig zonder of in strijd met het vereiste (rij)bewijs, waarvoor er eveneens sprake is van andere strafbepalingen die het vervoeren van of met behulp iets zonder of strijdig met de nodige vergunning, toelating of attest strafbaar stellen.[294]

246. In het verlengde hiervan kunnen we ook refereren aan de samenhang die er is met een aantal gemeenrechtelijke misdrijven. Zo ligt het niet beschikken over het vereiste (rij)bewijs in het verlengde van het misdrijf van aanmatiging van functies of titels zoals omschreven in Titel III, Hoofdstuk VI van huidig Boek 2 van het Strafwetboek. Voor zover het gaat om het bekomen van dit bewijs met behulp van valse verklaringen kan, wanneer dit schriftelijk is gebeurd, worden gewezen op het misdrijf van valsheid in geschriften in Titel III, Hoofdstuk IV van huidig Boek 2 van het Strafwetboek. Wat betreft de strafbaarstelling van de niet-naleving van bepaalde door de rechter opgelegde sancties of maatregelen, kunnen we verwijzen naar de hervormingen die op til staan m.b.t. het Strafwetboek. De niet-naleving van een rechterlijke uitspraak zou meer algemeen moeten worden beschouwd als een “contempt of court”. In het kader van de vooropgestelde hervorming wordt die niet-naleving trouwens expliciet strafbaar

[291] Deze wetswijziging is er gekomen n.a.v. onder meer een arrest van het GwH m.b.t. (oud) art. 33 GAS-Wet. Volgens het GwH heeft de wetgever, met de invoering van een systeem van GAS meer algemeen bewust een procedure willen invoeren die zich onderscheidt van de strafprocedure en specifiek m.b.t. de gemengde verkeersinbreuken, heeft hij de gemeenten de mogelijkheid willen verlenen om een eigen en meer efficiënt verkeersbeleid te voeren en daartoe een in de GAS-Wet aangepaste procedure georganiseerd, waartoe ook art. 33 behoort. Nog volgens het GwH houdt het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden op zich geen discriminatie in, voor zover er geen sprake is van een onevenredige beperking van de rechten van de betrokken personen. Er is geen sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel (noch van het vermoeden van onschuld) voor zover de betreffende bepaling wordt gelezen als een bepaling die een weerlegbaar vermoeden van toerekenbaarheid invoert ten laste van de houder van de kentekenplaat. Zie GwH 9 februari 2017, nr. 16/2017, overw. B.8.1 e.v.; zie echter ook G. GEUDENS, “Grondwettelijk Hof verduidelijkt aansprakelijkheid nummerplaathouder in GAS-wet”, *Juristenkrant* 2017, afl. 345, 2.

[292] Zie bv. *infra* Hoofdstuk 65, zij het specifiek m.b.t. bepaalde milieucriminaliteit.

[293] Zie bv. *supra* Hoofdstukken 2 en 3, maar ook nog *infra* Hoofdstukken 15, 91, 92....

[294] Zie bv. *infra* Hoofdstukken 41, 91, 92, 104 en 108. Vgl. met *infra* Hoofdstuk 15 m.b.t. het scheepvaartcontentieux.

gesteld voor bepaalde straffen, waaronder het verval van het recht tot sturen.[295] Op te merken valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar het (halsstarrig) weigeren om zich te kwijten van bijvoorbeeld door de rechter opgelegde (veiligheids)maatregelen als een misdrijffenomeen waarvoor een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aanwezen is.[296]

247. Tot slot kunnen we ook nog wijzen op het gemeenrechtelijk misdrijf van kwaadwillige verkeersbelemmering op de weg in artikel 406 Sw. Sommige strafbepalingen uit de Wegverkeerswet zijn complementair aan de hierin omschreven inbreuken. Zo kan de overtreding van de betreffende reglementen of bijvoorbeeld het niet naleven van een bepaald bevel eveneens leiden tot een belemmering van het verkeer (op de weg), wat dan ook de veiligheid en integriteit van personen die er deelnemen aan het verkeer in het gedrang kan brengen. Wel valt aan te stippen dat – anders dan in het artikel 406 Sw. – er geen bijzonder opzet wordt geviseerd.[297] Dit verklaart wellicht ook de lagere uitgangsstraf.

248. Niet onbelangrijk is dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de Wegverkeerswet als omvattende misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[298]

249. Naast deze, veeleer intrinsieke argumenten die betrekking hebben op de strafwaardigheid van de geviseerde gedragingen, kunnen er echter uiteraard ook andere factoren een rol spelen bij de vraag naar al dan niet depenalisering, zoals factoren vanuit een meer rechtseconomische invalshoek. In het hogervermelde proefschrift van L. Deben, worden vanuit juridisch-rechtseconomische invalshoek 12 criteria naar voren geschoven om de optimale omstandigheden te bepalen voor bestuurlijke handhaving (bestuurlijke geldboete). Deben

---

[295] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het* strafrecht, Brugge, die Keure, 2019, 136-137.

[296] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

[297] Thans wordt er gewag gemaakt van een kwaadwillig opzet. Omdat de draagwijdte van het huidig schuldbestanddeel niet steeds duidelijk is, opteerde de Commissie tot hervorming van het strafrecht het bijzonder opzet uitdrukkelijker te expliciteren als dat de dader moet hebben gehandeld met het opzet om het verkeer te belemmeren (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 340).

[298] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 9, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

onderscheidt de volgende criteria of voorwaarden waaronder een bestuurlijke boete het gewenste handhavingsinstrument is:[299]

- De overtreding norm heeft een geringe normatieve lading (het mag niet gaan om een fundamentele waarde voor de samenleving);
- De overtreden norm is duidelijk omschreven, zodat er geen verwarring over de inhoud ontstaat;
- De inbreuk is eenvoudig, waarbij samengestelde inbreuken tegen verschillende normen minder snel in aanmerking komen voor bestuurlijke sanctionering;
- De overtreding is duidelijk en helder en gemakkelijk vaststelbaar: het is duidelijk dat er een overtreding is gebeurd en wie de dader;
- De overtreding brengt geen letsel aan personen of schade aan goederen toe;
- De overtreding is onopzettelijk, dus te wijten aan onachtzaamheid en onoplettendheid;
- De overtreding komt vaak voor: de hoge frequentie laat een voorzienbaar en eenduidig beleid van de bestuursorganen toe;
- Het stigma van de sanctie mag niet te hoog zijn;
- Het boetebedrag mag niet te hoog zijn;
- Het boetebedrag is op voorhand vastgesteld;
- De sanctioneringswijze moet door een vaste handelwijze van tevoren duidelijk zijn;
- Een dubbele sanctionering is niet mogelijk.

250. Op te merken valt dat er sprake is van gelijkaardige factoren, zoals die ook aanwezig zijn in het toetsingskader *supra* Deel 2 m.b.t. de intrinsieke criteria voor strafwaardigheid (bv. omdat het gaat om een belangrijke, algemeen aanvaarde norm in de samenleving; omdat er sprake is van schade aan personen of materiële schade of nog, de rol van (het gebrek aan) waakzaamheid waaraan het betreffende gedraging uiting geeft). Tegelijk wordt er ook gerefereerd aan criteria die we met het toetsingskader als zodanig niet naar voren schuiven, bv. wat de stigmatiserende werking betreft van de sanctie.

251. Belangrijk is dat ook Deben vanuit haar juridisch-rechtseconomische analyse tot de conclusie komt dat het verkeershandhavingsbeleid zich zou moeten kenmerken door de inzet

[299] L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief*, Intersentia, 2007, 307-309.

van verschillende sancties, *i.e.* bestuurlijke én strafrechtelijke sancties.[300] Er zijn dus ook vanuit die invalshoek argumenten die wijzen op een (minstens theoretische) noodzaak van ook het strafrecht ter handhaving van de verkeersveiligheid, o.a. omdat een bestuurlijke handhaving niet steeds de laagste administratieve kosten met zich zou meebrengen en eveneens op zich aan de vereiste rechtswaarborgen kan voldoen. Daarnaast wijst zij eveneens op het bestaan van intrinsieke factoren die pleiten voor het behoud van ook het strafrecht. Zo worden sommige normen als zo fundamenteel beschouwd, dat die tegen elke prijs (strafrechtelijk) moeten worden gehandhaafd.[301] Finaal zou dit moeten leiden tot als het ware een taakverdeling, waarbij het strafrecht voorbehouden blijft voor de sanctionering van fundamentele normen en het bestuursrecht (bestuurlijke boete) instaat voor 'de handhaving van de orde', *i.e.* veeleer lichte en eenvoudige verkeersovertredingen. Voorbeelden van deze laatste kunnen zijn parkeerovertredingen en lichte snelheidsovertredingen. Andere misdrijven zoals het geïntoxiceerd rijden, zware snelheidsovertredingen en het negeren van een stoplicht komen volgens de auteur minder in aanmerking voor een bestuurlijke afhandeling. Tegelijk moet ook die taakverdeling worden genuanceerd en is een bestuurlijke sanctionering eveneens minder aangewezen wanneer er bijvoorbeeld samenhang bestaat tussen de lichte overtreding en andere delicten.[302]

252. De algemene conclusie is dat het antwoord op de vraag of verkeersovertredingen al dan niet gedepenaliseerd moeten worden, niet zwart-wit is maar integendeel een genuanceerd antwoord is, zoals duidelijk mag zijn uit bovenstaande analyse. Verkeersveiligheid is een complexe materie, waarbij er rekening moet worden gehouden met velerlei factoren in de keuze van het gewenste handhavingssysteem, zoals intrinsieke criteria, maar ook andere (bv. rechtseconomische) factoren kunnen hierin een rol spelen, die evenwel buiten het bestek van dit onderzoek vallen. Vooralsnog lijkt een gecombineerde handhaving (strafrechtelijk en bestuurlijk) het beste uitgangspunt te zijn voor de handhaving van de verkeersveiligheid. In het bijzonder de samenhang die er is met andere strafbepalingen, in het ruimere verkeerscontentieux alsook met andere, federale regelgeving impliceert dat de kaart van depenalisering op het Vlaamse niveau niet zomaar kan worden getrokken en ook niet zonder

[300] Zij wijst hierbij eveneens op de rol die alternatieve strafrechtelijke procedures zoals de minnelijke schikking en de onmiddellijke inning hierbij kunnen spelen. L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief*, Intersentia, 2007, 324 e.v.
[301] L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief*, Intersentia, 2007, 298-301 en 312.
[302] L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief*, Intersentia, 2007, 307 e.v. en 311-314.

meer aangewezen is, net om de eenheid tussen de betreffende bepalingen onderling te kunnen waarborgen. Bijgevolg zal er moeten worden getrancheerd en betreft de vraag naar al dan niet depenalisering veeleer een beleidskwestie.

Hoofdstuk 13. Verdrag van 21 februari 1971 inzake psychotrope stoffen

253. Het Verdrag inzake psychotrope stoffen werd opgemaakt te Wenen op 21 februari 1971. Het artikel 22 ervan herbergt de strafbepalingen. Het bepaalt dat, met inachtneming van de beperkingen door haar Grondwet opgelegd, elke partij bij dit verdrag elke handeling in strijd met een wet of voorschrift aangenomen krachtens haar uit dit Verdrag voortvloeiende verplichtingen als een strafbaar feit beschouwt indien het opzettelijk wordt begaan, en er zorg voor draagt dat ernstige strafbare feiten op passende wijze worden gestraft, in het bijzonder met gevangenisstraf of ander vrijheidsstraffen (art. 22, lid 1, a)). Niettegenstaande het bepaalde onder letter a), kunnen de verdragspartijen bepalen dat, wanneer personen die misbruik maken van psychotrope stoffen, deze strafbare feiten hebben begaan zij, in plaats van te worden veroordeeld of bestraft dan wel naast hun bestraffing, moeten worden onderworpen aan maatregelen voor behandeling, opvoeding, nazorg, wederaanpassing aan en wederopneming in de maatschappij (art. 22, lid 1, b)). Het tweede lid van artikel 22 bevat een aantal bepalingen m.b.t. deze strafbare gedragingen, onder meer wanneer er sprake is van samenhangende gedragingen, wanneer het gaat om opzettelijke deelneming aan, samenspanning tot het plegen van of pogingen tot het plegen van deze gedragingen of nog, bepalingen inzake de beoordeling van recidive in geval van een buitenlandse veroordeling. Alle psychotrope stoffen of andere stoffen en alle benodigdheden die worden gebruikt of zijn bestemd om te worden gebruikt voor het plegen van de in het eerste en tweede lid bedoelde strafbare feiten, kunnen in beslag worden genomen en verbeurdverklaard (art. 22, lid 3). Artikel 22 doet geen afbreuk aan nationale regelgeving inzake kwesties van rechtsmacht dan wel het beginsel op basis waarvan de betreffende strafbare feiten worden omschreven, vervolgd en bestraft overeenkomstig de nationale regelgeving van de verdragspartij (art. 22, lid 4 en 5).

254. België is partij bij dit verdrag en het verdrag werd goedgekeurd door de diverse bevoegde overheden, waardoor het volkomen uitwerking heeft.[303] Bijgevolg is de Belgische

[303] Zie op federaal niveau: wet 25 juni 1992 houdende instemming met het Verdrag inzake psychotrope stoffen en van de Bijlagen, opgemaakt te Wenen op 21 februari 1971, *BS* 21 maart 1996. Zie voor het Vlaamse niveau:

wetgever aan handen en voeten gebonden aan het verdrag, waaronder de strafbepaling van artikel 22, en moeten de strafbare feiten die hieruit voortvloeien in het strafrecht behouden blijven. Hiervoor kunnen we verwijzen naar de wet betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen (afgekort: de 'Drugwet') en de uitvoeringsbesluiten ervan, die reeds voorzien in diverse strafbaarstellingen, onder andere voor inbreuken op de regels en regelgeving inzake psychotrope stoffen.[304]

255. Belangrijk is dat het in dit geval evenwel gaat om federale regelgeving, die aldus buiten het bestek van dit onderzoek valt. De Vlaamse overheid heeft haar goedkeuring gehecht aan het verdrag ten gevolge van het artikel 20, dat gaat over de maatregelen voor de preventie van misbruik van psychotrope stoffen en de behandeling van drugverslaafden en die volledig vallen binnen de bevoegdheden van de Vlaamse gemeenschap.[305] Dit betreft evenwel geen strafbepaling, zodat de vraag naar depenalisering van eventuele Vlaamse regelgeving hier niet aan de orde is.

Hoofdstuk 14. Wet van 6 juli 1971 betreffende de oprichting van bpost en betreffende sommige postdiensten

256. De artikelen 18 t.e.m. 20 van de wet van 6 juli 1971 betreffende de oprichting van bpost en betreffende sommige postdiensten[306] herbergt de strafbepaling m.b.t. de schending van het briefgeheim gepleegd door personeelsleden van een postoperatoren.

257. Een strafrechtelijke handhaving is een *conditio sine qua non* gelet op de hiërarchisch hogere norm. De onschendbaarheid van het briefgeheim is immers grondwettelijk verankerd (art. 29). Krachtens artikel 29 Gw. bepaalt de wet ook welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van het geheim der aan de post toevertrouwde brieven. In het artikel 460 Sw. –

---

decreet 13 juli 1994 houdende goedkeuring van het verdrag inzake psychotrope stoffen en de bijlagen, opgemaakt te Wenen op 21 februari 1971, *BS* 21 september 1994.

[304] Zie de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, *BS* 6 maart 1921.

[305] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende goedkeuring van het verdrag inzake psychotrope stoffen en de bijlagen, opgemaakt te Wenen op 21 februari 1971, *Parl.St.* Vl.Parl. 1994-95, nr. 652/1, 3-4.

[306] *BS* 14 augustus 1971.

de gemeenrechtelijke strafbepaling m.b.t. de schending van het briefgeheim – wordt trouwens ook melding gemaakt van andere strafbepalingen indien de schuldige een ambtenaar of een agent van de Regering of van de posterijen is.

Hoofdstuk 15. Wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen

258. De wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen[307] bevat, in het hoofdstuk VI ervan, een aantal strafbepalingen. Op basis hiervan wordt de kapitein of de eigenaar gestraft met een geldboete van 200 tot 1 000 000 euro wanneer die, zelfs buiten België, een vaartuig zee doet kiezen of in de Belgische zeewateren of binnenwateren een vaartuig doet varen, als de toestand ervan de veiligheid van de bemanning, van de passagiers of van de lading of het mariene milieu in gevaar brengt (art. 19), dan wel een vaartuig zonder een krachtens deze wet of haar uitvoeringsbesluiten opgelegd certificaat van deugdelijkheid, of in weerwil van een door de bevoegde overheid opgelegd verbod of uitgeoefend retentierecht, doet varen of het zonder toelating tot afvaart zee doet kiezen (art. 20).

259. Onverminderd deze bepalingen, wordt met eenzelfde geldboete gestraft eenieder die de bepalingen van deze wet alsook de bepalingen van de ter uitvoering van deze wet genomen besluiten heeft overtreden (art. 21), dan wel ieder die de opdracht van de bevoegde overheid en deskundigen, krachtens deze wet en haar uitvoeringsbesluiten uitgeoefend, heeft belemmerd (art. 22).

260. De in de artikelen 21 en 22 gestelde straffen zijn ook van toepassing wanneer de strafbare feiten door de kapitein, de officieren of door personen van Belgische nationaliteit buiten België zijn gepleegd (art. 23). De in deze wet gestelde straffen kunnen t.a.v. de kapitein verminderd worden tot één vierde van de straffen waarmee de eigenaar kan gestraft worden, indien bewezen is dat de kapitein van de eigenaar schriftelijk of mondeling bevel heeft gekregen in strijd met de wet of haar uitvoeringsbesluiten te handelen (art. 24).

261. Elk lid van de bemanning dat de retentie of het verbod tot afvaart van een vaartuig heeft uitgelokt door onjuist bevonden beweringen wordt gestraft met een geldboete van 1 tot 25 euro

[307] *BS* 17 oktober 1972.

dan wel een geldboete van 26 tot 100 euro indien de onjuiste beweringen willens en wetens zijn geuit (art. 25).

262. Verder bepaalt artikel 27 dat, onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren die daartoe aangesteld zijn alsmede de federale politie en de Belgische consulaire ambtenaren in het buitenland gelast zijn de overtredingen van de bepalingen van deze wet en van haar uitvoeringsbesluiten op te sporen en vast te stellen. Zij maken daartoe een proces-verbaal op, dat bewijskracht heeft tot het tegenbewijs is geleverd.

263. Krachtens artikel 27*bis* wordt, indien de federale politie in het raam van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten inbreuken vaststelt die de staat van veiligheid in het gedrang brengen, hiervan onverwijld de met de scheepvaartcontrole belaste dienst ingelicht die tot het nemen van de gepaste maatregelen overgaat.

264. Volgens artikel 28 wordt gestraft met de straffen gesteld in de artikelen 276 en 280 Sw. en naar het aldaar voorziene onderscheid en onverminderd de toepassing van de artikelen 399, 400 en 401 Sw., eenieder die de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren die daartoe aangesteld zijn in de uitoefening of naar aanleiding van de uitoefening van hun ambt smaadt of slaat. Gezegde ambtenaren hebben het recht de bij dit artikel bedoelde strafbare handelingen op staande voet vast te stellen door middel van een proces-verbaal dat bewijskracht heeft tot het tegenbewijs is geleverd.

265. Alle bepalingen van boek I Sw., zonder uitzondering van hoofdstuk VII en van artikel 85, zijn van toepassing op de misdrijven bepaald in dit hoofdstuk, met uitzondering van artikel 28 (art. 26).

266. Met de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen beoogde de wetgever de bepalingen van de (oude) wet van 25 april 1920 op de veiligheid der schepen te vervangen en te actualiseren. De *ratio legis* van deze laatste ligt volgens de wetgever in essentie in de bescherming van het mensenleven op zee.[308] Deze bescherming vloeide op zijn beurt voort uit enerzijds de Engelse *Merchant Shipping Act 1906*, die bepalingen bevat inzake de veiligheid van de schepenen die ook van toepassing zijn op buitenlandse schepenen, en anderzijds uit het

[308] Memorie van toelichting bij het Wetsontwerp op de veiligheid der schepen, *Parl.St.* Kamer 1920, nr. 177, 1.

internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee ('*International Convention for the Safety of Life at Sea',* kortweg het 'SOLAS-Verdrag'), dat tot stand kwam in 1914. Het SOLAS-Verdrag moest de internationale veiligheidscode voor de scheepvaart vormen.[309] Het laatste SOLAS-Verdrag dateert van 1974 en bevat bepalingen die ook in België volkomen uitwerking hebben.[310]

267. Een aanpassing en herziening van de bepalingen van de wet van 25 april 1920 op de veiligheid der schepen drong zich evenwel op, o.a. door de nieuwigheden die zich ter zake voordeden, bijvoorbeeld op het vlak van nieuwe vervoermethodes op zee en door de intensivering van de zeevaart. Deze herziening vormt het doel van de kwestieuze wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen. Zo wenste de wetgever onder meer het optreden van de bevoegde overheden in verband met de zeevaartinspectie beter te organiseren.[311]

268. Specifiek wat de strafbepalingen betreft van de artikelen 19 t.e.m. 27, heeft de wetgever zich gebaseerd op de oorspronkelijke strafbepalingen van de wet van 25 april 1920 en heeft deze in essentie overgenomen.[312] Belangrijk is evenwel dat de strafbepalingen op hun beurt zijn gewijzigd door de wet van 25 december 2016.[313] Deze wet heeft de geldboetes aangepast en verhoogd en het opleggen van gevangenisstraffen geschrapt. De wetgever wou op die manier rekening houden met de geldboetes die worden opgelegd voor milieudelicten alsook met de internationale tendens tot het afschaffen van gevangenisstraffen in de scheepvaart. Volgens de wetgever gaat het over oude wetten met korte gevangenisstraffen die in de huidige realiteit geen uitvoering vinden, zodat er is geopteerd om enkel te werken met geldboetes.[314] Wel is het in dit verband aangewezen om (al) de bepalingen hierop af te stemmen. Zo verwijst artikel 20 nog naar "de in artikel 19 gestelde straffen *of met één van die straffen alleen*" waarmee de schuldige in dit geval wordt gestraft. Gelet op de schrapping in artikel 19 van de gevangenisstraf, wordt de huidige formulering van artikel 20 best eveneens in die zin aangepast.

---

[309] Zie ook A. FURUSETH, "Safety of life at sea: analysis and explanatory notes of the London Convention on Safety of Life at Sea in relation to the American Merchant Marine", Washington, 1914, beschikbaar via *https://iiif.lib.harvard.edu/*.

[310] Het SOLAS-Verdrag van 1974 werd in België goedgekeurd bij de wet van 10 augustus 1979 (*BS* 5 december 1979).

[311] Memorie van toelichting bij het Wetsontwerp op de veiligheid der schepen, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 998/1, 1-2.

[312] Memorie van toelichting bij het Wetsontwerp op de veiligheid der schepen, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 998/1, 4.

[313] Wet 25 december 2016 tot instelling van administratieve geldboetes van toepassing in geval van inbreuken op de scheepvaartwetten, *BS* 19 januari 2017.

[314] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot instelling van administratieve geldboetes van toepassing in geval van inbreuken op de scheepvaartwetten, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2206/001, 11-12 en 16-17.

269. Op te merken valt dat de wet van 25 december 2016 daarnaast administratieve sancties, in de vorm van administratieve geldboetes, heeft ingevoerd voor inbreuken op de scheepvaartwetten. Volgens de wetgever vormt de administratieve vervolging een middel om, in combinatie met het strafrechtelijke vervolgingsbeleid, een effectief, afschrikkend en efficiënt handhavingsbeleid te voeren. België komt hiermee tegemoet aan de vraag van de Europese commissie en van nationale partners als de scheepvaartpolitie om te beschikken over een efficiënter en meer afschrikwekkend handhavingsbeleid.[315] Sindsdien is het uitgangspunt van de wetgever op het vlak van handhaving binnen de scheepvaart dat van een gemengd handhavingssysteem, waarbij de administratieve geldboete een alternatief vormt voor de strafrechtelijke handhaving en het openbaar ministerie hiertoe over een initiatiefrecht beschikt.[316]

270. Toch zijn er volgens ons doorslaggevende redenen voor het behoud van ook de strafbepalingen, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Centraal in dit verband staat het hogervermelde SOLAS-Verdrag. Het initiële SOLAS-Verdrag bepaalde, in het artikel 65 ervan, dat de verdragsstaten de noodzakelijke maatregelen moesten nemen dan wel voorstellen aan hun respectieve bevoegde wetgevende instanties opdat bestraffing ('*repression'*) mogelijk wordt van inbreuken op de voorschriften voortvloeiende uit dit verdrag.[317] Deze verplichte strafrechtelijke sanctionering wordt weliswaar niet meer als zodanig voorgeschreven in het SOLAS-Verdrag van 1974. Toch wijst de aanwezigheid van een dergelijke hogere norm minstens op het belang dat aan de veiligheid van vaartuigen moet worden gehecht, waarbij een strafrechtelijke handhaving van de voorschriften ter zake aangewezen lijkt te zijn om de naleving ervan effectief te kunnen garanderen en bijgevolg de bescherming van mensenlevens op zee daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken.

---

[315] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot instelling van administratieve geldboetes van toepassing in geval van inbreuken op de scheepvaartwetten, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2206/001, 4-5; L. LEMMENS, "Administratieve geldboete voor inbreuken op scheepvaartwetten: wettelijk kader vastgelegd", 23 januari 2017, *www.polinfo.kluwer.be*.

[316] Zie art. 3 e.v. van de wet van 25 december 2016; memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot instelling van administratieve geldboetes van toepassing in geval van inbreuken op de scheepvaartwetten, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2206/001, 8-10. Het gaat om inbreuken op de scheepvaartwetten en hun uitvoeringsbesluiten voor zover die aanleiding kunnen geven tot een strafrechtelijke vervolging en die vallen onder de federale bevoegdheid. Merk op dat art. 8 e.v. daarnaast voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete voor een aantal inbreuken die niet in aanmerking komen voor een strafrechtelijke vervolging en waarvoor enkel een administratieve vervolging openstaat, zoals opgenomen in de bijlage. Zie ook de memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2206/001, 10.

[317] Zie ook A. FURUSETH, "Safety of life at sea: analysis and explanatory notes of the London Convention on Safety of Life at Sea in relation to the American Merchant Marine", Washington, 1914, beschikbaar via *https://iiif.lib.harvard.edu/*.

271. Voor zover de inbreuken gevolgen hebben voor (de veiligheid van) mensenlevens op zee dan wel de zee zelf/het mariene milieu, maakt bovendien schade aan de integriteit van personen (op zee) alsook aan het milieu deel uit van de omschrijvingen van de inbreuken. Dit blijkt bijvoorbeeld expliciet uit artikel 19, wanneer het bepaalt dat "de kapitein of de eigenaar die, zelfs buiten België, een vaartuig zee doet kiezen of in de Belgische zeewateren of binnenwateren een vaartuig doet varen, [wordt gestraft] als de toestand ervan de veiligheid van de bemanning, van de passagiers of van de lading of het mariene milieu in gevaar brengt". Overigens rijst de vraag of, in de mate dat deze strafbaar gestelde gedraging betrekking heeft op de integriteit van personen (op zee) en dus onvermijdelijk te maken heeft met de fundamentele rechten van de mens en de menselijke waardigheid, de inbreuk niet eveneens zou kunnen worden beschouwd als een aantasting van de harde kern van fundamentele rechten, waardoor een strafrechtelijke handhaving zich opdringt.[318]

272. Daarnaast is er een duidelijk conceptueel verband met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Dit is bijvoorbeeld zo voor het belemmeren van de (toezichts)opdracht van de bevoegde instanties, dat ook in andere strafbaarstellingen strafrechtelijk wordt gehandhaafd.[319] Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[320] Het willens en wetens uiten van onjuiste beweringen ligt dan weer in het verlengde van het gemeenrechtelijk misdrijf m.b.t. het afleggen van valse verklaringen in art. 217 Sw.

273. De conceptuele samenhang die er is met andere strafbaarstellingen geldt ook voor de strafbepaling van artikel 28, die is ingevoerd met de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen zelf. In dit geval is er een duidelijke conceptuele band tussen de strafbaarstelling in deze bepaling en een aantal strafbaarstellingen omschreven in hoofdstuk II van titel V en hoofdstuk I van titel VIII van huidig boek II van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van artikel 28, die bepaalt dat: "Met de straffen gesteld in de artikelen

[318] Hoewel we de integriteit niet als zodanig hebben aangemerkt als deel uitmakende van de harde kern van fundamentele rechten, blijkt uit de opgestelde set van criteria voor depenalisering – in navolging van het taxatie-instrument – duidelijk het verband tussen beide concepten (zie *supra,* Deel II).
[319] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 32, 35, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 87, 91, 92…. *Contra:* Hoofdstuk 101.
[320] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

276 en 280 van het Strafwetboek naar het aldaar voorziene onderscheid en onverminderd de toepassing van de artikelen 399, 400 en 401 van hetzelfde Wetboek, wordt gestraft ieder die de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren die daartoe aangesteld zijn in de uitoefening of naar aanleiding van de uitoefening van hun ambt smaadt of slaat […].”

274. Meer algemeen kunnen we nog wijzen op de samenhang tussen de strafbepalingen van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen en de (erg) gelijkluidende strafbaarstellingen in het relatief recente Belgische Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019.[321] Ook kan er worden verwezen naar het gemeenrechtelijk misdrijf van kwaadwillige belemmering van verkeer op de binnenwateren of op zee in artikel 406 Sw. De gedragingen omschreven in de wet van 5 juni 1972 zijn complementair aan deze strafbepaling, in die zin dat zij eveneens kunnen leiden tot een verkeersbelemmering waardoor de veiligheid op de binnenwateren of op zee en bijgevolg de veiligheid en integriteit van personen die er deelnemen aan het verkeer in gevaar kan worden gebracht. Er wordt evenwel geen bijzonder opzet geviseerd, anders dan in artikel 406 Sw.[322]

275. Tot slot valt ook nog aan te stippen dat de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 eveneens verwijst naar inbreuken die de veiligheid van de scheepvaart in het gedrang (kunnen) brengen als inbreuken op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[323]

Hoofdstuk 16. Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud

276. De wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud[324] bevat, in de artikelen 44 t.e.m. 47 ervan, een aantal handhavingsbepalingen. De artikelen 44 tot 46 zijn evenwel, voor wat betreft de

[321] *BS* 1 augustus 2019. Zie m.n. art. 4.1.2.6. het Scheepvaartwetboek voorziet ter zake evenwel in een duaal handhavingsmechanisme.
[322] Aan te stippen valt dat art. 406 Sw. verwijst naar een kwaadwillig opzet. Omdat de draagwijdte van het huidig schuldbestanddeel niet steeds duidelijk is, opteerde de Commissie tot hervorming van het strafrecht het bijzonder opzet uitdrukkelijker te expliciteren als dat de dader moet hebben gehandeld met het opzet om het verkeer te belemmeren (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 340).
[323] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[324] *BS* 11 september 1973.

bevoegdheden van het Vlaamse gewest, opgeheven door het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu[325].[326]

277. Artikel 47 van de wet van 12 juli 1973, zoals gewijzigd bij het decreet van 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving[327], bepaalt thans dat, voor deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, het uitoefenen van toezicht, het opleggen van bestuurlijke maatregelen, het onderzoeken van milieu-inbreuken, het opleggen van bestuurlijke geldboeten, het innen en invorderen van verschuldigde bedragen, het opsporen van milieumisdrijven, het strafrechtelijk bestraffen van milieumisdrijven en het opleggen van veiligheidsmaatregelen worden uitgevoerd volgens de regels in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (kortweg 'DABM'). De strafbepalingen in deze wet worden dus vervangen door die van het DABM.[328] Dit decreet komt later nog aan bod, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *infra* Hoofdstuk 35).

Hoofdstuk 17. Decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik der talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen

278. Artikel 12 van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik der talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen[329] bepaalt dat onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, worden gestraft met een geldboete van 50 tot 500 euro:

1° de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers die de bepalingen van dit decreet hebben overtreden;

[325] *BS* 10 januari 1998.
[326] Zie art. 63 van dit decreet.
[327] *BS* 25 juni 2009.
[328] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake milieuhandhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2132/1, 8 en 19.
[329] *BS* 6 september 1973.

2° de werkgever zijn aangestelden of lasthebbers, alsmede de werknemers die het krachtens dit decreet georganiseerde toezicht verhinderen.

279. Het voornoemde artikel werd gewijzigd door het artikel 6 van decreet tot wijziging van artikel 1, 2, 4, 5, 12 en 16 van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.[330] Waar er eerst een uitgangsstraf was voorzien van gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en/of ene geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro, geldt nu een geldboete van 50 tot 500 euro als hoofdstraf. De *ratio legis* was het sanctie-instrumentarium binnen het beleidsdomein Werk en Sociale Economie te stroomlijnen, wat reeds geschiedde voor de administratieve geldboetes via het decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling[331] (zie Hoofdstuk 77) en het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen[332] (zie Hoofdstuk 80). De administratieve geldboete voorzien voor inbreuken op het Vlaamse Taaldecreet werd dus reeds op dit kader afgestemd. De bedoeling was om ook de strafsanctie van het Taaldecreet af te stemmen op het reeds ontwikkelde kader.[333] Zo voorziet het artikel 23 van decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling[334] ook in een geldboete van 50 tot 500 euro.

280. Het dient te worden benadrukt dat het Vlaams Taaldecreet een gemengd handhavingsmechanisme herbergt. Naast het artikel 12 dat refereert aan de strafrechtelijke handhaving, refereert het artikel aan de bestuurlijke sanctionering.

281. Een strafrechtelijke handhaving lijkt ons echter aangewezen, omdat er een conceptueel verband bestaat met andere strafbepalingen. Zo was het de bedoeling om af te stemmen op het decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling en het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen.

---

[330] *BS* 22 april 2014.
[331] *BS* 29 december 2010.
[332] *BS* 26 maart 2012.
[333] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 1, 2, 4, 5, 12 en 16 van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2340, 7.
[334] *BS* 29 december 2010.

282. Er kan ook worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van het artikel 12. Zo bepaalt voornoemd artikel "Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek (…)". De kwestieuze strafbepaling heeft betrekking op het verhinderen of het belemmeren van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[335] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Er dient wel te worden aangestipt dat in het Sociaal Strafwetboek een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro.

283. Tot slot merken we nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[336]

Hoofdstuk 18. Koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen

284. Artikel 36*bis* van het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen[337], stelt strafbaar elke overtreding van dit algemeen reglement, waaronder inbreuken op een aantal verplichte technische eisen en de verplichte goedkeuring per type van voertuig.

[335] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 35, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 87.... *Contra:* Hoofdstuk 101.
[336] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[337] *BS* 15 november 1974.

285. Voor de straffen wordt verwezen naar de straffen zoals vastgelegd in wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen. Hiervoor kunnen we verwijzen naar *infra* Hoofdstuk 26.

Hoofdstuk 19. Wet van 18 juli 1975 betreffende het opsporen en exploiteren van ondergrondse bergruimten in situ bestemd voor het opslaan van gas

286. De wet van 18 juli 1975 betreffende het opsporen en exploiteren van ondergrondse bergruimten in situ bestemd voor het opslaan van gas[338] moet rechtstreeks worden gelinkt aan het energiebeleid. Het primaire doel van de wet is beperkt tot het ondergronds stockeren van brandbare producten in gasvormige toestand[339], maar meer algemeen bleek deze wetgeving in het nationaal belang nodig te zijn om ervoor te zorgen dat het op de markt brengen van het aardgas ordentelijk gebeurt ten voordele van het privé- en het industrieel verbruik.[340]

287. Krachtens artikel 23 van de kwestieuze wet wordt de overtreding van de wet, van de uitvoeringsbesluiten ervan of van voorschriften bij toepassing van deze laatste opgesteld, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met geldboete van honderd euro tot honderdduizend euro of met één van deze straffen alleen. In geval van herhaling wordt de geldboete verdubbeld en wordt de overtreding gestraft met gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie jaar. De artikelen 523 en 525 van het Strafwetboek zijn toepasselijk op de opzettelijke beschadiging of vernieling van om het even welke installatie of gebouw.

288. Krachtens artikel 24 wordt onverminderd de toepassing van de artikelen 271 tot 274 van het Strafwetboek, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met geldboete van honderd euro tot honderdduizend euro of met één van deze straffen alleen, hij die de uitoefening van de in artikel 22 bepaalde opdrachten door de ingenieurs van het Mijnwezen

[338] *BS* 14 augustus 1975.
[339] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het opsporen en exploiteren van ondergrondse bergruimten in situ bestemd voor het opslaan van gas, *Parl.St.* Kamer 1974-75, nr. 380, 3.
[340] Zie ook memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het vervoer van gas door middel van leidingen, *Parl.St.* Kamer 1964-65, nr. 899, 2 e.v.

opzettelijk belemmert of verhindert. In geval van herhaling wordt de geldboete verdubbeld en wordt de overtreder gestraft met gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie jaar.

289. Het betreft een wet die rechtstreeks betrekking heeft op de economie in de ruime betekenis van het woord. Schade toegebracht aan de economie (in de ruime zin) maakt dus deel uit van de omschrijving van de inbreuk. In het verlengde hiervan moet hieronder ook de schade aan het samenleven in de maatschappij worden begrepen. Wanneer de overheid het energieaanbod niet meer kan garanderen, heeft dit per definitie een impact op de samenleving.

290. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. Zo wordt er in artikel 23 rechtstreeks verwezen naar de artikelen 523 en 525 Sw. m.b.t. de opzettelijke beschadiging of vernieling. Artikel 525 Sw. herbergt zelfs een criminele straf van vijf tot tien jaar opsluiting. Ten aanzien van de hoofden en de aanstokers wordt er zelfs voorzien in een uitgangsstraf van tien tot vijftien jaar opsluiting en een geldboete van vijfhonderd euro tot vijfduizend euro.

291. M.b.t. het misdrijf van artikel 24 van de kwestieuze wet, kan in de eerste plaats worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van het artikel 24. Zo bepaalt de aanhef van voornoemd artikel: "Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, wordt gestraft (…)". In het kwestieuze artikel 24 wordt er ook uitdrukkelijk gerefereerd aan het verhinderen van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[341] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Hier wordt evenwel een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro.

[341] Zie bv. ook Hoofdstukken 3, 6, 7, 35, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 87.... *Contra:* Hoofdstuk 101.

292. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[342]

Hoofdstuk 20. Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

293. De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn[343], kortweg de 'OCMW-Wet', zoals van toepassing op de Vlaamse gemeenschap, bevatte in artikel 18 een strafbepaling met betrekking tot het indienen van een ongegrond bezwaar tegen de verkiezing van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn. Eenieder die een bezwaar had ingediend dat ongegrond bleek te zijn en waarvan vaststond dat het is ingediend met het oogmerk om te schaden, werd gestraft met een geldboete van 50 tot 500 euro.

294. Dit artikel is evenwel opgeheven door het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, kortweg het 'OCMW-decreet'.[344] Een gelijkaardige bepaling werd hierin niet meer hernomen. De vraag naar al dan niet depenalisering lijkt hier dan ook niet aan de orde te zijn. Wel kunnen we verwijzen naar de gelijkluidende bepaling in het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, dat we later nog bespreken (zie *infra* Hoofdstuk 95).

Hoofdstuk 21. Wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen

295. De wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen[345] overkoepelt twee misdrijven.

---

[342] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[343] *BS* 5 augustus 1976.
[344] *BS* 24 december 2008.
[345] *BS* 13 augustus 1976.

Krachtens artikel 43 wordt, onverminderd de toepassing van het Strafwetboek, gestraft met gevangenisstraf van een tot drie jaar en met geldboete van 1.000 tot 100.000 euro, of met een van die straffen alleen:

1° hij die opzettelijk een valse aangifte doet en hij die er wetens en willens gebruik van maakt;

2° hij die tot staving van een aangifte een getuigschrift indient of inlichtingen verstrekt waarvan hij weet dat zij onjuist zijn en hij die er wetens en willens gebruik van maakt;

3° hij die, belast met een opdracht van vaststelling van raming of van toezicht, opzettelijk een onjuist verslag opmaakt en hij die er wetens en willens gebruik van maakt.

Krachtens artikel 44 wordt al wie weigert stukken mede te delen of over te leggen of de voor de toepassing van deze wet nodige inlichtingen te verstrekken wordt gestraft met een geldboete van 1.000 tot 10.000 euro. Met dezelfde straf wordt gestraft al wie, na de begunstigde van de financiële bijstand te hebben verleend, weigert het dossier te overhandigen, uitgezonderd als de geteisterde in gebreke blijft de schattingskosten te betalen overeenkomstig de in artikel 10, § 1, 4°, b, bedoelde wettelijke schalen.

296. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de economie maakt immers deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  De wet van 12 juli 1976 strekt ertoe een wettelijk kader te bieden voor financiële tussenkomsten voor getroffenen van natuurrampen, meer bepaald wanneer er sprake is van schade veroorzaakt aan roerende of onroerende private goederen. Slechts de aard en de omvang van de door een ramp veroorzaakte schade rechtvaardigt de vergoeding ervan. De staatstegemoetkoming bestaat uit een herstelvergoeding en een mogelijkheid tot herstelkrediet tegen verminderde rentevoet, ter aanvulling van de vergoeding.[346] *Wanneer de staatstegemoetkoming ten onrechte wordt uitgereikt, heeft dit per definitie een impact op de Schatkist.*

- De inbreuk hangt ook samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

[346] Memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen, *Parl.St.* Senaat 1975-76, nr. 778, 3-5.

In de memorie van toelichting[347] *wordt uitdrukkelijk vermeld dat deze bepalingen ontleed zijn aan de wetgevingen op de oorlogsschade*[348] *en op de schade in Kongo*[349]*. In de memorie van toelichting van de wetgeving op de oorlogsschade*[350] *lezen we bovendien dat de strafbepalingen aansluiting vinden bij de gemeenrechtelijke strafbepalingen van vervalsingen en gebruik van vervalsingen.*

Hoofdstuk 22. Genummerd koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector

297. Artikel 24 van het Genummerd koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector[351] bepaalt dat onverminderd de bepalingen van de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en met een geldboete van 26 tot 500 euro of met één van die straffen alleen, de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers die de betaling van de bedragen bepaald door artikel 15, eerste, tweede en derde lid, of vastgesteld krachtens artikel 17, derde lid, of van de doorbetaling vastgesteld krachtens artikel 16, ten laste van hun werknemers leggen. De geldboete is verschuldigd voor elke betrokken werknemer.

298. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering. Zo maakt de schade toegebracht aan de economie deel uit van de beschrijving van de inbreuk. De regelgeving is er in de eerste plaats op gericht ter bescherming van bepaalde categorieën werklozen en werkzoekenden, waarvan onder bepaalde voorwaarden

---

[347] Memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen, *Parl.St.* Senaat 1975-76, nr. 778, 20.
[348] Zie memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de herstelling en oorlogsschade aan private goederen, *Parl.St.* Kamer 1946, nr.181.
[349] Zie memorie van toelichting tot regeling van de financiële staatstussenkomst wegens schade aan private goederen veroorzaakt in verband met de overgang van de Democratische Republiek Kongo tot de onafhankelijkheid, *Parl.St.* Kamer 1964-65, nr. 998.
[350] Zie memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de herstelling en oorlogsschade aan private goederen, *Parl.St.* Kamer 1946, nr.181, 26.
[351] *BS* 26 maart 1982.

de overheid de lonen en sociale lasten op zich neemt. Bepalingen die raken aan het uitgestippelde tewerkstellingsbeleid, raken per definitie aan de (sociale) economie.

299. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. In de eerste plaats kan worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van het artikel 24 van het kwestieuze genummerde koninklijk besluit. Zo bepaalt de aanhef van het voornoemde artikel: "Onverminderd de bepalingen van de artikelen 269 tot en met 274 van het Strafwetboek (…)".

300. Er kan ook worden gewezen op het artikel 162 van het Sociaal Strafwetboek dat de inbreuken op de uitbetaling van het loon viseert. Volledigheidshalve moet wel worden aangestipt dat de vooropgestelde sanctionering van niveau 2 hetzij een strafrechtelijke handhaving (geldboete van 50 tot 500 euro), hetzij een bestuurlijke handhaving (geldboete van 25 tot 250 euro) inhoudt.

Hoofdstuk 23. Wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht

301. De *ratio legis* van de strafbepaling van artikel 5 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht betreft een controle op de leerplicht via strafrechtelijke sanctionering te verzekeren en dit om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan.[352] Onder het toepassingsgebied *ratione personae* vallen "de personen die de ouderlijke macht uitoefenen of in rechte of in feite de leerplichtige onder hun bewaring hebben".

302. Er is echter geen sprake van doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de "harde kern van de fundamentele rechten";

[352] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de leerplicht, *Parl.St.* Kamer 1982-83, nr. 645, 1-3.

- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

  Men zou evenwel kunnen beargumenteren dat een hoge graad van jeugdwerkloosheid schade toebrengt aan de Staat en dus aan de economie. Dit betreft echter een mogelijk gevolg van de niet-naleving van de leerplicht. De schade toegebracht aan de Staat en de economie an sich maakt echter als zodanig geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken.

- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

  De naleving van de leerplicht kan worden beschouwd als een algemeen aanvaarde norm die van toepassing is op onze samenlevingsregels. Het is echter niet omdat een gedraging strijdig wordt geacht met een algemeen aanvaarde norm, dat daarom het strafrecht altijd het adequate antwoord biedt.[353] *De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij wordt als zodanig ook niet uitdrukkelijk vernoemd in de beschrijving van de inbreuken.*

- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;
- De inbreuk hangt niet samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;
- Er bestaan ook reeds andere, niet-penale antwoorden op het gedrag omschreven door de inbreuken.

[353] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 184.

Het niet-naleven van de leerplicht is niet strafbaar voor de minderjarige, maar kan wel aanleiding geven tot een procedure voor de jeugdrechtbank wegens een verontrustende opvoedingssituatie. De jeugdrechtbank neemt kennis van de vordering van het openbaar ministerie betreffende minderjarigen wier gezondheid, veiligheid of zedelijkheid gevaar loopt hetzij wegens het milieu waarin zij leven hetzij wegens hun bezigheden, of wanneer de omstandigheden waarin zij worden opgevoerd, gevaar opleveren door het gedrag van degenen die hen onder hun bewaring hebben (art. 36, 2° Jeugdbeschermingswet). Bij deze procedure worden ook de ouders of diegenen die de minderjarigen onder hun bewaring hebben, betrokken. Desgevallend kunnen er ook maatregelen in het thuismilieu worden uitgesproken, zoals het volgen van een gezinsbegeleiding. In flagrante gevallen – m.n. indien de ouder de "veiligheid of zedelijkheid van het kind in gevaar brengt door slechte behandeling, misbruik van gezag, kennelijk slecht gedrag of nalatigheid – kan worden gegrepen naar de rechtsfiguur van de ontzetting uit het ouderlijk gezag (art.32 Jeugdbeschermingswet)

303. Bovendien voorziet artikel 5 van de wet van 29 juni 1983 in politiestraffen (geldboete van 1 tot 25 euro; het is slechts bij herhaling dat er gevangenisstraf zou kunnen worden uitgesproken van één dag tot één maand). In het raam van een vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek zullen de overtredingen verdwijnen. Ofwel worden ze gedepenaliseerd, ofwel worden ze opgewaardeerd tot wanbedrijven op het gevaar af dat het proportionaliteitsprincipe wordt geschonden. Proceseconomisch gezien valt het ook niet te verantwoorden een klassiek strafproces te voeren voor de vooropgestelde uitgangsstraffen. Dit levert bijkomende indicatoren op ten voordele van de depenalisering.

304. De gedraging geviseerd in artikel 5 lijkt aldus niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen. Alleszins lijken de niet-penale antwoorden een meer adequaat antwoord te kunnen bieden op het gedrag omschreven door de kwestieuze inbreuk. Het artikel 5 van de wet van 29 juni 1983 moet dus het voorwerp uitmaken van een (zachte) depenalisering, ten voordele van de werking van het jeugdbeschermingsrecht.

Hoofdstuk 24. Wet van 15 juli 1983 houdende oprichting van de Nationale Dienst voor leerlingenvervoer

305. Het te bespreken artikel betreft artikel 9 van de wet van 15 juli 1983 houdende oprichting van de Nationale Dienst voor leerlingenvervoer[354], dat, voor de Vlaamse gemeenschap, luidt als volgt:

"Niemand mag nog een dient voor leerlingenvervoer in de zin van deze wet organiseren in een door de Nationale Dienst bediende zone, zodra er door die Dienst in zodanig vervoer wordt voorzien, tenzij voor die zones waar ritten zonder rechthebbenden worden afgeschaft en mits machtiging van de Vlaamse Regering.
De Koning zal de nodige sancties bepalen die zullen worden toegepast in geval van inbreuk op dit verbod.
Het maximum van de strafrechtelijke sancties wordt vastgesteld op een geldboete van 1 000 frank."[355]

306. Het koninklijk besluit waaraan wordt gerefereerd betreft het koninklijk besluit van 16 april 1985 tot vaststelling van de sancties bedoeld in artikel 9 van de wet van 15 juli 1983 houdende oprichting van de Nationale Dienst voor leerlingenvervoer.[356] Krachtens artikel 3 van dit besluit wordt, voor wat de Vlaamse gemeenschap betreft, inbreuken op voormeld verbod gestraft met een geldboete van minimum 500 euro en maximum 1 000 euro.

307. Aan te stippen valt dat het koninklijk besluit daarnaast ook voorziet in administratieve sancties die mogelijk zijn voor bepaalde inbreuken (*cf.* art. 4 e.v.).

308. De kwestieuze wet van 15 juli 1983 kadert blijkens de memorie van toelichting in het principe van de 'vrije keuze' overeenkomstig het zgn. Schoolpact, zijnde het recht van de ouders om de aard van opvoeding voor hun kinderen te kiezen en om over een school naar hun keuze te beschikken op een redelijke afstand. In het verlengde hiervan werd het principe naar voren geschoven van de oprichting van een Nationale Dienst voor leerlingenvervoer, die de

---

[354] *BS* 2 september 1983.
[355] In navolging van de opmerking ter zake van de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft de wetgever verduidelijkt dat het (o.a.) gaat om strafrechtelijke sancties en hierbij het maximum van de straffen aangegeven. Zie adv.RvS bij het wetsontwerp houdende oprichting van de Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer, *Parl.St.* Kamer 1980-81, nr. 734/1, 8.
[356] *BS* 24 april 1985.

verantwoordelijkheid draagt voor het vervoer van de leerlingen van alle netten onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde criteria.[357]

309. Specifiek wat de strafbepaling betreft, verantwoordt de wetgever de invoering van het verbod in het licht van de noodzaak van het garanderen van een gemeenschappelijk transport voor de leerlingen, dat georganiseerd wordt onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde criteria voor zowel van het confessioneel, niet-confessioneel als het pluralistisch onderwijs. Het verbod kadert dus in het waarborgen van de gelijkheid tussen de leerlingen. Het leerlingenvervoer als concurrentiefactor tussen de scholen wordt daarbij afgeschaft. Er wordt eveneens voorzien in sancties in geval van inbreuk op dit verbod.[358]

310. Er zijn doorslaggevende redenen aanwezig die pleiten in de richting van het behoud van (ook) de strafbepaling. Zo heeft de omschrijving van de inbreuk betrekking op schade aan het leven in gemeenschap in onze maatschappij. Door het niet naleven van het verbod wordt immers afbreuk gedaan aan de gelijkheid tussen de leerlingen. De strafbepaling kan dan ook worden beschouwd als de omzetting in recht van het beginsel van gelijkheid om de bescherming ervan te garanderen. Gelijkheid is een van de algemeen aanvaarde normen en waarden waarop de huidige Belgische samenleving berust.[359]

311. Bovendien kan worden geargumenteerd dat ook schade aan de economie (in de ruime zin) deel uitmaakt van de omschrijving van de inbreuk. Het niet naleven van het verbod kan immers een impact hebben op de concurrentieverhouding tussen de onderwijsnetten.[360] In die zin kan er sprake zijn van belemmering van de ontwikkeling van economische activiteiten (in de ruime zin). Aan te stippen valt dat volgens het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven onder het begrip 'economie' moet worden begrepen de ontwikkeling van economische activiteiten waarbij goederen of diensten worden geproduceerd,

---

[357] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende oprichting van de Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer, *Parl.St.* Kamer 1980-81, nr. 734/1, 1-2.

[358] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende oprichting van de Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer, *Parl.St.* Kamer 1980-81, nr. 734/1, 5.

[359] Ook het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven verwijst uitdrukkelijk naar de gelijkheid als waarde die onze samenleving voorstaat en die noopt tot de opmaak van strafrechtelijke normen ter bescherming ervan (DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 215-216), hierbij o.a. verwijzende naar *https://www.vivreenbelgique.be/11-vivre-ensemble/a-la-rencontre-de-certaines-valeurs-et-normes-existant-en-belgique*.

[360] *Cf.* memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende oprichting van de Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer, *Parl.St.* Kamer 1980-81, nr. 734/1, 5.

waaronder ook vervoersdiensten.[361] De inbreuk die wordt geviseerd in artikel 9 van de wet van 15 juli 1983 heeft betrekking op dergelijke diensten, zij het specifiek in het kader van leerlingenvervoer. Ook vanuit die optiek kan de kwestieuze gedraging afbreuk doen aan de economie (in de ruime zin) en kan het behoud van de strafbepaling dus worden bepleit.

Hoofdstuk 25. Herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen

312. De Herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen[362] herbergt in de artikelen 131 en 132 een aantal strafbepalingen. Het betreft inbreuken op de regelgeving m.b.t. het Vlaams opleidingsverlof (afleggen van onjuiste of onvolledige verklaringen al dan niet gepaard gaande met valsheid in geschriften, gebruik van valse geschriften, informaticabedrog en oplichting).

313. Het behoud van de strafrechtelijke handhaving moet worden bepleit. Er zijn immers doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering.

314. Zo maakt de schade toegebracht aan de economie deel uit van de beschrijving van de inbreuk. De bepalingen die raken aan het uitgestippelde sociaal beleid, raken per definitie aan de (sociale) economie. In de memorie van toelichting lezen we bovendien dat de kwestieuze wet er in de eerste plaats toe strekte in een aantal sociale aangelegenheden het meerjarenplan tot sanering van de openbare financiën volledig uit te voeren.[363]

315. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. In Er kan ook worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van het artikel 12. Zo bepaalt voornoemd artikel "Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het

---

[361] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 47 en 205 e.v.
[362] *BS* 24 januari 1985.
[363] Memorie van toelichting bij het ontwerp van herstelwet houdende sociale bepalingen, *Parl.St.* Senaat 1984-85, 1.

Strafwetboek (…)". Bovendien wordt in het artikel 132 ook gerefereerd aan het misdrijf van valsheid in geschriften, gebruik van valse geschriften, informaticabedrog en oplichting. De strafbepalingen van het decreet kunnen dus niet worden losgezien van de gemeenrechtelijke misdrijven van misbruik van vertrouwen (art. 491 Sw.), valsheid in geschriften (art. 194 e.v. Sw.), gebruik van valse geschriften (art. 197 Sw.), informaticabedrog (art. 504*quater* Sw.) en oplichting (art. 496 Sw.).

316. De inbreuken van valsheid in geschriften, van het gebruik van valse stukken, van onjuiste of onvolledige verklaringen en van oplichting worden ook geherbergd in de artikelen 230 e.v. van het Sociaal Strafwetboek. Volledigheidshalve moet wel worden aangestipt dat de vooropgestelde sanctionering van niveau 4 kan bestaan uit hetzij een strafrechtelijke handhaving (gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro), hetzij een bestuurlijke handhaving (administratieve geldboete van 300 tot 3.000 euro).

Hoofdstuk 26. Wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen

317. De wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen[364], beoogt de regeling, door een afzonderlijke wet, van de te nemen maatregelen ten behoeve van de verkeersveiligheid op technisch gebied. Deze wet kadert volgens de wetgever o.a. in de bepalingen die voortvloeien uit communautaire richtlijnen en die in de nationale regelgeving moet worden opgenomen. Daarbij komt dat de Wegverkeerswet de koning weliswaar de macht geeft om het gebruik van voertuigen te reglementeren (zie hierover reeds *supra* Hoofdstuk 12), maar dat – specifiek wat betreft de technische eisen die door de constructeurs of de invoerders moeten worden nageleefd en die rechtstreeks raken aan de vrijheid van vestiging en handel en nijverheid – de Raad van State reeds heeft geoordeeld dat de koning door de wet moet worden

[364] *BS* 13 augustus 1985.

gemachtigd om in deze materie alle nuttige maatregelen te nemen, aldus de wetgever. Dit is het doel van de kwestieuze wet van 21 juni 1985.[365]

318. Artikel 4 van deze wet van 21 juni 1985 herbergt de strafbepalingen. Dit artikel stelt strafbaar de overtreding van deze wet en van de besluiten die betrekking hebben op de technische eisen betreffende de voertuigen voor vervoer te land, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren. In dit geval wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of een geldboete van tien euro tot tienduizend euro, onverminderd de vergoeding van de schade indien daartoe grond bestaat (art. 4, § 1, lid 1).

319. Wanneer het specifiek gaat om de overtreding van een productnorm betreffende voertuigen voor vervoer te land, hun onderdelen en toebehoren daar inbegrepen deze inzake veiligheid, die door of uit kracht van deze wet en aangenomen in uitvoering van de communautaire wetgeving vermeld in bijlage van de Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, wordt, indien die wederrechtelijke handeling of nalatigheid begaan wordt met het oogmerk het lozen, uitstoten of storten van een hoeveelheid materie in de lucht, de grond of het water te veroorzaken, waardoor de dood van of ernstige letsels aan personen, dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt of kan worden veroorzaakt, de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van tien dagen tot tien jaar en/of een geldboete van duizend euro tot zeven miljoen euro (art. 4, § 1, lid 2). Diezelfde straffen zijn van toepassing wanneer het een persoon betreft die opzettelijk aanzet tot het plegen van die inbreuk (art. 4, § 1, lid 3). Wanneer die wederrechtelijke handeling of nalatigheid wordt begaan met grove nalatigheid die het lozen, uitstoten of storten van een hoeveelheid materie in de lucht, de grond of het water te veroorzaken, waardoor de dood van of ernstige letsels aan personen, dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt of kan worden veroorzaakt, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en/of een geldboete van tweehonderd vijftig euro tot vijf miljoen euro (art. 4, § 1, lid 4).

[365] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen, *Parl.St.* Kamer 1982-83, nr. 616/1, 1.

320. In geval van herhaling binnen twee jaar na een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wegens dezelfde overtreding, mag de straf niet minder zijn dan het dubbel van de straf die vroeger wegens dezelfde overtreding is uitgesproken (art. 4, § 1, lid 6).

321. Op het eerste gezicht kunnen de verschillende inbreuken niet alle op dezelfde wijze worden benaderd. Zo omvat het misdrijf in artikel 4, § 1, eerste lid een voorbeeld van een reglementair misdrijf. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt dus deel uit van de beschrijving van de inbreuk. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd.

322. Toch wordt de kaart van depenalisering *in casu* niét getrokken. Er kan immers worden geargumenteerd dat er sprake is van samenhang tussen de strafbepaling van artikel 4, eerste lid en de andere leden van artikel 4, waardoor het behoud van deze strafbepaling aangewezen kan zijn. Alle raken ze immers aan de technische voorschriften waaraan (o.a.) elk voertuig te land moet voldoen. Belangrijk hierbij is dat de bepalingen van artikel 4, leden 2 tot 4 voortvloeien uit een hiërarchisch hogere norm. Het betreft meer bepaald Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (ook wel de 'Milieustrafrechtrichtlijn' genoemd).[366] Met voornoemde bepalingen beoogde de wetgever uitvoering te geven aan deze Milieustrafrechtrichtlijn.[367] Overeenkomstig deze richtlijn moet er (o.a.) tegen het lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materie in de lucht, de grond of het water, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt, strafbaar worden gesteld, wanneer zij wederrechtelijk en opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan.[368] Er is aldus sprake van een hiërarchisch hogere norm die de strafbaarstelling van deze bepalingen dwingend voorschrijft.

323. In het verlengde hiervan kunnen we, in de mate dat het gaat om artikel 4, § 1, eerste lid, wijzen op de rol die deze bepaling kan hebben als een vorm van opvangnetbepaling in het licht

[366] *Pb.L.* 6 december 2008, nr. 328, 28.
[367] Zie de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen (I), *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-0771/1, 60-61.
[368] Zie art. 3, a) Milieustrafrechtrichtlijn.

van de verplichtingen die desgevallend voortvloeien uit hogere regelgeving om volledigheid te kunnen garanderen wat betreft de handhaving van deze verplichtingen.[369]

324. Bovendien kan worden geargumenteerd dat schade aan het samenleven in onze maatschappij deel uitmaakt van de omschrijving van de inbreuk. Zoals gezegd, raken de technische voorschriften zoals *in casu* in het geding volgens de wetgever aan o.a. de vrijheid van handel en vestiging. Het beginsel van de vrijheid van handel (en nijverheid)/de vrijheid van ondernemen wordt nu uitdrukkelijk gewaarborgd in artikel II.3 van het Wetboek van Economisch Recht. Bovendien heeft de vrijheid van handel en nijverheid zelfs het voorwerp uitgemaakt van diverse voorstellen tot herziening van de Grondwet, waarbij werd voorgesteld om aan artikel 23 Gw. een bepaling toe te voegen ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid.[370] Dit is minstens een indicatie dat het gaat om gedragingen die kunnen worden beschouwd als de omzetting in recht van een algemeen aanvaarde norm in onze samenleving en waarvoor een strafrechtelijke reactie aangewezen lijkt te zijn om de bescherming ervan te garanderen.

325. Aan te merken valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar inbreuken op de technische voorschriften van voertuigen in het algemeen en naar de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen in het bijzonder, als (omvattende) misdrijffenomenen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[371]

---

[369] In gelijkaardige zin stelde MEEUS reeds in zijn proefschrift, specifiek inzake sanctionering van het Europees milieurecht, dat het in het licht van deze volledigheid aangewezen kan zijn dat de betreffende milieuregelgeving, naast de vaststelling van concrete sanctievoorschriften op maat van welbepaalde inbreuken, voorziet in een vorm van een vangnetbepaling die alle 'restinbreuken' op de voorschriften van de hogere norm sanctioneert. Te denken valt aan het voorbeeld van (ernstige) vormen van milieuschade die evenwel niet wederrechtelijk gebeuren. Zie R. MEEUS, *Sanctionering van het Europees milieurecht,* Antwerpen, Intersentia, 2014, 539.

[370] Zie bv. voorstel tot herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-311/1; zie ook J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar,* I, Brugge, die Keure, 2019, 451.

[371] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 9, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 27. Wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren

326. De wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren[372], ook de 'Dierenwelzijnswet' genoemd, herbergt in de artikelen 35 e.v. een aantal strafbepalingen.

327. Al bijna een eeuw[373] is dierenwelzijn een van de waarden die de Belgische strafwetgever beschermt. Een belangrijke vaststelling is dat vele diergebonden strafbepalingen gedefederaliseerd zijn, aangezien sedert de zesde staatshervorming de bevoegdheid inzake dierenwelzijn werd overgedragen naar de gewesten.[374] De Dierenwelzijnswet van 14 augustus 1986, die de resultante is van verschillende aanpassingen aan voorgaande dierenbeschermingswetten van 22 maart 1929[375] en 2 juli 1975[376] en intussen al een aantal keer werd gewijzigd, wordt dus sedert een klein decennium gemodelleerd door de bevoegde gewesten.

328. Dierenwelzijn betreft ook een materie die aan bod komt in een aantal Europese richtlijnen. In de Richtlijn van het Europees Parlement 2010/63/EU betreffende bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt[377], worden de lidstaten bij overtreding van de regels verplicht sanctionerend op te treden. Evenwel wordt de keuze opengelaten. Er wordt enkel gewag gemaakt van de nood aan "doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties". Ook in de Richtlijn 98/58/EG van de Raad ter bescherming van landbouwhuisdieren[378] wordt er niet getrancheerd ten voordele van een strafrechtelijke handhaving. Dit is wel het geval in de Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (de 'Milieustrafrechtrichtlijn').[379] Zo bepaalt artikel 3, f) van deze richtlijn dat er strafrechtelijke sancties moeten volgen wanneer er sprake is van het doden, vernielen, bezitten

[372] *BS* 3 december 1986.
[373] De eerste bijzondere strafwet die dierenwelzijn als uitgangspunt hanteerde, dateert van 1929: wet van 22 maart 1929 op de dierenbescherming, *BS* 29 maart 1929.
[374] Artikel 6, §1, XI bijzondere wet tot hervorming der instellingen.
[375] Wet van 22 maart 1929 op de dierenbescherming, *BS* 29 maart 1929.
[376] Wet van 2 juli 1975 op de dierenbescherming, *BS* 18 juli 1975.
[377] *Pb.L.* 20 oktober 2010, nr. 276, 33.
[378] *Pb.L.* 8 augustus 1998, nr. 221, 23.
[379] *Pb.L.* 6 december 2008, nr. 328, 28.

of vangen van specimens van beschermde in het wild levende diersoorten. Er is dus een hiërarchisch hogere norm die de strafbaarstelling van deze gedragingen dwingend voorschrijft.

329. De Dierenwelzijnswet beschermt in beginsel alle dieren. Strafrechtelijke handhaving van dierenwelzijn moet meer in het algemeen worden bepleit. Men zou immers kunnen argumenteren dat de schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuk, zeker nu uit de artikelen 3.38 en 3.39 van de wet van 4 februari 2020 houdende boek 3 "Goederen" van het Burgerlijk Wetboek[380] volgt dat voorwerpen te onderscheiden zijn van dieren en dat dieren een gevoeligheid hebben alsook biologische noden.

330. Er is ook een conceptueel verband aanwezig tussen de strafbepalingen van de Dierenwelzijnswet en andere strafbepalingen.

331. Vooreerst kan er worden gewezen op het Strafwetboek, waarin de artikelen 538-542 Sw. m.b.t. "het ombrengen van dieren" overeind blijven. Deze bepalingen moeten worden gekaderd binnen de algemene residuaire bevoegdheid van de federale wetgever, die de bevoegdheid impliceert om de strafrechtelijke bescherming van het vermogen te regelen. De doelstelling van deze artikelen – die weliswaar aan een grondige facelift toe zijn – is uitdrukkelijk beperkt tot het beschermen van het vermogen van personen, waar een dier deel van kan uitmaken.[381]

332. Daarnaast kunnen we verwijzen naar artikel 58 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu[382], samen te lezen met het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen"[383], m.n. het artikel 16.6.3*ter* ervan, dat strafbaar stelt zowel het opzettelijk als het uit gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid in het bezit hebben, vangen, zich toe-eigenen, beschadigen, doden, verhandelen van de beschermde diersoorten, alsook het beschadigen van de nesten, rustplaatsen of voortplantingsplaatsen. Dit decreet komt hierna nog aan bod (*infra*, Hoofdstuk 35).

---

[380] *BS* 17 maart 2020.
[381] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 493.
[382] *BS* 10 januari 1998.
[383] *BS* 29 februari 2008.

333. Tot slot valt aan te merken dat eveneens de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar dierenverwaarlozing en dierenmishandeling als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[384]

Hoofdstuk 28. Decreet van 23 december 1986 houdende het invoeren van een eenvormige medische urgentiekaart

334. Het te bespreken artikel betreft artikel 5 van het decreet van 23 december 1986 houdende het invoeren van een eenvormige medische urgentiekaart[385], dat luidt als volgt:

"Gestraft wordt met gevangenisstraf van acht dagen en met een geldboete van 26 frank tot 500 frank of met één van die straffen, hij die:
1° een kaart uitreikt zonder de in artikel 4 bedoelde machtiging;
2° een kaart van een ander model uitreikt of in omloop brengt."

335. De medische urgentiekaart moet volgens het decreet van 23 december 1986 houdende het invoeren van een eenvormige medische urgentiekaart, naast de volledige identiteit van de houder ervan en het nummer van de identiteitskaart, een aantal belangrijke medische gegevens (minstens) bevatten, meer bepaald de levensbedreigende factoren die van primordiaal belang kunnen zijn voor de correcte behandeling van de houder ervan.[386]

336. De decreetgever beoogde met het kwestieuze decreet bij te dragen aan een positief preventief gezondheidsbeleid.[387] Er bleken namelijk vele vormen van zogenaamde medische urgentiekaarten in omloop te zijn, die vaak gecommercialiseerd waren, werden uitgereikt door bevoegden maar ook onbevoegden en uiteenlopende gegevens bevatten en meestal niet

[384] Gemeenschappelijke omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake Justitie, 8 te raadplegen op *www.om-mp.be*.
[385] *BS* 19 februari 1986.
[386] Zie art. 3.
[387] Toelichting bij het voorstel van decreet houdende het invoeren van een eenvormige medische urgentiekaart, *Parl.St.* Vl.Parl. 1984-85, nr. 330/1; *Parl.St.* Vl.Parl. 1985-86, nr. 66/1. Zie ook art. 2 van het decreet, dat bepaalt dat 'een medische urgentiekaart mag worden uitgereikt onder de nader bepaalde voorwaarden *en met het oog op een preventief gezondheidsbeleid*'.

bruikbaar waren in noodsituaties.[388] Door meer eenheid te brengen in de medische urgentiekaart wenste de decreetgever aan deze praktijk paal en perk te stellen.[389]

337. Het behoud van de strafbepaling kan o.i. worden bepleit. Krachtens artikel 23, derde lid, 2° Gw. heeft immers iedereen recht op bescherming van de gezondheid. Het niet naleven van de vereisten waaraan de (eenvormige) medische urgentiekaart moet voldoen en aldus een andere kaart uitreiken of in omloop brengen, bv. een kaart die geen melding maakt van de levensbedreigende factoren, kan de veiligheid en gezondheid van de betrokken persoon (ernstig) in het gevaar brengen. De aanwezigheid van dit grondrecht op bescherming van de gezondheid levert reeds een belangrijke indicatie op dat een strafrechtelijke reactie aangewezen kan zijn om de bescherming van dit grondrecht te kunnen garanderen.

338. Daarnaast is er sprake van een conceptuele samenhang tussen de strafbepaling in het decreet van 23 december 1986 houdende het invoeren van een eenvormige medische urgentiekaart en andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Er kan worden geargumenteerd dat het uitreiken van een medische urgentiekaart zonder de vereiste machtiging in het verlengde ligt van de gelijkaardige strafbepalingen, die het iets doen zonder de vereiste toelating, machtiging, vergunning… eveneens strafbaar stellen.[390]

Hoofdstuk 29. Wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie

339. Artikel 21 van de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetwerken en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie[391], ook wel de 'Wet op de Omroepreclame' genoemd[392], stelt strafbaar de overtredingen van een aantal bepalingen van deze wet inzake de radiodistributie- en de teledistributienetten, meer bepaald de artikelen 2, 5, 7, 8, 9 en 10, en hun uitvoeringsbesluiten. Deze wet is voor wat de Vlaamse

[388] Verslag namens de Commissie voor Welzijn en Gezondheid uitgebracht door de heer P. Hermans bij het voorstel van decreet houdende het invoeren van een eenvormige medische urgentiekaart, *Parl.St.* Vl.Parl. 1985-86, nr. 66/3, 2.
[389] Toelichting bij het voorstel van decreet houdende het invoeren van een eenvormige medische urgentiekaart, *Parl.St.* Vl.Parl. 1984-85, nr. 330/1, 1.
[390] Vgl. bv. met Hoofdstukken 41, 75, 87, 91, 92….
[391] *BS* 3 april 1987.
[392] R. OTTEN, *Achter televisie. Omroepmarkten en -structuren in West-Europa*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2005, 125.

gemeenschap betreft ingrijpend gewijzigd door (o.a.) het decreet van 8 maart 1995 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 1995 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie[393], waardoor de relevante bepalingen voor het Vlaamse niveau zich beperken tot artikel 7 en artikel 8, § 2.[394]

340. Krachtens artikel 7, § 1 kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit en op advies van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT), de voorwaarden bepalen waaronder de netten van bepaalde telecommunicatie-inrichtingen zoals vermeld in artikel 92, § 5, van de wet van 21 maart 1991 tot hervorming van sommige economische overheidsbedrijven[395], kunnen worden gebruikt voor de uitbating van de niet-gereserveerde diensten in de zin van titel III van dezelfde wet m.b.t. de telecommunicatie, wanneer dit verenigbaar is met de vrijwaring van de universele dienstverlening en met de verplichtingen inzake tarieven en inzake geografische verspreiding die eruit voortvloeien (lid 1). Artikel 7, § 1, lid 2 bepaalt de aspecten waarop deze voorwaarden o.m. betrekking kunnen hebben.

341. Volgens artikel 7, § 2 mogen, in geval van een radiodistributie- of teledistributienet, de langs het net overgebrachte klank- en televisieprogramma's niet worden gehinderd.

342. In ieder geval zijn de bepalingen van titel III van hogergenoemde wet van 21 maart 1991 van toepassing (art. 7, § 3).

343. Krachtens artikel 8, § 2 kan de Koning de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie toekennen aan de personeelsleden van het BIPT die hij belast met het vaststellen van deze overtredingen.[396]

344. Inbreuken op deze bepalingen worden gestraft met een geldboete van duizend euro tot honderdduizend euro (art. 21).

---

[393] *BS* 31 mei 1995.

[394] Zie art. 3, § 1 van dit decreet, dat (o.a.) art. 2, 5, 8, § 1, 9 en 10 van de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie, voor wat de Vlaamse gemeenschap betreft, opheft.

[395] Zoals evenwel opgeheven door art. 155 wet 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (*BS* 20 juni 2005).

[396] Deze personeelsleden hebben voorrang t.a.v. de andere officieren van gerechtelijke politie, met uitz. van de procureur des Konings en van de onderzoeksrechter. Hun processen-verbaal zijn rechtsgeldig tot bewijs van het tegendeel.

345. Met de Wet op de Omroepreclame beoogde de wetgever met name rekening te houden met de bevoegdheidsverdeling in het licht van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en het aan de gemeenschappen te laten om de zorg te dragen om zelf op te treden voor hetgeen hen aanbelangt.[397] Daarbij moet volgens de wetgever het beginsel van de toelating van handelsreclame op radio en televisie bij wet worden bekrachtigd, waarbij de gemeenschappen de zorg wordt gelaten om dit m.n. vanuit een deontologisch en programmeringsoogpunt te organiseren.[398]

346. Op het eerste gezicht lijkt de strafbepaling voorbeelden te bevatten van reglementaire misdrijven. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuken. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd. Dit is reeds een indicatie ten voordele van depenalisering.

347. Toch zijn er o.i. doorslaggevende redenen die wijzen in de richting van het behoud van de strafbepaling, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. De vrijheid van expressie en informatie is gewaarborgd in (o.a.) artikel 10 EVRM. Daarnaast wordt de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid grondwettelijk beschermd in artikel 19 resp. 25 Gw.[399] Het EHRM erkent de bijzondere rol die audiovisuele media, zoals radio en televisie, spelen in het vrijwaren van het principe van pluralisme.[400] De Wet op de Omroepreclame zorgde ervoor, samen met nog een aantal andere regelgevende initiatieven, dat de weg voor een commerciële zender kon worden geëffend.[401] In die zin wenste zij (o.a.) bij te dragen tot meer pluralisme in de audiovisuele informatie, alsook tot het doorbreken van het (toen bestaande) monopolie in het licht van de Europese regelgeving.[402] Hoewel er vanuit de literatuur reeds vragen werden

---

[397] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie, *Parl.St.* Kamer 1984-85, nr. 1222/1, 1-2. Vgl. met de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de handelsreclame op radio en televisie, *Parl.St.* Kamer 1985-86, nr. 94/1, 1-2.

[398] Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de handelsreclame op radio en televisie, *Parl.St.* Kamer 1985-86, nr. 94/1, 3.

[399] Zie D. VOORHOOF en P. VALCKE, *Handboek mediarecht*, Brussel, Larcier, 2014, deel 1.

[400] Zie hiervoor Council of Europe, *Guide to Article 10 of the Convention – Freedom of expression*, 31 maart 2020, 108 en de referenties aldaar, te raadplegen via *www.echr.coe.int*.

[401] R. OTTEN, *Achter televisie. Omroepmarkten en -structuren in West-Europa*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2005, 125.

[402] Ontwerp van wet betreffende de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie, *Parl.St.* Senaat 1986-87, nr. 397/12, 19; D. VOORHOOF, "De nieuwe mediawetgeving: krachtlijnen van de Wet op de Omroepreclame en het Kabeldecreet" in *Persvrijheid, omroeprecht en nieuwe media, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen*, 1987, (79) 96.

gesteld bij de mate waarin dit effectief het geval was[403], kan worden geargumenteerd dat de strafbepaling, die betrekking heeft op de radio- en teledistributie en de voorwaarden waaronder netten van bepaalde telecom-inrichtingen kunnen worden gebruikt voor de uitbating van bepaalde dergelijke diensten, op zijn minst kadert in het vrijwaren van voornoemde hogere normen. Dit levert minstens een indicatie op dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is om de bescherming ervan daadwerkelijk te garanderen.

348. Daarnaast maakt schade toegebracht aan de economie (in de ruime zin) deel uit van de beschrijving van de inbreuken. Volgens het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven doelt het begrip economie immers op de ontwikkeling van economische activiteiten waarbij goederen maar ook diensten worden geproduceerd, die raken aan talrijke aspecten van het maatschappelijke leven. Hieronder vallen velerlei diensten, waaronder ook vrijetijdsdiensten.[404] Te denken valt aan vrijetijdsdiensten die worden geleverd door (audiovisuele) mediadiensten, zoals radio en televisie. Zoals gezegd, kadert de strafbepaling die *in casu* voorligt in het vrijwaren van de toegang onder bepaalde voorwaarden tot de radiodistributie- en de teledistributienetten, met het oog op de uitbating van bepaalde dergelijke diensten. Zij kadert dus duidelijk in het verlenen van dusdanige vrijetijdsdiensten.

349. Bovendien kan er worden geargumenteerd dat de inbreuken betrekking hebben op schade aan het samenleven in onze maatschappij. Er is sprake van een toenemend belang van (audiovisuele) mediadiensten voor de samenleving meer in het algemeen, alsook voor onder meer de cultuur en de democratie binnen onze samenleving, met name wat betreft het waarborgen van (o.a.) informatievrijheid en mediapluriformiteit.[405] Reeds eerder wezen we erop dat de kwestieuze wet hiertoe wenste bij te dragen. Dit is minstens een indicatie dat het gaat om gedragingen die kunnen worden beschouwd als de omzetting in recht van een (steeds meer) algemeen aanvaarde norm in onze maatschappij en waarvoor een strafrechtelijke reactie aangewezen lijkt te zijn om de bescherming ervan te garanderen. Dit blijkt ook met zoveel woorden uit de strafbepaling zelf, wanneer die verwijst naar de uitbating van bepaalde

[403] Bv. D. VOORHOOF, "De nieuwe mediawetgeving: krachtlijnen van de Wet op de Omroepreclame en het Kabeldecreet" in *Persvrijheid, omroeprecht en nieuwe media, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen*, 1987, (79) 95 e.v.

[404] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 47 en 205 e.v.

[405] *Cf.* A. BLANDIN-OBERNESSER, "La fourniture de services de médias audiovisuels: modification du cadre réglementaire face à la diversification de l'offre", *JDE* 2008, 143-145.

(audiovisuele) diensten die verenigbaar moet zijn met "de vrijwaring van de universele dienstverlening", dan wel bepaalde verplichtingen die daaruit voortvloeien.

350. Tot slot is er ook sprake van een duidelijk conceptueel verband met andere strafrechtelijk te handhaven bepalingen. Het betreft m.n. het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, waarmee de Vlaamse decreetgever uitvoering beoogde te geven aan de toen geldende regelgeving op Europees niveau inzake audiovisuele mediadiensten. Dit decreet komt hierna nog aan bod in Hoofdstuk 74, zodat in deze fase een verwijzing hiernaar kan volstaan.

Hoofdstuk 30. Besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1993 tot verlening van een vaarvergunning in de vorm van een waterwegenvignet

351. Vaartuigen die zonder geldig vignet varen of gemeerd zijn op de bevaarbare waterwegen van het Vlaamse gewest, krijgen krachtens artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1993 tot verlening van een vaarvergunning in de vorm van een waterwegenvignet[406] een *boete* die gelijk is aan het dubbele van de prijs van het vignet.

352. Opvallend is dat er in het voornoemd artikel nergens wordt gerefereerd aan de strafrechtelijke *geldboete*. Er wordt alleen gewag gemaakt van de notie "boete". Dit doet vermoeden dat er reeds ten grondslag van die bepaling een bestuurlijke boete ligt. Dit ligt ook in lijn met artikel 5 van het besluit dat bepaalt dat de ambtenaren vermeld in artikel 101 van het algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk belast zijn met de controle op de toepassing van het kwestieuze besluit. De vraag naar al dan niet depenalisering lijkt hier dan ook niet aan de orde te zijn.

[406] *BS* 24 juni 1993.

Hoofdstuk 31. Wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten

353. Artikel 13 van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten[407] herbergt een aantal strafbepalingen. Het betreft het uitoefenen van een ambulante of kermisactiviteit zonder de vereiste machtiging, het zich niet houden aan de voorwaarden en de verbodsbepalingen waaraan de uitoefening van de ambulante of kermisactiviteit onderworpen is, officieren en agenten belast met de controle op de ambulante werkzaamheid of kermisactiviteit verhinderen in hun controle-opdrachten,…

354. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de economie maakt immers deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  De wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten strekt ertoe enerzijds een betere bescherming te bieden aan foorkramers en ambulante handelaars. Het wetgevend kader wordt dus nodig geacht om de toekomst van de foorkramers en de ambulante handelaars veilig te stellen. Daarnaast wordt een reglementering nodig geacht om discriminerende handelspraktijken tegen te gaan.[408] Het niet-naleven van de vooropgestelde voorwaarden, kan worden beschouwd als oneerlijke mededinging.

- De inbreuk hangt ook samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

  Het niet-naleven van de vooropgestelde regels m.b.t. ambulante handel en kermisactiviteiten ligt in het verlengde van tal van bepalingen opgenomen in het Wetboek van economisch recht, zoals bv. de strafbaarstelling van oneerlijke marktpraktijken (VI.104 e.v. WER).

[407] *BS* 30 september 1993.
[408] Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten, *Parl.St.* Senaat 1975-76, nr. 844, 1-2.

De Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst eveneens naar inbreuken m.b.t. arbeidskaarten, beroepskaarten, en verblijfsvergunningen als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[409]

Er is ook onmiskenbaar een conceptueel verband tussen bepalingen van het kwestieuze artikel 13 en bepaalde andere strafbaarstellingen, zoals in hoofdstuk VI van titel III en afdeling III van hoofdstuk II van titel IX van huidig boek 2 Strafwetboek inzake aanmatiging van functies of titels resp. oplichting en bedriegerij.

Ook kan er worden gewezen op het feit dat, in de mate dat het gaat om het misdrijf van belemmering van toezicht, dit misdrijf ook in andere regelgeving strafrechtelijk wordt gehandhaafd.[410] *Zo kan er worden gewezen op het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek. Volledigheidshalve moet wel worden aangestipt dat de vooropgestelde sanctionering van niveau 4 kan bestaan uit hetzij een strafrechtelijke handhaving (gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro), hetzij een bestuurlijke handhaving (administratieve geldboete van 300 tot 3.000 euro).*
Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[411]

Hoofdstuk 32. Decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning

355. Krachtens artikel 24 van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning[412] wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van honderd euro tot honderdduizend euro of met een van die

[409] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[410] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 35, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 87.... *Contra:* Hoofdstuk 101.
[411] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[412] *BS* 14 oktober 1993.

straffen alleen (1°) hij die het hem toegewezen productiequotum overschrijdt, (2°) hij die het bij dit decreet geregelde toezicht verhindert, en (3°) hij die in de provincie Limburg onwettig grind exploiteert.

356. Blijkens de memorie van toelichting wenste de decreetgever met het decreet een kader te bieden om te komen tot de realisatie van een aantal krachtlijnen inzake grindwinningsbeleid op Vlaams niveau, waaronder het principe dat waardevolle natuurgebieden voortaan van grindwinning gespaard zullen blijven en het principe van het behoud en zo goed mogelijk herstel van het ecologisch en ruimtelijk patrimonium.[413]

357. De gedragingen die artikel 24 strafbaar stelt, hebben een impact op het (fysieke) milieu, bijvoorbeeld door het opgelegde productiequotum niet te respecteren of onwettig grond te exploiteren. Aldus maakt schade aan het fysieke milieu deel uit van de omschrijving van de inbreuk.

358. Bovendien kan er worden gewezen op het conceptuele verband dat er is tussen artikel 24 en andere strafbepalingen in de mate dat het gaat om het misdrijf van belemmering van toezicht. Ook in andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[414] Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[415]

Hoofdstuk 33. Decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij de verkiezingen

359. Artikel 5 van het decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij de verkiezingen[416] bepaalt dat onverminderd de artikelen 269 en 274 van het Strafwetboek wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en met een geldboete van

[413] Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning, *Parl.St.* Vl.Parl. 1991-92, nr. 565/1, 1-3.
[414] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 35, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 87.... *Contra:* Hoofdstuk 101.
[415] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[416] *BS* 31 mei 1994.

zesentwintig tot vijfhonderd euro of met een van die straffen alleen al wie de bepalingen van dit decreet overtreedt.

360. Dit decreet werd evenwel opgeheven voor wat betreft de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen bij artikel 24 van het decreet houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn[417] (zie hiervoor *infra* hoofdstuk 78).

361. Voor de motivering voor het behoud van de strafrechtelijke handhaving kunnen we in deze fase eveneens volstaan met een verwijzing naar *infra* Hoofstukken 62, 78 en 81. Het zijn alle strafbepalingen die niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Hoofdstuk 34. Wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen

362. De wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 14 juli 1994[418] (ook wel de 'ziekteverzekeringswet' of 'Riziv-Wet' genoemd), bevat, in de Afdeling II van Hoofdstuk IV van Titel VII ervan, een aantal strafrechtelijke sancties, naast administratieve sancties.

363. Het door de wetgever gekozen sanctiemechanisme is dus een gemengd handhavingssysteem, bestaande uit de mogelijkheid om bepaalde inbreuken te sanctioneren met administratieve sancties dan wel strafsancties, zij het nooit tegelijkertijd. Het is in dit verband dat het te bespreken artikel 168*sexies* van de Riziv-Wet in het vizier komt. Dit artikel bepaalt dat de administratieve sancties vermeld in de artikelen 166, 168, 168*bis*, 168*ter*, 168*quater* en 168q*uinquies* enkel worden opgelegd, voor zover het openbaar ministerie oordeelt dat er geen strafvervolging moet worden ingesteld of geen toepassing maakt van de artikelen 216*bis* en 216*ter* Sv.

[417] *BS* 25 augustus 2011.
[418] *BS* 27 augustus 1994.

364. Volgens de wetgever moeten gedragingen van sociaal verzekerden die het systeem van solidariteit van de sociale zekerheid ondermijnen, bestraft worden.[419] De wetgever hanteert als uitgangspunt de administratieve sanctie wat de handhaving betreft van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Hij verwijst hiervoor naar andere, sociaal- en arbeidsrechtelijke wetgeving, waar de administratieve sanctie, hetzij in de vorm van een geldboete, hetzij in de vorm van uitsluiting van prestaties, eveneens wordt beschouwd als het instrument bij uitstek om de naleving van de normen af te dwingen en de inbreuken te beteugelen, zodat de tegemoetkomingen en uitkeringen terecht komen bij de personen die door de toepasselijke wetgeving worden bedoeld.[420]

365. Daarnaast blijven evenwel strafrechtelijke sancties mogelijk. Hierbij trekken vooral de artikelen 166 en 168*quinquies* van de kwestieuze wet onze aandacht. Artikel 166 viseert de hypothese van het verhinderen of het belemmeren van toezicht, m.n. indien een verzekeringsinstelling, ondanks schriftelijke waarschuwing, de verplichting om documenten en informatie aan de inspectiediensten van het RIZIV te bezorgen niet vervult of de controle van deze diensten belemmert. Artikel 168*quinquies* viseert de sociaal verzekerde die op basis van een valse verklaring of een vals bescheid ten onrechte prestaties heeft genoten.

366. Het *in casu* voorliggende artikel 168*sexies* van de Riziv-Wet kadert in de wens van de wetgever om – in navolging van de evolutie in de nationale en Europese rechtspraak, waarbij zowel voor straf- als administratieve sancties dezelfde waarborgen worden gevergd – te voorzien in een aantal waarborgen zoals die ook in het strafrecht zijn voorzien.[421] Een van die waarborgen betreft het *ne bis in idem*-beginsel, zoals dat (o.a.) is verankerd in artikel 14, lid 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De administratieve sancties waarin de Riziv-Wet voorziet, kunnen immers worden beschouwd als sancties met een strafrechtelijk karakter, waardoor het beginsel *ne bis in idem* in acht moet worden genomen. Op basis hiervan mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor of waarvan hij reeds bij einduitspraak in een strafrechtelijke procedure is veroordeeld resp. vrijgesproken. Ook de Raad van State, afdeling Wetgeving had ter zake een aantal opmerkingen

[419] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake Volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer 2009-2010, nr. 2486/001, 6.
[420] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake Volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer 2009-2010, nr. 2486/001, 7.
[421] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake Volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer 2009-2010, nr. 2486/001, 7-8.

gemaakt. De Raad van State verwees hierbij naar een veelvoorkomende oplossing die erin bestaat dat de wetgever een regeling uitwerkt op basis waarvan een administratieve sanctie alleen kan worden opgelegd indien het openbaar ministerie niet vervolgt of geen gebruik maakt van zijn bevoegdheden krachtens de artikelen 216*bis* en 216*ter* Sv.[422]

367. Aan de hand van voornoemde tussenkomst van de wetgever kan er maar één spoor (bestuurlijk of strafrechtelijk) worden gevolgd en kan er finaal dus maar één enkele sanctie worden opgelegd. Dat de wetgever tussenkomt en een dergelijke 'éénsporige' procedure uitwerkt voor de samenloop van administratieve sancties en straffen, is overigens ook de wijze die de voorkeur heeft van zowel het EHRM als het Grondwettelijk Hof.[423] Het behoud van deze (straf)bepaling kan dan ook worden bepleit.[424]

368. Los van deze samenloopregeling, rijst de vraag of het behoud van (ook) de straffen op basis van de Riziv-Wet aangewezen is. Er zijn o.i. wel degelijk indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering. Belangrijk is immers dat eenieder krachtens artikel 23, derde lid, 2° Gw. het recht heeft op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid en op bijstand, waaronder geneeskundige bijstand. In de toelichting bij deze bepaling wordt m.b.t. het begrip 'sociale zekerheid' benadrukt dat de uitoefening van dergelijk recht in elk geval gekoppeld blijft aan de bijdrageplicht.[425] Hoewel deze bepaling niet als zodanig dwingend voorschrijft dat er strafrechtelijk moet worden opgetreden in geval van inbreuken op verplichtingen die hier desgevallend uit voortvloeien, levert dit toch minstens een indicatie op dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen kan zijn om de bescherming van dit grondrecht effectief te kunnen garanderen.

---

[422] Adv.RvS bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake Volksgezondheid, *Parl.St.* Kamer 2009-2010, nr. 2486/001, 28.

[423] Zie bv. EHRM 15 november 2016 (Grote Kamer), nrs. 24130/11 en 29758/11, A en B/Noorwegen, overw. 130; GwH 18 juni 2008, nr. 91/2008, overw. B.11 (hierbij verwijzend naar de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die stelt dat het aanbevolen is voor de wetgever om "*zelf de problematiek van het cumuleren van straffen te regelen in plaats van zulks af te schuiven op de [gerechtelijke] instanties"*). Zie ook S. DEPRÉ, E. DE LOPHEM, C.-H. DE LA VALLÉE POUSSIN, M. CHOMÉ en M.L. DE ROUVROIT, "Étude pratique des principes du contradictoire, des droits de la défense, *audi alteram partem* et *non bis in idem*" in S. BEN MESSAOUD en F. VISEUR (eds.), *Les principes généraux de droit administratif – Actualités et Applications Pratiques*, Brussel, Larcier, 2017, (493) 561.

[424] Zie hierover ook reeds uitvoerig L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke beperkingen op de persoonlijke bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde: naar een algemeen toetsingskader* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, 2020, 393-394 en de verdere referenties aldaar.

[425] *Parl.St.* Senaat, BZ 1991-92, nr. 100-2/3, 18; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, I, Brugge, die Keure, 2019, 457.

369. Daarnaast is er een duidelijk conceptueel verband aanwezig met andere strafbepalingen. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[426] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Er dient wel te worden aangestipt dat in het Sociaal Strafwetboek een duaal handhavingsmechanisme mogelijk werd gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro. Aan te merken valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[427]

370. In de mate dat het gaat om het ten onrechte verkrijgen van prestaties op basis van een valse verklaring of een vals bescheid, kan deze gedraging niet worden losgezien van de gemeenrechtelijke misdrijven van valsheid in geschriften (art. 194 e.v. Sw.), gebruik van valse geschriften (art. 197 Sw.), informaticabedrog (art. 504*quater* Sw.) en oplichting (art. 496 Sw.). De inbreuken van valsheid in geschriften, van het gebruik van valse stukken, van onjuiste of onvolledige verklaringen en van oplichting worden ook geherbergd in de artikelen 230 e.v. van het Sociaal Strafwetboek. Volledigheidshalve moet wel worden aangestipt dat de vooropgestelde sanctionering van niveau 4 kan bestaan uit hetzij een strafrechtelijke handhaving (gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro), hetzij een bestuurlijke handhaving (administratieve geldboete van 300 tot 3.000 euro).

[426] Zie bv. ook Hoofdstuk 50. *Contra*: Hoofdstuk 101.
[427] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 35. Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

371. Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid[428] (hierna: 'DABM') bevat, in het Hoofdstuk VI van Titel XVI ervan, een aantal bepalingen inzake strafrechtelijke handhaving.

372. Krachtens artikel 16.6.1, § 1, eerste lid van het DABM is elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de door deze Titel gehandhaafde milieuvoorschriften strafbaar met een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar en/of een geldboete van 100 euro tot 250.000 euro. Hierop gelden een aantal uitzonderingen, nl. wanneer het gaat om milieu-inbreuken (zie hierover nog *infra*), de overtreding van de verplichting tot aangifte en betaling van de milieuheffingen dan wel tot betaling van de administratieve geldboete overeenkomstig dit decreet of het niet voldoen aan bepaalde administratieve verplichtingen of vormvereisten. Het betreft een zogenaamd 'abstract gevaarzettingsdelict', waarbij de strafbaarstelling een gedraging zonder meer strafbaar stelt, m.a.w. zonder dat het delict aangeeft welke belangen of rechtsgoederen het beoogt te beschermen en waarbij de inhoud van de norm veeleer wordt bepaald door het bestuursorgaan bv. bij het vaststellen van de vergunningen en vergunningsvoorwaarden, de algemeen verbindende voorschriften die van toepassing zijn… (zgn. 'administratieve afhankelijkheid' van het strafrecht in milieuzaken).[429]

373. Artikel 16.6.1, § 2 stelt strafbaar met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of een geldboete van 100 euro tot 100.000 euro de personen die opzettelijk de opgelegde bestuurlijke maatregelen of geldboeten, voordeelontnemingen, veiligheidsmaatregelen of de door de rechter opgelegde maatregelen niet uitvoeren, betalen of negeren (1°), die opzettelijk de toezichtrechten schenden dan wel opzettelijk niet meewerken aan een identiteitscontrole

[428] *BS* 3 juni 1995.

[429] Dit in tegenstelling tot art. 16.6.2 e.v., die vormen zijn van zgn. 'concrete gevaarsdelicten', waarbij er sprake moet zijn van een concreet gevaar voor het beschermde (ecologische) rechtsgoed (nl. het leefmilieu) (zie *infra*). Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 71 e.v., hierbij verwijzende naar M. FAURE m.m.v. K. DEKETELAERE, J. HEYMAN, S. UBACHS, J. VANHEULE, F. VERBRUGGEN, en M. VISSER, "Schets van een nieuw Vlaams milieustrafrecht" in *Actualia Milieurecht*, Brugge, die Keure, 2004, 29 e.v. *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2132/1, 7.

door de toezichthouder dan wel de bevoegde milieuopsporingsambtenaren zoals bepaald door dit decreet (2° en 2/1°), die de orde van de zittingen van het handhavingscollege verstoren (3°) of die een opgelegd bevel in het kader van het Mestdecreet van 22 december 2006 niet uitvoeren of negeren (4°).

374. Artikels 16.6.2 DABM bestraft de wederrechtelijke emissie (*i.e.* het rechtstreeks of onrechtstreeks inbrengen of verspreiden) van stoffen, micro-organismen, geluid en andere trillingen of stralingen in of op water, bodem of atmosfeer, waardoor er een concreet gevaar wordt toegebracht voor het leefmilieu. Wanneer deze emissie opzettelijk gebeurt, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en/of een geldboete van 100 euro tot 500.000 euro. Gebeurt de emissie door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot drie jaar en/of een geldboete van 100 euro tot 350.000 euro (art. 16.6.2, § 1). Artikel 16.6.2, § 2 geeft aan gemeenten de mogelijkheid om, in afwijking van de strafbaarstellingen in artikel 16.6.2, § 1, kleine vormen van openbare overlast te sanctioneren met gemeentelijke administratieve sancties op grond van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet.[430] Wanneer de gemeente geen dergelijke sancties heeft bepaald, worden deze vormen van overlast gestraft met een geldboete van maximum 43,75 euro.[431]

[430] De decreetgever verwijst naar de volgende voorbeelden van kleine openbare overlast: lokale geluidsoverlast, wildplassen, het laten loslopen van honden waar dit niet mag, het niet rein houden van de omgeving door verkooppunten voor drank en voeding voor onmiddellijke consumptie, het op kleine schaal niet onderhouden van private (braakliggende) terreinen en van grachten (om de afloop van hemelwater te verzekeren)... Hiermee beoogde de decreetgever het zekerstellen van een daadwerkelijk antwoord op deze problemen, die weliswaar relatief klein en eenvoudig van aard zijn maar toch een negatieve impact hebben op de samenleving en waarvoor een snelle en effectieve (zij het relatief geringe) bestraffing wenselijk is. Zie het verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen' […], *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 51-52.

[431] Het GwH heeft reeds geoordeeld dat, zij het m.b.t. de gelijkaardige bepaling in art. 16.6.3, § 2 (zie *infra*), dat de loutere omstandigheid dat art. 16.6.3 DABM het de gemeenten mogelijk maakt om administratieve sancties op te leggen om gedragingen te bestraffen die strafrechtelijk worden bestraft, terwijl art. 119*bis* Nieuwe Gemeentewet dat in een dergelijk geval niet mogelijk maakt, niet per definitie betekent dat inbreuk zou worden gemaakt op de bevoegdheden van de federale wetgever. Zo overwoog het GwH (o.a.) dat de federale wetgever krachtens art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vierde streepje BWHI weliswaar bevoegd is voor het regelen van de organisatie en het beleid inzake de politie, met inbegrip van art. 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet, maar die bevoegdheid impliceert niet dat de gewesten de gemeenten enkel onder de bij art. 119*bis* Nieuwe Gemeentewet vastgestelde voorwaarden, nl. om gedragingen te bestraffen die niet reeds strafrechtelijk worden bestraft, zouden kunnen machtigen om administratieve sancties op te leggen. Evenmin doet de bepaling in art. 16.6.3, § 2, in de mate dat zij verwijst naar 'kleine vormen van openbare overlast', afbreuk aan het legaliteitsbeginsel in strafzaken. Zie GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010.

375. In gelijkaardige zin bestraft artikel 16.6.3 het wederrechtelijk achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen. Wanneer dit opzettelijk gebeurt, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en met een geldboete van 100 euro tot 500.000 euro. In geval van gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot drie jaar en/of met een geldboete van 100 euro tot 350.000 euro (art. 16.6.3, § 1). Artikel 16.6.3, § 2 geeft aan gemeenten de mogelijkheid om, in afwijking van de strafbaarstellingen in artikel 16.6.3, § 1, kleine vormen van openbare overlast te sanctioneren met gemeentelijke administratieve sancties op grond van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet.[432]

376. De artikels 16.6.3*ter*-16.6.3*quinquies* bevatten op hun beurt bepalingen die het stellen van bepaalde handelingen bestraffen in strijd met het decreet Natuurbehoud[433] en het Bosdecreet.[434] Krachtens artikel 16.6.3*ter* wordt gestraft diegene die wederrechtelijk specimens van beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten zoals vermeld in het decreet Natuurbehoud dan wel de eieren van die diersoorten of delen of afgeleide producten van die dier- en plantensoorten, in bezit heeft, vangt of zich toe-eigent, beschadigt, doodt of verhandelt (1°) dan wel de nesten, rustplaatsen of voortplantingsplaatsen van die diersoorten beschadigt (2°). Wanneer dit opzettelijk gebeurt, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en/of een geldboete van 100 tot 500.000 euro (lid 1). In geval van gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot drie jaar en/of met een geldboete van 100 tot 350.000 euro (lid 2).

377. Overeenkomstig artikel 16.6.3*quater* wordt gestraft diegene die wederrechtelijk betekenisvolle schade toebrengt aan bepaalde habitats of leefgebieden als bedoeld in het decreet Natuurbehoud. Wanneer dit opzettelijk gebeurt, wordt de schuldige gestraft met een

---

[432] Anders dan in art. 16.6.2 (zie *supra*) gaat het in dit geval specifiek om afvalgerelateerde vormen van kleine openbare overlast. De decreetgever geeft als voorbeeld het sluikstorten of het achterlaten van zwerfvuil (zie het verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen' […], *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/5, 52-53). Merk op dat, eveneens anders dan art. 16.6.2, § 2, dit artikel sinds de wijzigingen ervan door het decreet van 8 juni 2018 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (2 juli 2018), niet meer uitdrukkelijk bepaalt dat wanneer de gemeente geen dergelijke sancties heeft bepaald, deze vormen van overlast worden gestraft met een strafrechtelijke geldboete. De parlementaire voorbereiding ter zake verschaft hierover ook geen verduidelijking (zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1547).

[433] Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 10 januari 1998 (hierna: 'decreet Natuurbehoud').

[434] Bosdecreet van 13 juni 1990, *BS* 28 september 1990 (hierna: 'Bosdecreet').

gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en/of een geldboete van 100 tot 500.000 euro (lid 1). In geval van gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot drie jaar en/of een geldboete van 100 tot 350.000 euro (lid 2). Krachtens dit artikel wordt eveneens gestraft diegene die de voorschriften niet naleeft die gelden in gebieden die een Grote Eenheid Natuur (GEN) dan wel een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO) vormen, zoals bepaald door het decreet Natuurbehoud. Wanneer dit opzettelijk gebeurt, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en/of een geldboete van 100 euro tot 500.000 euro (lid 3). In geval van gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot drie jaar en/of een geldboete van 100 euro tot 350.000 euro (lid 4).

378. Artikel 16.6.3*quinquies* bepaalt ten slotte dat diegene wordt gestraft die wederrechtelijk handelingen stelt waardoor bepaalde, met bomen begroeide oppervlakten als bedoeld in het Bosdecreet verdwijnen en er aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven. De straffen zijn een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en/of een geldboete van 100 euro tot 500.000 euro wanneer dit opzettelijk gebeurt (lid 1), dan wel een gevangenisstraf van een maand tot drie jaar en/of een geldboete van 100 tot 350.000 euro wanneer dit gebeurt door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid (lid 2).

379. De decreetgever verduidelijkte in de memorie van toelichting bij het DABM dat dit decreet het resultaat is van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, opgericht met als opdracht 'het uitwerken van een voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne en het doen van aanbevelingen om de doelmatigheid van het milieuhygiënerecht te verhogen', zoals later uitgebreid tot ook 'het opstellen van voorontwerpen van decreet tot herziening van de sectorale milieuwetgeving'. De bedoeling was uiteindelijk om te komen tot een decreet omvattende de bepalingen die de eerste bouwsteen vormden van een decreet houdende de algemene bepalingen inzake het milieubeleid, die dus later nog moest worden aangevuld met de nodige bepalingen (aanbouwdecreet).[435]

380. Belangrijk is dat het handhavingsluik van het DABM ingrijpend is gewijzigd, namelijk door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende

[435] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl.St.* Vl.Raad 1994-95, nr. 718/1, 1-4.

algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen"[436] (hierna: 'Milieuhandhavingsdecreet'). Dit laatste decreet voegt, zoals reeds blijkt uit het opschrift zelf, een nieuwe Titel XVI toe aan het DABM, die een eenvormige en geactualiseerde regeling beoogt in te voeren met betrekking tot het toezicht, de handhaving en veiligheidsmaatregelen en dit voor in beginsel het volledige domein van het Vlaams milieurecht.[437] De (nieuwe) bepalingen inzake strafrechtelijke handhaving vinden we nu terug in artikel 16.6.1 e.v. Nadien werden nog een aantal bijkomende (straf)bepalingen ingevoegd door het decreet 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving.[438] Het betreft de artikelen 16.6.3*bis*-16.6.3*septies.*[439]

381. Met het Milieuhandhavingsdecreet beoogde de decreetgever een goed georganiseerd regelgevingsproces uit te bouwen, door te streven naar minder detaillistische regelgeving en een vermindering van het aantal strafbepalingen en – waar nuttig – een vervanging van de strafsancties door administratieve sancties. De tekst is tot stand gekomen met behulp van (o.a.) enerzijds een ambtelijke stuurgroep van experts op het vlak van de milieuhandhaving, die hebben gewerkt met de reeds eerdere tekstvoorstellen ter zake van de universiteiten van Gent en Maastricht/Leuven als uitgangspunt, en anderzijds een aantal overlegrondes met de betrokken actoren op het vlak van milieuhandhaving en gesprekken met een aantal juridische

---

[436] *BS* 29 februari 2008.

[437] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 3; zie ook C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, "Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl", *TvM* 2009, (326) 327. Zie voor het concrete toepassingsgebied art. 16.1.1 DABM.

[438] *BS* 25 juni 2009.

[439] Art. 16.6.3*bis*, dat voorzag in straffen voor het negeren van een transportverbod m.b.t. meststoffen, werd intussen evenwel opgeheven bij decreet 8 juni 2018 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, *BS* 2 juli 2018, omdat door de inwerkingtreding van het decreet van 12 juni 2015 tot wijziging van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (*BS* 29 juli 2015), feiten gepleegd vanaf 1 januari 2016 m.b.t. het vervoer en het gebruik van meststoffen niet langer gesanctioneerd worden overeenkomstig de bepalingen van het DABM. In gelijkaardige zin werd ook art. 16.6.3*sexies* opgeheven door voornoemd decreet, dat voorzag in straffen voor het (verboden) vervoer, afzet dan wel gebruik van spuistroom en spuiwater. Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1547/1, 24 en 25. Art. 16.6.3*septies* werd opgeheven door het decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*BS* 21 januari 2014), dat voorzag in straffen voor schendingen van een aantal regels uit het milieurecht, die evenwel werden geklasseerd als loutere overtredingen, omdat een bestraffing voor dergelijke schendingen als wanbedrijf te zwaar werd beschouwd. De decreetgever achtte het in dit geval noodzakelijk om de inbreuken te depenaliseren en af te handelen als milieu-inbreuken (zie hierover nog *infra*). Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2197/1, 27.

experts ter zake.[440] Met deze uitgangspunten indachtig, beoogde de decreetgever te komen tot een meer uniforme geactualiseerde regelgeving inzake milieuhandhaving.[441] Deze (nood aan) meer eenvormigheid gold in het bijzonder op het vlak van de strafbepalingen, waar er tot dan toe sprake was van een grote diversiteit in strafbaarstellingen en strafmaten.[442]

382. Volgens de decreetgever moet het handhavingsbeleid en het sanctie-instrumentarium – anders dan in het verleden – inspelen op de aard, de ernst, de omvang en de gevolgen van de niet-naleving van de milieuregelgeving.[443] Het is hierbij niet de bedoeling om met het decreet iedere schending van de regelgeving – hoe miniem ook – strafrechtelijk te gaan beteugelen via gevangenisstraffen en strafrechtelijke geldboeten, maar integendeel om via bestuurlijke geldboetes dan wel maatregelen bepaalde vormen van ongewenst gedrag tegen te gaan. De decreetgever noemt als voorbeeld die gedragingen die veeleer neerkomen op een schending van administratieve verplichtingen.[444] Hiertoe maakt de decreetgever het onderscheid tussen enerzijds (milieu-) misdrijven, die in beginsel strafrechtelijk worden gehandhaafd, en anderzijds (milieu-) inbreuken, die bestuurlijk worden gehandhaafd via (exclusieve) bestuurlijke geldboetes.[445] Heeft de procureur des Konings aangegeven uitdrukkelijk af te zien van strafrechtelijke vervolging, dan komt het milieumisdrijf alsnog in aanmerking voor een afhandeling via een (alternatieve) bestuurlijke geldboete. In dit geval heeft de decreetgever dus een vorm van een cascadesysteem uitgewerkt, waarbij de procureur des Konings eerst het woord krijgt.[446] Aan te stippen valt dat het DABM, naast handhaving via (strafrechtelijke of bestuurlijke) sancties, ook nog voorziet in de mogelijkheid om te handhaven via maatregelen, zoals maatregelen opgelegd door de rechter[447] dan wel bestuurlijke maatregelen.[448]

---

[440] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 4-5.
[441] *Ibid.*, 3.
[442] *Ibid.*, 7.
[443] *Ibid.*, 9 en 10.
[444] Zie *ibid.*, 9 en 12.
[445] Zie art. 16.1.2, 2° resp. 1° *jo.* art. 16.4.27, lid 3 DABM. Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 12-13.
[446] O.b.v. art. 16.4.27, lid 2 *jo.* art. 16.4.31-16.4.39 DABM. Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 59.
[447] Zie bv. het in art. 16.6.5 DABM aangehaalde verbod door de rechter om de inrichtingen, die aan de oorsprong van het milieumisdrijf liggen, te exploiteren gedurende de termijnen die hij bepaalt. Uit de tekst zelf blijkt dat het gaat om een strafrechtelijke (veiligheids)maatregel. Daarnaast kunnen we ook nog wijzen op de strafrechtelijke herstelmaatregelen vermeld in art. 16.6.6 e.v. DABM.
[448] Het DABM onderscheidt drie soorten bestuurlijke maatregelen, waaraan desgevallend een bestuurlijke dwangsom kan worden gekoppeld, nl.: het regularisatiebevel, het stakingsbevel en de bestuursdwang (zie art. 16.4.5 e.v. DABM). Merk op dat het DABM, naast deze bestuurlijke maatregelen, ook nog de zgn. bestuurlijke

383. Hieruit blijkt duidelijk dat het strafrecht reeds als laatste redmiddel geconcipieerd is in het decreet zelf. Dit volgt ook uit de memorie van toelichting, waarin de decreetgever uitdrukkelijk stelt dat de bestuurlijke handhaving van milieudelicten het uitgangspunt moet zijn, daar waar de inzet van het strafrecht bij voorkeur het *ultimum remedium* moet zijn.[449]

384. Daarnaast kadert het Milieuhandhavingsdecreet blijkens de memorie van toelichting in de toenemende invloed van Europese en internationale regelgeving en tendensen op het vlak van een harmonisering van het milieustrafrecht.[450] In dit verband neemt met name de Richtlijn inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht (hierna: 'Milieustrafrechtrichtlijn')[451] een belangrijke plaats in (zie ook *infra*).

385. Het decreet 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving strekt er op zijn beurt hoofdzakelijk toe om, in een tweede fase, (het toepassingsgebied van) Titel XVI van het DABM aan te passen en te verruimen naar o.a. ook het Mestdecreet van 22 december 2006[452].[453] Vanuit die optiek wordt ook het strafrechtelijk

---

'veiligheidsmaatregelen' kent, die (o.a.) een verbod kunnen inhouden op het gebruik van bepaalde gebouwen, installaties of machines (o.b.v. art. 16.7.1 e.v.).

[449] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 18. Voorheen was het strafrecht daarentegen het primaire handhavingsinstrument om milieubepalingen af te dwingen. Zie ook o.a. J. HEYMAN, "Is er een Copernicaanse wending op til in het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid?", *NC* 2008, 303-326. FAURE verwijst in dit verband zelfs naar een 'paradigmaverschuiving', waarbij er steeds meer andere handhavingsopties mogelijk worden en het strafrecht een steeds meer beperkte rol krijgt. Deze tendens doet zich overigens niet enkel voor in België, maar ook in andere landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Zie M.G. FAURE, "A Paradigm Shift in Environmental Criminal Law" in R. SOLLUND, C.H. STEFES en A.R. GERMANI, *Fighting Environmental Crime in Europe and Beyond*, Palgrave Macmillan, Londen, 2017, 17-43.

[450] Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 15 e.v.; *cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake milieuhandhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2132/1, 7-8.

[451] Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, *Pb.L.* 2008, 328. Deze richtlijn is tot stand gekomen in het licht van o.a. het zgn. 'milieustrafrechtarrest' van het Hof van Justitie van 13 september 2005 (nr. C-176/03), waarin het Hof zich moest buigen over de vraag naar de rechtsgrond voor de bevoegdheid van de Europese regelgever tot het opleggen van strafrechtelijke sanctieverplichtingen inzake milieu. Zie hierover o.a. R. MEEUS, "Specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht: een zorg voor onze wetgever en handhavers?", *MenR* 2008, afl. 8, (478) 480-481; A. DE LANGE en M.J.C. VISSER, Europese wetgevingsinitiatieven op het gebied van het milieustrafrecht", *MenR* 2007, afl. 5, 270-275.

[452] Decreet 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, *BS* 29 december 2006. Zie over dit decreet ook nog *infra* Hoofstuk 65.

[453] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2132/1, 3.

handhavingsluik aangepast en wordt Titel XVI van het DABM uitgebreid met een aantal specifieke strafbepalingen afkomstig uit o.a. voornoemd Mestdecreet.[454] De decreetgever beoogde hiermee enerzijds een hogere strafmaat te bewerkstelligen voor deze aparte strafbaarstellingen, maar ook om het decreet dan reeds af te stemmen met de Europese regelgeving inzake het milieustrafrecht (zie ook *infra*).[455]

386. Er zijn doorslaggevende indicatoren voor het behoud van de strafbepalingen in het DABM, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Artikel 3 van de Milieustrafrechtrichtlijn verplicht de lidstaten immers te voorzien in strafrechtelijke sancties voor bepaalde vormen van milieucriminaliteit. Volgens de Commissie zijn de bestaande sanctiesystemen immers ontoereikend om een volledige naleving van de milieubeschermingswetgeving te garanderen en is er nood aan de invoering van strafrechtelijke sancties die een sociale afkeuring uitdrukken die kwalitatief verschilt van het effect van administratieve sancties dan wel compensatieregelingen naar burgerlijk recht.[456] Overeenkomstig artikel 3 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat een aantal handelingen strafbaar worden gesteld als zij wederrechtelijk en opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan.[457] De lidstaten moeten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat

---

[454] *Ibid.*, 7.
[455] *Ibid*.
[456] Zie overw. 3 van de Milieustrafrechtrichtliin.
[457] Zie art. 3 *jo.* art. 2, a) van de Milieustrafrechtrichtlijn. Deze gedragingen hebben o.a. betrekking op:
- Het lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materie in de lucht, de grond of het water, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;
- Het inzamelen, vervoeren, hergebruiken of verwijderen van afvalstoffen waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;
- Bepaalde overdrachten van afvalstoffen;
- Het exploiteren van een bedrijf waar een gevaarlijke activiteit wordt verricht of waar gevaarlijke stoffen of preparaten worden opgeslagen of gebruikt, waardoor buiten die inrichting de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;
- Het produceren, bewerken, hanteren, gebruiken, voorhanden hebben, opslaan, vervoeren, in- en uitvoeren en verwijderen van kernmateriaal of andere gevaarlijke radioactieve stoffen, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt;
- Het doden, vernietigen, bezitten of vangen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten;
- Het verhandelen van specimens van beschermde in het wild levende dier- of plantensoorten of delen of afgeleide producten daarvan;
- Elke gedraging die aanzienlijke schade toebrengt aan een beschermde habitat;
- Het produceren, invoeren, uitvoeren, afzetten op de markt of gebruiken van ozonafbrekende stoffen.

Zie hierover ook A. GOURITIN en P. DE HERT, "La directive du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal: première réalisation du «nouveau» système de droit pénal européen", *JDE* 2009, 164-171.

deze feiten strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties.[458] De (Belgische) regelgever/decreetgever beoogde aan deze verplichtingen tegemoet te komen in het bijzonder door de strafbepalingen van artikelen 16.6.2-16.6.3 en 16.6.3*ter*-16.6.3*quinquies* van het Milieuhandhavingsdecreet.[459] Voor deze gedragingen is er dus een hiërarchisch hogere norm aanwezig die de strafbaarstelling ervan dwingend voorschrijft.

387. Aan te stippen valt dat hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan het principe van het strafrecht als *ultimum remedium,* dat de decreetgever naar voren had geschoven bij het ontwerp van Milieuhandhavingsdecreet. De Milieustrafrechtrichtlijn stelt weliswaar het strafrechtelijk handhavingsspoor voorop, maar dit geldt enkel voor de *meest ernstige vormen* van milieucriminaliteit, als noodzakelijke aanvulling op andere vormen van (i.h.b. bestuurlijke) handhaving.[460]

388. Artikel 16.6.1 DABM lijkt ons daarentegen niet als zodanig voort te vloeien uit een hiërarchisch hogere norm.[461] Bovendien rezen er reeds vragen inzake de legaliteit van artikel 16.6.1, § 1, omdat het gaat om een algemeen geformuleerde bepaling die voorziet in een strafbaarstelling van elke schending van milieuregelgeving die onder het toepassingsgebied van Titel XVI DABM valt (ook wel een 'vangnetbepaling' genoemd).[462] In een arrest van 29 januari 2010 heeft het hof van beroep van Gent evenwel geoordeeld dat deze bepaling het legaliteitsbeginsel niet schendt, overwegende o.m. dat de gehandhaafde regelgeving gedetailleerd is weergegeven en de uitzonderingen waarop de strafbaarstelling niet geldt

[458] Art. 5 Milieustrafrechtrichtlijn. Voorts moeten de lidstaten ervoor dat in bepaalde omstandigheden ook rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor deze strafbare feiten en kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties (art. 6 en 7 Milieustrafrechtrichtlijn).

[459] Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 72-74 (verwijzende naar het (toen hangende) gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht, 30 september 2002, 2001/0076 (COD)) resp. memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2132/1, 7-8 en 14 (verwijzende naar wat uiteindelijk de Milieustrafrechtlijn is worden); zie ook C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, "Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl", *TvM* 2009, (326) 364.

[460] R. MEEUS, *Sanctionering van het Europees milieurecht,* Antwerpen, Intersentia, 2014, 434.

[461] Dit blijkt evenmin uit de parlementaire voorbereidingen.

[462] Zo stelde de Raad van State in zijn advies bij het ontwerp van Milieuhandhavingsdecreet reeds vragen m.b.t. de overeenstemming van deze bepaling met het legaliteitsbeginsel in strafzaken (zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 219-220). Zie hierover eveneens kritisch o.a. F. VAN VOLSEM en B.J. MEGANCK, "Milieurecht en straf(proces)recht: een aantal bedenkingen met onder meer aandacht voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen", *TvM* 2008, (746) 753-755; C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, "Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl", *TvM* 2009, (326) 363.

uitdrukkelijk zijn opgesomd, zodoende dat de burger op basis van de bewoordingen kan weten welke regelgeving hij moet nakomen.[463]

389. Ook in dit geval is er o.i. sprake van doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van het behoud van de strafbepaling, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Hoewel schade veroorzaakt aan het leefmilieu als zodanig niet uitdrukkelijk deel uitmaakt van de omschrijving van de geviseerde inbreuken, gaat het om gedragingen die de schending inhouden van voorschriften die blijkens de memorie van toelichting moeten worden gehandhaafd in het licht van een geloofwaardig en effectief milieubeleid.[464] Dit milieubeleid heeft als doel de bescherming van het (leef)milieu.[465] Belangrijk is dat eenieder krachtens artikel 23, derde lid, 2° Gw. het recht heeft op de bescherming van een gezond leefmilieu. In die zin kan worden geargumenteerd dat de geviseerde inbreuken afbreuk kunnen doen aan een door de grondwet gewaarborgd belang, zodat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is om de effectieve bescherming ervan te garanderen. In dit verband kunnen we, in de mate dat het gaat om artikel 16.6.1, § 1, verwijzen naar de rol die een opvangnetbepaling kan spelen in het licht van de verplichtingen die desgevallend voortvloeien uit hogere regelgeving om volledigheid te kunnen garanderen wat betreft de handhaving van deze verplichtingen.[466] Belangrijk hierbij is dat de strafbepaling van artikel 16.6.1 niet élke vorm van schendingen van milieuvoorschriften strafbaar stelt, nu er zoals gezegd belangrijke uitzonderingen gelden, bv. wanneer het veeleer gaat louter administratieve verplichtingen. Vanuit die optiek kan een strafrechtelijke sanctionering zeker te verantwoorden zijn.[467]

---

[463] Nog volgens het hof van beroep is het zo dat, wanneer een concrete voorwaarde voor strafbaarheid in die regelgeving zelf niet zodanig zou zijn omschreven dat de burger op basis van de relevante bepalingen en in voorkomend geval met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges niet kan weten welke handelingen en verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen, het wettigheidsbeginsel wordt miskend door die regelgeving en niet art. 16.6.1, § 1 DABM. Zie Gent 29 januari 2010, nr. C/142/10, onuitg.; H. VAN LANDEGHEM, "Strafrechtelijke handhaving in het milieuhandhavingsdecreet" in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*", Brugge, die Keure, 2010, (133) 143-144.

[464] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 3.

[465] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl.St.* Vl.Raad 1994-95, nr. 718/1, 6 en 7.

[466] In gelijkaardige zin stelde MEEUS reeds in zijn proefschrift, specifiek inzake sanctionering van het Europees milieurecht, dat het in het licht van deze volledigheid aangewezen kan zijn dat de betreffende milieuregelgeving, naast de vaststelling van concrete sanctievoorschriften op maat van welbepaalde inbreuken, voorziet in een vorm van een vangnetbepaling die alle 'restinbreuken' op de voorschriften van de hogere norm sanctioneert. Te denken valt aan het voorbeeld van (ernstige) vormen van milieuschade die evenwel niet wederrechtelijk gebeuren. Zie R. MEEUS, *Sanctionering van het Europees milieurecht,* Antwerpen, Intersentia, 2014, 539.

[467] Vgl. met M. FAURE, "Het milieustrafrecht in rechtsvergelijkend perspectief", *Panopticon* 1991, (310) 315 en 318.

390. Bovendien is er een duidelijk conceptueel verband tussen bepaalde strafbaarstellingen in artikel 16.6.1 DABM en andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. In zoverre het bijvoorbeeld gaat om personen die opzettelijk niet meewerken aan een identiteitscontrole door de toezichthouder of milieuopsporingsambtenaar, kan worden verwezen naar de gelijkaardige strafbepaling in artikel 34 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt[468], zij het dat het in dit geval gaat om een identiteitscontrole door een politieambtenaar.[469] Daarnaast wordt, wanneer het gaat om het verhinderen van toezicht of toezichtrechten, dit ook in andere bepalingen strafrechtelijk gehandhaafd.[470] Op te merken valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[471] Daarbij komt dat er sprake is van samenhang tussen de strafbepalingen van het DABM en de andere strafbepalingen in het ruimere omgevingsrecht. Hier kunnen we bijvoorbeeld verwijzen naar de Gecoördineerde decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 alsook het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, dat we later nog bespreken, al kunnen de diverse handhavingssystemen in het omgevingsrecht meer in het algemeen nog meer op elkaar worden afgestemd (zie hierover *infra* Hoofdstuk 76 resp. 90).

391. Tot slot refereert ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 uitdrukkelijk aan milieumisdrijven, zoals vervat in het DABM, als feiten die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is, zij het dat de omzendbrief lijkt te suggereren dat het effectief moet gaan om een prioritaire strafrechtelijke handhaving, daar waar de decreetgever net de bestuurlijke handhaving als uitgangspunt naar voren schuift.[472]

---

[468] *BS* 22 december 1992.
[469] Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1547/1, 42.
[470] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 32, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 87…. *Contra:* Hoofdstuk 101.
[471] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[472] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 7, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 36. Decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende de brevetten van havenloods, bootman en diepzeeloods

392. Het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaams Gewest en betreffende de bevretten van havenloods, bootman en diepzeeloods[473] herbergt in artikel 20 een aantal misdrijven. Worden meer bepaald strafbaar gesteld:

- het zich onttrekken aan de verscherpte loodsplicht;

- het niet tijdig melden van de aankomst of het vertrek;

- het optreden als loods door een niet-gekwalificeerd persoon;

- het bemoeilijken van de vaststellingen van overtredingen;

- het niet naleven van een verbod tot opvaart of afvaart.

393. Ook zijn er strafsancties voorzien voor het aanvragen van loodsprestaties, wetende dat de kosten niet kunnen betaald worden, en voor het ontduiken van de krachtens het ontwerp verschuldigde vergoedingen. Deze strafsancties hebben tot doel de daadwerkelijke inning van de loodsgelden en de aanverwante vergoedingen te verzekeren.

394. Er zijn doorslaggevende indicatoren voorhanden die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n.:

- De schade toegebracht aan het fysieke milieu maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
  Het kwestieuze decreet strekt er immers toe bij te dragen tot de verhoging van de veiligheid van het scheepvaartverkeer. [474]

- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

[473] *BS* 5 september 1995.
[474] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods, *Parl.St.* Vlaamse Raad, 2004-2005, nr. 1994-95, nr. 716.

Hier wordt de strafbaarstelling geviseerd van het optreden als loods zonder vereist brevet.

In de samenleving moet men kunnen uitgaan van de authenticiteit en de waarachtigheid van bepaalde tekens en vormen, zoals graden, titels en brevetten. Zij vormen de grondslag voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer tussen enerzijds de overheid en personen en anderzijds tussen personen onderling. Wanneer men niet meer kan uitgaan van de waarachtigheid van graden of titels, brengt dit ontegensprekelijk schade toe aan het samenleven in onze maatschappij.[475]

- De schade toegebracht aan de economie maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

Wanneer loodsgelden en de aanverwante vergoedingen worden ontdoken, heeft dit per definitie een impact op de Schatkist.

- De inbreuken hangen samen met andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken;

Deze strafbaarstellingen m.b.t. het optreden als loods zonder vereist brevet liggen in lijn met de gemeenrechtelijke strafbepalingen van aanmatiging van functies, titels of graden van de artikelen 227 t.e.m. 232 Sw.

De kwestieuze strafbepaling heeft ook betrekking op het verhinderen of het belemmeren van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[476] *Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Er dient wel te worden aangestipt dat in het Sociaal Strafwetboek een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes*

[475] A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 2020, 23.
[476] Zie bv. ook Hoofdstuk 50. *Contra*: Hoofdstuk 101.

maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro. Een duaal handhavingsmechanisme voor de niet-naleving van de inspectie of de belemmering van het toezicht is ook gekend in bv. de artikelen 4.1.2.5 en 4.1.2.6., §2, 2° van het Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019.[477] *Tot slot merken we nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.*[478]

De strafbepalingen die betrekking hebben op het niet tijdig melden van de aankomst of het vertrek of het niet naleven van een verbod tot opvaart of afvaart liggen in het verlengde van de strafbepalingen van het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst (zie infra Hoofdstuk 109), alsook met bv. artikel 4.1.2.6. van het Scheepvaartwetboek. Het Scheepvaartwetboek voorziet evenwel in een duaal handhavingsmechanisme.

Het ontduiken van loodsgelden en de aanverwante vergoedingen kan dan weer in verband worden gebracht met fiscale strafbepalingen (zie infra Hoofdstuk 94), alsook met artikel 234 van het Sociaal Strafwetboek op grond waarvan eenieder strafbaar is die geen of minder bijdragen heeft betaald dan verschuldigd. Het Sociaal Strafwetboek voorziet evenwel in een duaal handhavingsmechanisme.

Hoofdstuk 37. Decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen

395. Artikel 4 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen[479], ook wel 'het Dijkendecreet' genoemd, bepaalt dat de gewestelijke waterbeheerders alle noodzakelijke waterkeringswerken, alle werken tot de aanleg of aanpassing van overstromingsbekkens en wachtbekkens, en alle werken tot de aanleg of aanpassing van de rechtstreekse toegangswegen naar de waterkeringswerken, overstromingsbekkens en wachtbekkens kunnen uitvoeren op

[477] *BS* 1 augustus 2019.
[478] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[479] *BS* 1 juni 1996.

onroerende goederen die zijn gelegen langs bepaalde rivieren en bijrivieren dan wel in bepaalde valleien van onbevaarbare waterlopen.

396. Overeenkomstig artikel 15 van het Dijkendecreet wordt degene die de uitvoering van de werken zoals omschreven in artikel 4 verhindert, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en/of een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro. Bij herhaling binnen een jaar na een vorige veroordeling, kan de straf op het dubbel van het maximum worden gebracht.

397. Krachtens artikel 16 van hetzelfde decreet wordt degene die de ambtenaren of officieren opzettelijk belemmert of hindert bij de uitvoering van hun opdrachten, waaronder het schouwen van de waterkeringen en het houden van toezicht op de naleving van de toepasselijke regels, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en/of een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro, onverminderd de toepassing van de straffen, bepaald bij de artikelen 271 tot 274 van het strafwetboek. Bij herhaling binnen een jaar na een vorige veroordeling kan de straf op het dubbel van het maximum worden gebracht.

398. Volgens de memorie van toelichting kadert het Dijkendecreet hoofdzakelijk in de beheersing van de waterstanden en het indijken van het overstromingsgevaar in kwetsbare, lage contreien, wat volgens de decreetgever een essentiële factor is voor de bescherming van de veiligheid en het welzijn van de bevolking, alsook voor de vrijwaring van het economische en industriële patrimonium.[480] Het Dijkendecreet breidt (o.a.) de federale Dijkenwet van 18 juni 1979[481] uit[482] en heft deze tegelijk op voor wat de Vlaamse gemeenschap betreft.[483]

399. Specifiek wat de strafbepalingen betreft, neemt het Dijkendecreet grotendeels de bepalingen over van de federale Dijkenwet.[484] De federale wetgever verantwoordde de strafbepalingen destijds in het licht van de autonomie van de polderbesturen en het eigendomsrecht van de particulieren, die tot geen wildbouw aanleiding mogen geven, nu de belangen van de gemeenschap in het gedrang zouden kunnen worden gebracht.[485]

---

[480] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de waterkeringen, *Parl.St.* Vl.Parl. 1995-96, nr. 196/1, 1.
[481] *BS* 7 juli 1979.
[482] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de waterkeringen, *Parl.St.* Vl.Parl. 1995-96, nr. 196/1, 2.
[483] Art. 18 Dijkendecreet.
[484] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de waterkeringen, *Parl.St.* Vl.Parl. 1995-96, nr. 196/1, 5.
[485] Memorie van toelichting bij het ontwerp van dijkenwet, *Parl.St.* Senaat 1977-78, nr. 374/1, 11.

400. Hoewel schade aan de integriteit van personen dan wel aan de economie niet als zodanig expliciet deel uitmaken van de omschrijving van de inbreuken, kan worden geargumenteerd dat door het verhinderen van de uitvoering van noodzakelijke waterkeringswerken e.d., de beheersing van de waterstanden en het indijken van het overstromingsgevaar in het gedrang wordt gebracht in bepaalde, kwetsbare gebieden, wat op zijn beurt gevolgen kan hebben voor de veiligheid en dus ook de integriteit van personen alsook economische gevolgen.

401. De voornaamste reden voor het behoud van de strafbepalingen is evenwel dat er een duidelijke conceptuele samenhang is met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Zo ligt het belemmeren van de uitvoering van (waterkerings)werken in artikel 15 van het Dijkendecreet in het verlengde van het gemeenrechtelijk misdrijf van het belemmeren van de uitvoering van openbare werken in artikel 289 e.v. van huidig Strafwetboek. Dit blijkt ook met zoveel woorden uit de memorie van toelichting bij de (oude) Dijkenwet, waarin de wetgever destijds expliciet overwoog dat het feit dat "elke gedraging die de werken belemmert of hindert verboden is, wordt voorgeschreven in artikel 289 van het Strafwetboek".[486]

402. Ook het belemmeren of verhinderen van (toezichts)opdrachten, zoals strafbaar gesteld in artikel 16 van het Dijkendecreet, wordt in andere bepalingen strafrechtelijk gehandhaafd.[487] Bovendien kan er ook worden gewezen op het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht, dat eveneens strafrechtelijk wordt gehandhaafd, alsook op artikel 20, 7° van het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende de brevetten van havenloods, bootman en diepzeeloods (zie *supra,* Hoofdstuk 36). De Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst overigens naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[488] Aan te stippen valt dat het Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019[489] dan weer een duaal handhavingsmechanisme voorschrijft voor de niet-naleving van de inspectie of de belemmering van het toezicht.[490]

---

[486] Memorie van toelichting bij het ontwerp van dijkenwet, *Parl.St.* Senaat 1977-78, nr. 374/1, 12.
[487] Zie bv. *infra* Hoofdstuk 50. *Contra:* Hoofdstuk 101.
[488] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[489] *BS* 1 augustus 2019.
[490] Zie bv. de artikelen 4.1.2.5 en 4.1.2.6., §2, 2°. Vgl. met art. 209 van het Sociaal Strafwetboek, dat hiervoor eveneens een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt.

403. Daarnaast ligt dit misdrijf volgens de wetgever ook in het verlengde ligt van het gemeenrechtelijk misdrijf inzake weerspannigheid. Zo bepaalt artikel 16 expliciet dat de schuldige wordt gestraft "onverminderd de toepassing van de straffen, bepaald bij de artikelen 271 tot 274 van het strafwetboek".

404. Tot slot valt aan te merken dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar het Dijkendecreet meer algemeen als omvattende misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[491]

405. Het behoud van de strafbepalingen wordt aldus bepleit.

Hoofdstuk 38. Decreet van 24 juli 1996 tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar

406. Krachtens artikel 11 van het decreet van 24 juli 1996 tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of met geldboete van zesentwintig tot tweeduizend euro:
1° de personen die wettelijk, statutair of feitelijk bevoegd zijn om de sportvereniging of de sportfederatie te vertegenwoordigen en die weigeren de gevolgen te erkennen van de regelmatig ingestelde procedure tot beëindiging van de overeenkomst tussen de sportbeoefenaar en zijn sportvereniging, zoals bepaald in artikel 3, § 1;
2° de personen die wettelijk, statutair of feitelijk bevoegd zijn om de sportvereniging of de sportfederatie te vertegenwoordigen, en die het verbod tot het betalen van enige vergoeding, in welke vorm of benaming ook, genoemd in artikel 3, § 2 overtreden;
3° de personen die wettelijk, statutair of feitelijk bevoegd zijn om de sportvereniging of de sportfederatie te vertegenwoordigen en die zich schuldig maken aan het niet toestemmen in, het misleiden van of het zich verzetten tegen het toezicht bepaald in artikel 9.

407. Op het eerste gezicht zijn er geen doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

[491] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 10, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de "harde kern van de fundamentele rechten";
- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;
- Er bestaan ook reeds andere, niet-penale antwoorden op het gedrag omschreven door de inbreuken

Het dient in dit verband te worden benadrukt dat artikel 10 van het kwestieuze decreet al voorziet in een systeem van bestuurlijke sanctionering.

408. Niettemin zijn er o.i. toch ook valabele argumenten aanwezig ten voordele van een strafrechtelijke sanctionering. Het welzijn van de sportbeoefenaar staat immers centraal in dit decreet, niet zijn materiële of lichamelijke welzijn, maar wel het immateriële welzijn. Het is de bedoeling om aan de vrijetijdsbeoefenaar die op niet-professionele basis aan sportbeoefening doet, een statuut te geven. Strafbepalingen worden enkel voorzien m.b.t. de bepalingen van het decreet die het fundamenteel beginsel van de vrijheid van de niet-betaalde sportbeoefenaar moeten waarborgen.[492] In die zin zou men kunnen beargumenteren dat de beschrijving van de inbreuken een aantasting uitmaakt van de psychische integriteit van een persoon.

[492] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar, *Parl.St.* *Vl.Parl.* 1995-96, nr.342, 1 en 16.

409. Ook is er een conceptueel verband bestaat met andere strafbepalingen. Artikel 11, 3° van het kwestieuze decreet heeft immers eveneens betrekking op het verhinderen of het belemmeren van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[493] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Er dient wel te worden aangestipt dat in het Sociaal Strafwetboek een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro. Tot slot merken we nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[494]

Hoofdstuk 39. Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode

410. De te bespreken strafbepalingen zijn geherbergd in twee bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode[495] (hierna: 'de Vlaamse Wooncode'): het artikel 20 en het artikel 102*bis*, § 9.

411. Met betrekking tot het artikel 20 komen twee paragrafen in het vizier: § 1 en § 4. Wanneer een woning niet voldoet aan de vooropgestelde vereisten en normen of gebreken vertoont die een veiligheids- of gezondheidsrisico inhouden en in deze staat wordt verhuurd, te huur gesteld of ter beschikking gesteld met het oog op woning, treedt het strafrecht op de voorgrond. Wanneer de verzegeling van een niet-woonconforme woning wordt doorbroken, wordt er eveneens in een strafrechtelijke handhaving voorzien:

[493] Zie bv. Hoofdstuk 50. *Contra*: Hoofdstuk 101.
[494] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[495] *BS* 19 augustus 1997.

Artikel 20 § 1 luidt als volgt: "Als een woning of een specifieke woonvorm als vermeld in artikel 5, § 3, eerste lid, niet voldoet aan de vereisten en normen, vastgesteld met toepassing van artikel 5, rechtstreeks of via tussenpersoon wordt verhuurd, te huur gesteld of ter beschikking gesteld met het oog op bewoning, wordt de verhuurder, de eventuele onderverhuurder of diegene die de woning ter beschikking stelt, gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een geldboete van 500 tot 25.000 euro of met een van die straffen alleen.

Wanneer een roerend of een onroerend goed dat niet hoofdzakelijk voor wonen bestemd is, rechtstreeks of via een tussenpersoon wordt verhuurd, te huur gesteld of ter beschikking gesteld met het oog op bewoning terwijl dit goed gebreken vertoont die een veiligheids- of gezondheidsrisico inhouden of terwijl in dit goed de basisnutsvoorzieningén zoals elektriciteit, sanitair, kookgelegenheid en verwarmingsmogelijkheid ontbreken of niet behoorlijk functioneren, wordt de verhuurder, de eventuele onderverhuurder of diegene die dat roerend of onroerend goed ter beschikking stelt, gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een geldboete van 500 tot 25.000 euro of met een van die straffen alleen.

Het misdrijf, bedoeld in het eerste of tweede lid, wordt gestraft met een geldboete van 1000 tot 100.000 euro en met een gevangenisstraf van één jaar tot vijf jaar of met een van die straffen alleen in volgende gevallen:
1° als van de betrokken activiteit een gewoonte wordt gemaakt,
2° als het een daad van deelneming aan de hoofd- of bijkomende bedrijvigheid van een vereniging betreft, ongeacht of de schuldige de hoedanigheid van leidend persoon heeft.
(...)

§ 4. De burgemeester en de ambtenaren, vermeld in paragraaf 2, kunnen de verhuurde of te huur of ter beschikking gestelde woningen die niet beantwoorden aan de vereisten en normen, vastgesteld met toepassing van artikel 5, verzegelen. Ze kunnen onder dezelfde voorwaarden overgaan tot verzegeling van de specifieke woonvormen, vermeld in artikel 5, § 3, eerste lid. Als de verzegeling gepaard gaat met gedwongen uitdrijving neemt de burgemeester de nodige initiatieven met het oog op de herhuisvesting van de bewoners in kwestie, zoals bepaald in artikel 17bis.

De verhuurder, de volle eigenaar, de houder van het recht van opstal of erfpacht, de vruchtgebruiker of de bewoner kunnen tegen de verzegeling beroep instellen bij de Vlaamse Regering binnen een termijn van tien dagen nadat de verzegeling aan hem bekendgemaakt

werd. Het beroep werkt niet opschortend. De Vlaamse Regering bepaalt de procedure voor het instellen en het behandelen van het beroep.

De doorbreking van de verzegeling wordt gelijkgesteld met een misdrijf in de zin van artikel 283 tot en met 288 van het Strafwetboek."

412. De *ratio legis* van de Vlaamse Wooncode is het waarborgen van behoorlijke woonvoorwaarden.[496]

413. Een strafrechtelijke handhaving lijkt aangewezen gelet op de aanwezigheid van hiërarchisch hogere normen. Uit het artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten volgt dat elkeen recht heeft op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin daarbij inbegrepen de huisvesting. Hetzelfde volgt uit het artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (dat evenwel geen bindende kracht heeft). Het recht op behoorlijke huisvesting is ook verankerd in artikel 23 Gw. Deze bepalingen vormen minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is.

414. De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt ook deel uit van de beschrijving van de inbreuk. Wonen geldt immers als één van de meest elementaire behoeften.

415. Een andere reden voor het behoud van de twee voornoemde strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstellingen en een aantal andere strafbepalingen. Er kan worden gewezen op het misdrijf van huisjesmelkerij van artikel 433terdecies e.v. Sw. Het misdrijf van zegelverbreking is zelfs letterlijk overgenomen van de artikelen 283-288 Sw. De andere relevante strafbepaling uit de Vlaamse Wooncode betreft het artikel 102*bis* §9. Dit artikel luidt als volgt:

"§ 9. Met behoud van de toepassing van de strafbepalingen van artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek wordt een persoon gestraft met :
1° een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden of een werkstraf met een maximale

[496] Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Wooncode, *Vl.Parl.* 1996-97, nr. 654/1, 2.

duur van 250 uren of met een geldboete van 26 tot 500 euro als hij de verplichtingen, vermeld in artikel 92, § 3, eerste lid, 1°, 2° of 3°, niet nakomt;
2° een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar of een werkstraf met een maximale duur van 250 uren of met een geldboete van 1.000 tot 5.000 euro, als hij, het krachtens hoofdstuk III van titel VII en de uitvoeringsbesluiten ervan geregelde toezicht verhindert".

416. Het artikel 102*bis* §9, 2° Vlaamse Wooncode refereert aan het verhinderen van toezichtsrechten. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[497] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Er dient wel te worden aangestipt dat in het Sociaal Strafwetboek een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro. Ook bepaalt artikel 102*bis* §9, 2° Vlaamse Wooncode "Met behoud van de toepassing van de strafbepalingen van artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek (…)", wat een bijkomende indicatie oplevert ten voordele van de strafrechtelijke handhaving. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[498]

417. Het artikel 102*bis* §9, 1° Vlaamse Wooncode viseert de strafrechtelijke handhaving van de niet-nakoming van de verplichtingen vermeld in artikel 92 § 3, 1° of 2° van de Vlaamse Wooncode. Krachtens voornoemde bepalingen moet de huurder van een sociale woning er zijn hoofdverblijfplaats hebben en er gedomicilieerd zijn (art. 92, § 3, 1°). De huurder moet ook alleen toestaan dat een persoon in de sociale woning zijn hoofdverblijfplaats vestigt als dat niet leidt tot een onaangepaste woning en moet die bijwoonst melden aan de verhuurder (art. 92, §

[497] Zie bv. ook Hoofdstukken 3, 15, 32, 35, 50, 65, 71, 75... *Contra*: Hoofdstuk 101.
[498] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

3, 2°). Het is opvallend dat de niet-naleving van de andere bepalingen van artikel 92, 3° wél bestuurlijk wordt gehandhaafd met een bestuurlijke geldboete van 25 euro tot 5.000 euro. De strafrechtelijke handhaving van het artikel 102*bis* §9, 1° is o.i. wel gerechtvaardigd. De *ratio legis* van dit artikel is immers domiciliefraude tegen te gaan.

418. Niet onbelangrijk is tot slot dat de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 alle strafbaarstellingen van de Vlaamse Wooncode aanstipt als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[499]

Hoofdstuk 40. Decreet van 3 februari 1998 houdende vaststelling van het wapen van privé-personen en instellingen

419. Het decreet van 3 februari 1998 houdende vaststelling van het wapen van privé-personen en instellingen[500] heeft als voorwerp burgerlijke familiewapens, die volgens de decreetgever behoren tot het cultureel patrimonium.[501] Deze wapens werden tot voor het decreet geregistreerd via publicatie door het Heraldisch College, opgericht door de Vlaamse Vereniging voor Familiekunde (nu Familiekunde Vlaanderen) en dat een privé-instelling is. Volgens de decreetgever is een officiële en wettelijke regeling in de vorm van voornoemd decreet evenwel te verkiezen boven een registratie door een privé-instelling. Met het decreet beoogde de decreetgever in essentie te beantwoorden aan de huidige hernieuwde en groeiende belangstelling voor de heraldiek.[502]

420. Krachtens artikel 9 van het decreet van 3 februari 1998 houdende vaststelling van het wapen van privé-personen en instellingen wordt, onverminderd de toepassing van de straffen die in het Strafwetboek of in andere wetten of decreten zijn opgenomen, de persoon die onrechtmatig een erkend of verleend wapen voert, gestraft met een geldboete van ten minste honderd en ten hoogste vijftigduizend euro.

---

[499] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 8, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

[500] *BS* 21 maart 1998.

[501] Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet houdende erkenning van de burgerlijke familiewapens, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 740/1, 2.

[502] Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet houdende erkenning van de burgerlijke familiewapens, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 740/1, 2. *Cf.* J. DU MONGH en C. DECLERCK, "Art. 785 B.W." in *Comm.Erf.*, 20 november 2003, vn. 44.

421. Voor de strafmaten heeft de decreetgever zich gebaseerd op de strafmaat voor andere misdrijven die op het cultureel patrimonium betrekking hebben.[503] De decreetgever verwijst in het bijzonder naar (de toen geldende) decreten van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten[504] en van 17 november 1982 houdende bescherming van het roerend cultureel patrimonium[505], die intussen evenwel zijn opgeheven door het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed[506] resp. decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang[507]. Wat de strafbepaling betreft, voorzag het initiële voorstel van decreet in een gevangenisstraf en/of een geldboete, net als voornoemde decreten, maar deze straf werd finaal geschrapt omdat ze veeleer buitensporig werd geacht met het misdrijf van het onrechtmatig voeren van erkende of verleende wapens en in deze materie bijna nooit zou worden opgelegd.[508]

422. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van hiërarchisch hogere normen. Zo kunnen we verwijzen naar de Kaderconventie van de Raad van Europa van 27 oktober 2005 over de bijdrage van het culturele erfgoed aan de samenleving.[509] Deze conventie vertrekt vanuit de idee dat erfgoed een mensenrecht is.[510] Dit is minstens een indicatie dat strafrechtelijke handhaving verantwoord kan zijn om de bescherming van dit recht te kunnen garanderen.

423. Bovendien volgt uit artikel 23, derde lid, 5° Gw. dat eenieder het recht heeft op culturele ontplooiing. Er bestaat dus een (grond)recht op cultuur en culturele ontplooiing.[511] Artikel 23, derde lid, 5° GW houdt voor de overheid een positieve verplichting in om initiatieven te nemen die het recht op culturele ontplooiing bevorderen, zij het dat het geen specifieke verplichtingen

---

[503] Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet houdende erkenning van de burgerlijke familiewapens, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 740/1, 4; zie ook het verslag namens de Commissie voor Cultuur en Sport uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 740/3, 5.
[504] *BS* 22 april 1976.
[505] *BS* 4 maart 1983.
[506] *BS* 17 oktober 2013.
[507] *BS* 14 maart 2003.
[508] Amendement II bij het voorstel van decreet houdende erkenning van de burgerlijke familiewapens, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 740/2; zie ook het verslag namens de Commissie voor Cultuur en Sport uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 740/3, 6.
[509] Goedgekeurd bij decreet van 14 februari 2014 (*BS* 24 maart 2014).
[510] Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 6; zie ook de inleidende overwegingen bij de Kaderconventie.
[511] C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, un réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Brussel, Bruylant, 2014, 900 p.

ter zake oplegt.[512] De Raad van State, afdeling wetgeving heeft reeds geoordeeld dat hieronder ook de bescherming valt van het cultureel patrimonium.[513] Dit is dus duidelijk een indicatie pro het behoud van de strafbaarstelling in het decreet van 3 februari 1998 houdende vaststelling van het wapen van privé-personen en instellingen, nu dit decreet eveneens betrekking heeft op het cultureel patrimonium en op die manier het grondrecht op culturele ontplooiing daadwerkelijk kan worden gewaarborgd.

424. Daarbij komt dat er sprake is van samenhang tussen de strafbaar gestelde inbreuk van het decreet van 3 februari 1998 houdende vaststelling van het wapen van privé-personen en instellingen en andere strafrechtelijk te handhaven bepalingen. Zoals gezegd, verwijst de decreetgever zelf naar een aantal decreten die eveneens betrekking hebben op het cultureel patrimonium en de strafbaarstelling van misdrijven inzake het cultureel patrimonium. Deze decreten zijn op hun beurt gebaseerd op een aantal federale wetten, zijnde de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen[514] resp. de wet van 16 mei 1960 betreffende 's lands roerend cultureel patrimonium.[515] De eerste wet is intussen voor wat de Vlaamse gemeenschap betreft evenwel opgeheven en thans geldt het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed; de tweede bleef bij gebrek aan uitvoeringsbesluiten dode letter, maar intussen is voor de Vlaamse gemeenschap het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang[516] van toepassing. Beide decreten komen later nog aan bod, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *infra* Hoofdstukken 90 resp. 51).

Hoofdstuk 41. Programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap

425. Met een geldboete van 250 tot 10.000 euro wordt krachtens artikel 16 van de Programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap[517] gestraft ieder die zonder te beschikken over de beroepsbekwaamheid een beroepsactiviteit

[512] J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, I, Brugge, die Keure, 2019, 468.
[513] Adv.RvS 23 augustus 2017, nr. 61.854/2/V, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap 'modifiant le décret du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, du petit patrimoine, des ensembles et sites, ainsi qu'aux fouilles'.
[514] *BS* 5 september 1931.
[515] *BS* 5 augustus 1960.
[516] *BS* 14 maart 2003.
[517] *BS* 21 februari 1998.

uitoefent bedoeld in de Programmawet. Bij herhaling worden deze straffen gebracht op een geldboete van 500 tot 20.000 euro. De rechtbank kan bovendien de sluiting bevelen van een inrichting of van een gedeelte van een inrichting.

426. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de economie maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  Volgens de parlementaire voorbereidingen betreft winstbejag de voornaamste drijfveer om het misdrijf te plegen: iemand die wederrechtelijk een bepaald beroep uitoefent, doet dit volgens de wetgever in de eerste plaats om geld te verdienen. Om te slagen in het zelfstandig ondernemerschap is volgens de wetgever een degelijke voorbereiding op het beheer van een onderneming naast de persoonlijke kwaliteiten en bepaalde bevoegdheidscompetenties onontbeerlijk. Vanuit die optiek moeten er minimale garanties worden vooropgesteld ter voorkoming van een vroegtijdige ondernemingsmortaliteit of faillissement.[518]

- De inbreuk hangt samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

  De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbaarstelling, is dat deze strafbaarstelling in lijn ligt met de gemeenrechtelijke strafbepalingen van aanmatiging van functies, titels of graden van de artikelen 227 t.e.m. 232 Sw. Ook wijst de regelgever op het bestaan van een analoge bepaling in het kader van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument[519]*, nu het Wetboek van economisch recht.*

[518] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp van Programmawet tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr.1206/1, 6-7.
[519] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp van Programmawet tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr.1206/1, 14.

Hoofdstuk 42. Decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens

427. Artikel 14*bis* van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens[520] (hierna: 'Havendecreet'), bepaalt dat de Vlaamse regering, met behoud van de toepassing van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens en de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen, per haven een verordening kan vaststellen voor het verkeer van havenvoertuigen[521] (art. 14*bis*, § 1). De Vlaamse regering stelt de grenzen vast van het gebied waarin die verordening van toepassing is. Deze verordening kan afwijken van de toepassing van de bepalingen van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, de daaruit volgende toepassingsbesluiten, en de bepalingen van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen.

428. Inbreuken op deze verordening worden, onverminderd een eventuele schadevergoeding, krachtens artikel 14*bis*, § 4 bestraft met een geldboete van (1°) 50 euro tot 5000 euro dan wel van (2°) 200 euro tot 20.000 euro als er, ten gevolge van de inbreuk, geen resp. wel schade is ontstaan aan de openbare weg, zijn aanhorigheden en de kunstwerken die erin liggen. Ook de opdrachtgever en de verlader worden met toepassing van deze strafbepalingen gestraft als ze instructies hebben gegeven of daden hebben gesteld die hebben geleid tot een inbreuk op de verordening. Deze inbreuken behoren tot de bevoegdheid van de havenkapiteinsdienst (art. 14*bis*, § 4).

[520] *BS* 8 april 1999.

[521] Havenvoertuigen zijn: motorvoertuigen, aanhangwagens, slepen en alle gespecialiseerde voertuigen met of zonder motor, uitsluitend bestemd voor de behandeling en het vervoer tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen in een havengebied, met uitsluiting van personenauto's, auto's voor dubbel gebruik en minibussen.

429. De *ratio legis* van deze strafbaarstelling is volgens de decreetgever gelegen in het zorgen voor een effectieve naleving van de vastgestelde verordening inzake het verkeer van havenvoertuigen.[522]

430. Er is een duidelijke samenhang tussen de strafbaarstelling in artikel 14*bis*, § 4 van het Havendecreet en de misdrijven omschreven in de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins[523], zij het dat deze wet, voor wat het Vlaamse gewest betreft, intussen is vervangen door het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst. Dit decreet bespreken we later nog, zodat in dit stadium een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *infra* Hoofdstuk 109).

431. Daarbij maakt de materiële schade deel uit van de beschrijving van de inbreuk. Belangrijk hierbij is dat er samenhang is tussen de bepalingen van artikel 14*bis*, § 4. Daar waar artikel 14*bis*, § 4, 1° de inbreuken op de verordening strafbaar stelt die geen schade veroorzaken aan de openbare weg, zijn aanhorigheden dan wel de kunstwerken die erin liggen, bestraft 2° van voornoemde bepalingen die inbreuken die wel dergelijke schade veroorzaken. Beide bepalingen zijn dus onlosmakelijk verbonden met elkaar en moeten worden samengelezen, waardoor het behoud van deze strafbepaling in zijn geheel zich opdringt.

432. Niet onbelangrijk is dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar het Havendecreet als omvattende misdrijffenomenen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[524]

433. Er zijn aldus doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, zodat deze bepaling in het strafrecht moet behouden blijven.

---

[522] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het verkeer van havenvoertuigen tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen die binnen het havengebied liggen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2425/1, 3-4 en 8.

[523] Zoals ook uitdrukkelijk wordt bevestigd door de decreetgever zelf, zie de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het verkeer van havenvoertuigen tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen die binnen het havengebied liggen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2425/1, 3-4 en 8.

[524] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 9, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 43. Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers

434. De wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers[525] herbergt in het artikel 12 een aantal bepalingen die ertoe strekken strafrechtelijk op te treden tegen werkgevers en aannemers die de tewerkstellingsreglementering van buitenlandse werknemers overtreden. Het betreft o.m. het doen of laten verrichten van arbeid zonder dat de buitenlandse onderdaan beschikt over een arbeidsvergunning, arbeidskaart, verblijfsvergunning of andere machtiging tot verblijf.

435. De finaliteit net dezelfde als de strafbepalingen van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen[526], zoals wij reeds *supra* hebben besproken in het Hoofdstuk 9.

436. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering. Zo maakt de schade toegebracht aan de economie deel uit van de beschrijving van de inbreuk. De regelgeving is er in de eerste plaats op gericht de economische migratie te reguleren.[527] Bepalingen die raken aan de tewerkstellingsvoorwaarden, raken per definitie aan de economie. Het niet-naleven door de werkgever of aannemer van de tewerkstellingsvoorwaarden, kan worden beschouwd als oneerlijke mededinging.

437. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. In de eerste plaats kan worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van de artikelen 12 § 1, 12/1 § 1, 12/2 §1, 12/3 §1, 12/4 §1, 12/4 §2, 12/4 § 3. Zo bepaalt de aanhef van voornoemde artikelen: “met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek (…)”.

438. Het tewerkstellen van buitenlandse werknemers in strijd met de wettelijke regels, ligt ook in het verlengde van tal van bepalingen opgenomen in het Wetboek van economisch recht, zoals bv. de strafbaarstelling van oneerlijke marktpraktijken (VI.104 e.v. WER).

---

[525] *BS* 21 mei 1999.
[526] *BS* 26 februari 1965.
[527] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2072/1, 1 e.v.

439. Er kan ook worden gewezen op het artikel 175 van het Sociaal Strafwetboek dat de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten viseert. Volledigheidshalve moet wel worden aangestipt dat de vooropgestelde sanctionering van niveau 4 zowel een strafrechtelijke handhaving (gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro of een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro).

440. Tot slot merken we nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar inbreuken m.b.t. arbeidskaarten, beroepskaarten, en verblijfsvergunningen als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[528]

Hoofdstuk 44. Decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg

441. Het doel van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg[529] (kortweg 'Decreet Personenvervoer') bestaat er hoofdzakelijk in voor het Vlaamse gewest enerzijds een systeem van basismobiliteit te voorzien en anderzijds één coherente, gemoderniseerde regeling tot stand te brengen inzake de organisatie van het personenvervoer over de weg. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor het openbaar vervoer, dit is het publiek toegankelijk vervoer tegen een vooraf bepaald tarief (zgn. 'geregeld vervoer'). De decreetgever wenste met het decreet een minimumaanbod te realiseren van openbaar vervoer voor de gebruiker binnen het Vlaamse gewest.[530]

442. In artikel 63 e.v. van het Decreet Personenvervoer[531] vinden we de strafbepalingen terug. Artikel 63 voert verschillende correctionele straffen in naargelang het soort van inbreuk op de bepalingen van dit decreet (en de uitvoeringsbepalingen ervan). Op grond hiervan wordt, indien zonder voorafgaande vergunning dan wel overeenkomst of attest een onder dit decreet

[528] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[529] *BS* 21 augustus 2001.
[530] Memorie van toelichting betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 435/1, 3.
[531] Zoals gewijzigd door het decreet 8 mei 2009 (*BS* 6 juli 2009) en relatief recent door het decreet 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid (*BS* 12 juni 2019) en het decreet 29 maart 2019 betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer (*BS* 14 mei 2019), zie hierover nog *infra* Hoofdstuk 108.

vallende dienst wordt geëxploiteerd, een gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden en/of een geldboete van 500 euro tot 10.000 euro opgelegd (art. 36, § 1). Andere inbreuken op het decreet of de uitvoeringsbepalingen dan de hiervoor vermelde, evenals herhaaldelijke inbreuken op de bepalingen van de toepasselijke vergunning, overeenkomst of attest, onverminderd de schadevergoeding, gaan gepaard met minder zware straffen, zijnde een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of een geldboete van 26 euro tot 10.000 euro (art. 63, § 2). Een voorbeeld hiervan is de taxi-exploitant die een van zijn taxivoertuigen verhuurt aan iemand die het voertuig zelf bestuurt of laat besturen.[532]

443. Belangrijk om aan te stippen is dat een uitzondering hierop de inbreuken vormen waarvoor een administratieve sanctie kan worden opgelegd overeenkomstig het decreet. Het gaat om het niet naleven van louter bepaalde administratieve formaliteiten zoals opgelegd door dit decreet (of de uitvoeringsbepalingen ervan) of van bepaalde verplichtingen die gelden voor de exploitatie van geregelde diensten in het Vlaamse gewest en die vallen onder Verordening nr. 684/92 zoals gewijzigd door Verordening nr. 11/98[533] en Verordening nr. 12/98[534], bv. de verplichting tot het houden van bepaalde documenten aan boord van het betrokken voertuig, dan wel het niet naleven van het exploitatiereglement.[535] Voor deze inbreuken is een strafrechtelijke vervolging dus niet mogelijk en kan enkel een administratieve geldboete worden opgelegd. Dit kan reeds worden beschouwd als een concretisering van het principe van het strafrecht als *ultimum remedium* in het decreet.[536] De politierechtbanken nemen kennis van de inbreuken vermeld in artikel 63 (art. 63, § 4).

---

[532] Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2000-01, nr. 435/1, 32.

[533] Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen, *Pb.L.* 20 maart 1992, nr. 074, p. 1, zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 11/98 van de Raad van 11 december 1997 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 684/92 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen, *Pb.L.* 8 januari 1998, nr. 004, p. 1.

[534] Verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad van 11 december 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn, *Pb.L.* 8 januari 1998, nr. 004, p. 10.

[535] O.b.v. art. 66 resp. 66*bis* van het decreet.

[536] *Cf.* memorie van toelichting bij ontwerp van decreet betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2000-01, nr. 435/1, 33-34; memorie van toelichting bij voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 1969/1, 6.

444. Ter verantwoording van deze strafbepalingen verwijst de decreetgever naar Verordening nr. 12/98 en naar Verordening nr. 11/98, die Verordening nr. 684/92 wijzigt.[537] Artikel 11, lid 2 van Verordening (EG) nr. 12/98 bepaalt dat de Lidstaat van ontvangst 'onverminderd strafvervolgingen' ook andere sancties mag treffen tegen de niet aldaar gevestigde vervoersondernemers die bij cabotagevervoer op zijn grondgebied inbreuken op deze verordening of op de communautaire en nationale vervoersvoorschriften plegen. Artikel 19, tweede lid van Verordening nr. 684/92 zoals gewijzigd door Verordening nr. 11/98, stelt dat de Lidstaten maatregelen moeten nemen die met name betrekking hebben op de middelen ter uitvoering van de controle, alsmede de regeling inzake de sancties die worden toegepast in geval van inbreuken op de bepalingen van deze verordening en dat ze alle maatregelen dienen te treffen die nodig zijn om de toepassing van die sancties te verzekeren. De vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Aan te merken valt evenwel dat deze verordeningen niet dwingend voorschrijven dat deze sanctionering strafrechtelijk moet zijn.

445. Wel betreft het bepalingen die schade kunnen berokkenen aan de economie in de ruime zin. Volgens het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven doelt het begrip economie immers op de ontwikkeling van economische activiteiten waarbij goederen of diensten worden geproduceerd. Hieronder vallen ook vervoersdiensten.[538] De gedragingen in artikel 63 van het Decreet Personenvervoer, die betrekking hebben op dergelijke diensten, zouden dus kunnen leiden tot schade toegebracht aan de economie (in de ruime zin), bijvoorbeeld door zonder vergunning een dienst die valt onder voornoemd decreet te exploiteren.[539]

446. Bovendien kan er worden geargumenteerd dat ook schade aan het samenleven in onze maatschappij enigszins deel uitmaakt van de omschrijving van de inbreuk. Het gaat om gedragingen die betrekking hebben op de invoering van een minimumaanbod inzake mobiliteit.

---

[537] Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2000-01, nr. 435/1, 33.

[538] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 47 en 205 e.v.

[539] *Cf.* Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2000-01, nr. 435/1, 3, die verwijst naar het toen geldende Regeerakkoord, dat stelt dat de beheersing van de mobiliteit een duurzaam mobiliteitsbeleid vergt waardoor de bereikbaarheid van de economische centra en de basismobiliteit kan worden gewaarborgd.

Het belang van een minimumaanbod van openbaar vervoer voor de gebruiker wordt steeds vaker erkend en heeft zelfs het voorwerp uitgemaakt van een verklaring tot herziening van de Grondwet, waarbij werd voorgesteld om aan artikel 23 Gw. een bepaling toe te voegen betreffende o.a. een recht van de burger op een minimale dienstverlening inzake mobiliteit.[540] Dit is minstens een indicatie dat het gaat om gedragingen die kunnen worden beschouwd als de omzetting in recht van een (steeds meer) algemeen aanvaarde norm in onze samenleving en waarvoor een strafrechtelijke reactie aangewezen lijkt te zijn om de bescherming ervan te garanderen.[541]

447. Daarnaast kunnen we ook wijzen op de conceptuele samenhang die er is tussen bepaalde strafbaarstellingen van artikel 63 van het Decreet Personenvervoer en een aantal strafbaarstellingen zoals omschreven in Titel III, Hoofdstuk VI van huidig Boek 2 van het Strafwetboek, m.n. de aanmatiging van functies of titels voor wat betreft het niet beschikken over de vereiste (leverings)vergunning.

448. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar inbreuken op de organisatie van het personenvervoer over de weg in het algemeen en (de misdrijffenomenen in) het Decreet Personenvervoer in het bijzonder, als gedragingen die steeds geacht worden te beantwoorden aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[542]

Hoofdstuk 45. Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en –banen

449. De wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen[543] overkoepelt in de artikelen 10*quater*, 10*quinquies*, 10*sexies* en 10*septies* inbreuken op de dienstenchequereglementering. Het betreft inbreuken zoals het verrichten van activiteiten die niet zijn toegelaten in de beslissing tot erkenning, het aannemen van dienstencheques voor de betaling van activiteiten die geen buurtwerken of -diensten zijn, of het in rekening brengen van

[540] Verklaring tot herziening van de Grondwet van 12 april 1995, *BS* 12 april 1995.
[541] Zie ook memorie van toelichting bij ontwerp van decreet betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2000-01, nr. 435/1, 3.
[542] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 10, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[543] *BS* 11 augustus 2001.

meer dienstencheques dan het aantal bij aangegeven uren voor verrichte prestaties van buurtwerken of -diensten. Daarnaast gaat het evenzeer om fraude met dienstencheques.

450. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering. De schade toegebracht aan de economie maakt immers deel uit van de beschrijving van de inbreuk. Gelet op de omvang van de steun die de overheid inzake de dienstencheques verleent, en ook op de door de federale overheid in het verleden vastgestelde misbruiken met dienstencheques, heeft elke inbreuk op de dienstenchequereglementering een impact op de Schatkist.[544]

451. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. Zo kan er worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van de artikelen 10*quater*, 10*quinquies* en 10*sexies* . Zo bepalen de voornoemde artikelen "Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek (…)".

452. Bovendien wordt in het artikel 10*sexies* § 2 ook gerefereerd aan het misdrijf van valsheid in geschriften, gebruik van valse geschriften, informaticabedrog en oplichting en het afleggen van onjuiste verklaringen. De strafbepalingen van het decreet kunnen dus niet worden losgezien van de gemeenrechtelijke misdrijven van misbruik van vertrouwen (art. 491 Sw.), valsheid in geschriften (art. 194 e.v. Sw.), gebruik van valse geschriften (art. 197 Sw.), informaticabedrog (art. 504*quater* Sw.) en oplichting (art. 496 Sw.). De inbreuken van *v*alsheid in geschriften, van het gebruik van valse stukken, van onjuiste of onvolledige verklaringen en van oplichting worden ook geherbergd in de artikelen 230 e.v. van het Sociaal Strafwetboek. Volledigheidshalve moet wel worden aangestipt dat de vooropgestelde sanctionering van niveau 4 zowel een strafrechtelijke handhaving (gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro) als een bestuurlijke handhaving (administratieve geldboete van 300 tot 3.000 euro) overkoepelt.

[544] Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de implementatie van de zesde staatshervorming en houdende diverse bepalingen inzake het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, *Parl.St.* Vl. Parl. 2014-2015, nr. 293, 7.

453. Tot slot merken we nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de inbreuken op de dienstenchequesreglementering als misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[545]

Hoofdstuk 46. Decreet van 1 maart 2002 houdende de organisatie van het parlementair onderzoek

454. Het decreet van 1 maart 2002 houdende de organisatie van het parlementair onderzoek[546] regelt het parlementair onderzoek op het niveau van het Vlaams Parlement.

455. De schending van de geheimhoudingsplicht door andere personen dan de Vlaamse volksvertegenwoordigers, wordt gestraft overeenkomstig de bepalingen van artikel 458 van het Strafwetboek (art. 14).

456. Elke persoon die krachtens artikel 10 van dit decreet gedagvaard wordt als getuige en weigert te verschijnen, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en een geldboete van vijfhonderd euro tot tienduizend euro (art. 15).

457. Diegene die schuldig is aan een valse getuigenis, de tolk en de deskundige die schuldig zijn aan valse verklaringen en diegene die schuldig is aan verleiding van getuigen, deskundigen of tolken, worden gestraft met een gevangenisstraf van twee maanden tot drie jaar. Heeft de getuige, de deskundige of de tolk geld of een beloning aangenomen of een belofte aanvaard, dan wordt hij bovendien veroordeeld tot een geldboete van vijftig euro tot drieduizend euro. Dezelfde straf wordt toegepast op de verleider, onverminderd de andere straffen (…) (art. 16).

458. Een strafrechtelijke handhaving lijkt aangewezen gelet op de hiërarchisch hogere norm, m.n. de artikelen 115 t.e.m. 120 Gw. die de werking van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen verankert. Deze grondwettelijke bepalingen vormen minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is.

---

[545] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[546] *BS* 7 mei 2002.

459. Deze strafbaarstelling van artikel 14 ligt bovendien in lijn met de gemeenrechtelijke strafbepaling van de schending van het beroepsgeheim van artikel 458 Sw. Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[547] Er werd beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan van de inbreuk hangt ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

460. De strafbepaling van artikel 15 m.b.t. niet-verschijnende getuige kent een conceptueel verband met de artikelen 80, 157, 189 en 317, tweede lid Sv. De strafbepaling van artikel 16 m.b.t. het afleggen van valse verklaringen en verleiding van getuigen, deskundigen of tolken ligt volledig in het verlengde van de artikelen 221 e.v. Sw. Op federaal niveau betreft de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek[548] de evenknie van het decreet van 1 maart 2002 houdende de organisatie van het parlementair onderzoek. Het behoud van de kwestieuze strafbepalingen wordt dus bepleit.

Hoofdstuk 47. Decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed

461. Het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed[549], ook wel het 'Varenderfgoeddecreet' genoemd, heeft tot doel de bescherming en bewaring van het Vlaams varend patrimonium.[550] Hieronder wordt begrepen het nautisch erfgoed dat kan varen of drijven, of dat in de vaart kan worden gebracht of drijvend kan worden gemaakt, inzonderheid de schepen, de boten en de drijvende inrichtingen met inbegrip van hun uitrusting en van hun voortstuwingsmiddelen, waarvan het behoud van algemeen belang is wegens hun historische,

---

[547] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.
[548] *BS* 5 mei 1880.
[549] *BS* 18 mei 2002.
[550] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot bescherming van varende monumenten, *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 998/1, 3.

wetenschappelijke, industrieel-archeologische, esthetische of andere sociaal-culturele waarde.[551] Met dit specifieke decreet wenste de Vlaamse regering de aandacht te vestigen op het belang dat zij hecht aan de instandhouding van dit 'uitzonderlijk en zeer attractief patrimonium', dat zij bovendien beschouwt als een onderdeel van het cultureel erfgoed.[552]

462. Artikel 13/1 van het Varenderfgoeddecreet stelt een aantal handelingen strafbaar. De volgende handelingen of nalatigheden worden krachtens artikel 13/1, § 2 bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro:

- Het niet naleven door de eigenaar en de gebruiker van een beschermd varend erfgoed van de verplichting om dit goed door de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken in goede staat te behouden (zgn. actief behoudsbeginsel) (1°);
- Het niet naleven van het verbod om het beschermd varend erfgoed te ontsieren, te beschadigen of te vernielen (zgn. passief behoudsbeginsel) (2°);
- Het niet naleven van de toelatingsplicht op basis waarvan een beschermd varend erfgoed maar buiten de Vlaamse gemeenschap mag worden gebracht mits de vereiste toelating (3°);
- Het in stand houden van schade aan erfgoedwaarden, veroorzaakt door de hogervermelde misdrijven (4°);
- Het toestaan of aanvaarden door de eigenaar van een beschermd varend erfgoed dat een van de hogervermelde misdrijven wordt gepleegd of in stand gehouden (5°).

463. Belangrijk is dat het Varenderfgoeddecreet werd gewijzigd op diverse punten door het decreet van 9 mei 2014.[553] Volgens de decreetgever was het decreet aan actualisering toe.[554] Hiertoe heeft de decreetgever zich in belangrijke mate laten inspireren door het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed[555], zodat de instrumenten die het behoud van het erfgoed nastreven zoveel mogelijk gelijklopend zijn. Hetzelfde geldt voor het decreet van 24

[551] Art. 2, 1° Varenderfgoeddecreet.
[552] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot bescherming van varende monumenten, *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 998/1, 3.
[553] Decreet van 9 mei 2014 houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *BS* 4 september 2014.
[554] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2468/1, 6.
[555] *BS* 17 oktober 2013.

januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang[556], waarbij de decreetgever ernaar streefde om beide decreten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.[557] Deze decreten komen later nog aan bod.

464. Op het vlak van handhaving van het Varenderfgoeddecreet stelde de decreetgever vast dat het decreet weliswaar een hoofdstuk voorzag met als titel 'Handhaving', maar dit bevatte geen enkele sanctie of maatregel, waardoor handhaving *de facto* onmogelijk was[558]. Deze situatie achtte de decreetgever niet langer houdbaar. Bijgevolg werd een volledig nieuw handhavingsluik ingevoegd in het Varenderfgoeddecreet, om de bepalingen van dit decreet naar behoren te kunnen handhaven zonder evenwel het stimulerende karakter van het decreet aan te tasten.[559] Sindsdien bevat het decreet een aantal strafbepalingen, naast evenwel een aantal bestuurlijke handhavingsbepalingen. Hiertoe maakt de decreetgever – net als in het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed – het onderscheid tussen enerzijds de misdrijven, die in beginsel strafrechtelijk worden gehandhaafd, en anderzijds de inbreuken op dit decreet, die bestuurlijk worden gehandhaafd, via een (exclusieve) bestuurlijke geldboete opgelegd volgens de bepalingen van hoofdstuk 11, afdeling 2, onderafdeling 3 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed. In dit laatste geval betreft het voornamelijk inbreuken op kennisgevingsplichten of veelal administratieve verplichtingen. Daarnaast kunnen de misdrijven aanleiding geven tot een (alternatieve) bestuurlijke geldboete volgens de bepalingen van hoofdstuk 11, afdeling 2, onderafdeling 4 van het decreet betreffende het onroerend erfgoed.[560]

---

[556] *BS* 14 maart 2003.

[557] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2468/1, 7-8.

[558] Het (enige) art. 13 van het toenmalige hoofdstuk 'Handhaving' bepaalde enkel dat de daartoe door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren toegang hebben tot het definitief beschermde varend erfgoed om alle nodige vaststellingen te verrichten met betrekking tot de toepassing van dit decreet.

[559] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2468/1, 9 en 21.

[560] Zie art. 13/1-13/3; memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2468/1, 22.

465. Dit kan reeds worden beschouwd als een concretisering in het decreet zelf van het principe van het strafrecht als *ultimum remedium*, waarbij het strafrecht voorbehouden blijft voor de meer ernstige feiten (materiële plichten).[561]

466. Ook al voorziet het decreet in een vorm van gemengde handhaving, toch zijn er o.i. doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van het behoud van ook de strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van hiërarchisch hogere normen. Zo verwijst decreet zelf naar diverse internationale en Europese normen die alle in meer of mindere mate betrekking hebben op het varend erfgoed, waaronder het internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee.[562] Hoewel deze hogere normen niet als zodanig bepalingen lijken te bevatten inzake een (verplichte) strafrechtelijke sanctionering voor inbreuken m.b.t. het varend erfgoed, vormen ze toch minstens een indicatie dat er ook op internationaal en Europees niveau belang wordt gehecht aan (de bescherming van) het varend erfgoed. Daarnaast kunnen we wijzen op de Kaderconventie van de Raad van Europa van 27 oktober 2005 over de bijdrage van het cultureel erfgoed aan de samenleving.[563] Reeds eerder wezen we erop dat het varend erfgoed kan worden beschouwd als een aspect van het cultureel erfgoed. Belangrijk is dat deze conventie vertrekt vanuit de idee dat erfgoed een mensenrecht is[564], wat minstens een indicatie is dat een strafrechtelijke handhaving verantwoord kan zijn om de bescherming van dit recht op (cultureel/varend) erfgoed te kunnen garanderen.

467. Bovendien heeft eenieder krachtens artikel 23, derde lid, 5° Gw. het recht op culturele ontplooiing. Dit grondrecht houdt voor de overheid een positieve verplichting in om initiatieven te nemen die het recht op culturele ontplooiing bevorderen, zij het dat het geen specifieke verplichtingen ter zake oplegt.[565] De Raad van State, afdeling wetgeving heeft reeds geoordeeld dat hieronder ook de bescherming valt van het cultureel patrimonium.[566] Dit is op zijn beurt een belangrijk argument pro het behoud van de strafbaarstelling in het Varenderfgoeddecreet, dat

---

[561] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2468/1, 22.
[562] Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2468/1, 4-6.
[563] Goedgekeurd bij decreet van 14 februari 2014 (*BS* 24 maart 2014).
[564] Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 6; zie ook de inleidende overwegingen bij de Kaderconventie.
[565] J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, I, Brugge, die Keure, 2019, 468.
[566] Adv.RvS 23 augustus 2017, nr. 61.854/2/V, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap 'modifiant le décret du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, du petit patrimoine, des ensembles et sites, ainsi qu'aux fouilles'.

immers betrekking heeft op het varend patrimonium als onderdeel van het cultureel patrimonium, zodat op die manier het grondrecht op culturele ontplooiing kan worden gewaarborgd.

468. Daarnaast is er sprake van samenhang tussen de strafbaarstelling van het Varenderfgoeddecreet en andere strafbepalingen die betrekking hebben op het erfgoed. In dit verband kunnen we in het bijzonder verwijzen naar de bepalingen uit het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (zie *infra* Hoofdstuk 90) en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang (zie *infra* Hoofdstuk 51).[567]

Hoofdstuk 48. Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt

469. De revelante strafbepaling betreft het artikel 11 van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt[568], die als volgt luidt: *"Hij die bij de beroepskeuzevoorlichting, de beroepsopleiding, de loopbaanbegeleiding of bij de arbeidsbemiddeling zoals omschreven in het decreet zich schuldig maakt aan directe discriminatie wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van 50 euro tot 1.000 euro of met een van die straffen alleen"*.

470. Een strafrechtelijke handhaving lijkt ons aangewezen gelet op de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. De strafbaarstelling is immers het gevolg van de omzetting van de Europese richtlijnen.[569] De eerste richtlijn betreft Richtlijn 2000/43/EG van de Raad houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming. Deze richtlijn is, wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, van toepassing op alle personen zowel in de overheidssector als in de particuliere sector. Zij wil in alle lidstaten een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie garanderen. Krachtens overweging (26) van

[567] Zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, waarin de decreetgever uitdrukkelijk ingaat op de samenhang die er is met voornoemde decreten (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2468/1, 7-8).
[568] *BS* 30 mei 2007.
[569] Toelichting bij het voorstel van decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, *Parl.St.* Vl.Parl. 2000-01, nr. 653, 2.

de richtlijn dienen de lidstaten voor inbreuken op de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vast te stellen. Artikel 15 van de richtlijn schrijft evenwel niet voor dat een strafrechtelijke handhaving vereist is: "*De lidstaten stellen vast welke sancties gelden voor overtredingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden toegepast. De sancties, die ook het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer kunnen omvatten, moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.*" De tweede richtlijn is de Richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep van 27 november 2000 (2000/78/EG), die een gelijkaardige regeling vooropstelt.

471. Een bijkomende indicatie ten voordele van de strafrechtelijke handhaving betreft de verankering van het antidiscriminatiebeginsel in artikel 11 Gw. Deze grondwettelijke verankering is minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen kan zijn om de bescherming van dit beginsel te garanderen.

472. Bovendien maakt schade aan het leven in gemeenschap in onze maatschappij deel uit van de beschrijving van de inbreuken. Het gaat immers om inbreuken die betrekking hebben op discriminatie, die kunnen worden beschouwd als de omzetting in recht van het beginsel van gelijkheid om de bescherming ervan te garanderen. Gelijkheid is een van de algemeen aanvaarde normen en waarden waarop de huidige Belgische samenleving berust.[570] Ook de decreetgever zelf refereert hieraan door te overwegen dat gelijkheid een van de constituerende beginselen is van een democratische rechtsorde en dat gelijke behandeling en gelijke kansen dan ook grondslagen zijn van onze democratische samenleving.[571]

473. Er is ook een onmiskenbaar conceptueel verband aanwezig met andere strafbepalingen, m.n. de artikelen 21 e.v. van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van

[570] Ook het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven verwijst uitdrukkelijk naar de gelijkheid als waarde die onze samenleving voorstaat en die noopt tot de opmaak van strafrechtelijke normen ter bescherming ervan (DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 215-216), hierbij o.a. verwijzende naar *https://www.vivreenbelgique.be/11-vivre-ensemble/a-la-rencontre-de-certaines-valeurs-et-normes-existant-en-belgique*.

[571] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 3.

discriminatie.[572] Discriminatie gepleegd in het domein van de arbeidsbetrekkingen wordt specifiek strafbaar gesteld in artikel 25 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden[573] en het artikel 28/2 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen[574], ingevoegd bij wet van 22 mei 2014. In het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek wordt bovendien een specifieke strafbaarstelling voorzien in Boek II Sw. m.b.t. discriminatie binnen de arbeidsrelaties.[575]

474. Niet onbelangrijk is tot slot dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 de inbreuken inzake de evenredige participatie op de arbeidsmarkt (i.h.b. discriminatie op de arbeidsmarkt) aanstipt als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[576]

Hoofdstuk 49. Decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)

475. Vanuit een bezorgdheid over het mobiliteitsprobleem rond Antwerpen en de realisatie van het in 1998 aangenomen Masterplan Antwerpen om deze mobiliteitsproblematiek aan te pakken, wenste de decreetgever over te gaan tot oprichting van een nv van publiek recht: de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (afgekort 'BAM').[577] De BAM heeft in eerste instantie tot opdracht de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van verkeersinfrastructuur (bv. wegen, tunnels, bruggen,…) in de Antwerpse regio met het oog op het bevorderen van de mobiliteit.[578]

---

[572] *BS* 30 mei 2007.
[573] *BS* 8 augustus 1981.
[574] *BS* 30 mei 2007.
[575] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het* strafrecht, Brugge, die Keure, 2019, 60-61.
[576] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[577] Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 1316/1, 3.
[578] Zie art. 4 decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) (*BS* 19 februari 2003); *cf.* memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 1316/1, 5.

476. Krachtens artikel 8 van het decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van deze BAM, kan deze laatste, onverminderd het initiatiefrecht van de Vlaamse regering ter zake, aan de Vlaamse regering voorstellen om verordeningen vast te stellen inzake de door BAM of in opdracht van BAM beheerde gronden en infrastructuur. Deze verordeningen kunnen, binnen de perken van de gewestelijke bevoegdheden, o.a. omvatten: (1°) een regeling voor de toegankelijkheid van de betrokken gronden en infrastructuur; (2°) regelingen ter vrijwaring van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid op, rond en van de door BAM of in opdracht van BAM beheerde gronden en infrastructuur (art. 8, § 1). Overtreding van deze verordeningen wordt gestraft met een geldboete van 26 euro tot 1000 euro (art. 8, § 2).

477. De decreetgever verantwoordt deze bepaling in het licht van het feit dat de BAM verkeersinfrastructuur kan beheren en exploiteren, waardoor er moet worden voorzien in een mogelijkheid tot tussenkomst van de BAM m.b.t. de politionele bevoegdheid inzake deze (vnl. openbare) domeingoederen. Daarom wordt bepaald dat de BAM aan de Vlaamse regering verordeningsvoorstellen kan doen voor de door (of in opdracht van) BAM beheerde gronden en infrastructuur. Op de overtreding van die verordeningen worden strafsancties gesteld.[579]

478. Op het eerste gezicht lijkt artikel 8 van het decreet van 13 december 2002 een voorbeeld te zijn van een reglementair misdrijf, waarbij het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuk. Toch zijn er o.i. overtuigende argumenten die wijzen in de richting van het behoud van de strafbepaling:

- De schade toegebracht aan de het fysieke milieu en/of de integriteit maakt uitdrukkelijk deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  Artikel 8, § 2 stelt immers strafbaar de overtreding van verordeningen die o.a. een regeling kunnen omvatten die strekken tot het vrijwaren van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid op, rond en van de door BAM (of in opdracht van BAM) beheerde gronden en infrastructuur.

[579] Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 1316/1, 6.

- De inbreuk hangt samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

  In dit verband kunnen we verwijzen naar het misdrijf van kwaadwillige belemmering van verkeer op de weg in artikel 406 Sw. De gedragingen omschreven in artikel 8 van het decreet van 13 december 2002 kunnen leiden tot een verkeersbelemmering, wat o.a. de veiligheid en integriteit op, rond en van de betreffende gronden en infrastructuur in het gedrang kan brengen. Wel valt aan te stippen dat er geen bijzonder opzet is vereist, anders dan in artikel 406 Sw.[580] *Dit verklaart wellicht ook de lagere uitgangsstraf.*

  In het verlengde hiervan kan ook nog het decreet van 23 december 2016 houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap nv van publiek recht worden vermeld, dat een gelijkaardige regeling heeft uitgewerkt en dat we later nog bespreken (infra Hoofdstuk 99).

479. Ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst overigens naar het decreet van 13 december 2002 als omvattende misdrijffenomenen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[581]

Hoofdstuk 50. Samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations

480. De strafbaarstellingen vinden hun grondslag in artikel 27 van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 tussen de federale staat, het Vlaams gewest, het Waals gewest en het Brussels hoofdstedelijk gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations (hierna: 'het samenwerkingsakkoord van 13 december

[580] Aan te stippen valt dat art. 406 Sw. verwijst naar een kwaadwillig opzet. Omdat de draagwijdte van het huidig schuldbestanddeel niet steeds duidelijk is, opteerde de Commissie tot hervorming van het strafrecht het bijzonder opzet uitdrukkelijker te expliciteren als dat de dader moet hebben gehandeld met het opzet om het verkeer te belemmeren (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 340).

[581] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 10, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

2002'). Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 werd evenwel opgeheven en vervangen door het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden (hierna: 'het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018').[582] Ook dit betreft een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaams gewest, het Waals gewest en het Brussels hoofdstedelijk gewest. Het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 werd goedgekeurd door de desbetreffende administratieve overheden.[583] Zodoende heeft akkoord kracht van wet.[584]

481. Uit de inleidende overwegingen bij het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 blijkt dat het akkoord kadert in een bezorgdheid voor de bescherming van het leefmilieu, ten gevolge waarvan er onder meer een aantal verplichtingen werden ingevoerd zoals het saneren van de bodem van tankstations bij vervuiling. Deze noodzaak volgt uit het gegeven dat bodemverontreiniging voor een belangrijk deel tot stand is gekomen door de vroegere uitbating van tankstations op een ogenblik dat preventieve regelgeving nog niet afdoende voorhanden was. Hetzelfde geldt voor bodemverontreiniging door een gasolietank. Nu de sanering van die verontreinigde gronden kan leiden tot aanzienlijke kosten en het principe van 'de vervuiler betaalt' in dit geval niet onverminderd van toepassing kan zijn, achtte de regelgever het noodzakelijk om een fonds op te richten als alternatieve financieringswijze. Hiertoe werd – reeds met het (oude) samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 zoals gewijzigd in 2007 – het Bodemsaneringsfonds voor Tankstations opgericht, kortweg: 'BOFAS'. Dit fonds verleent operationele en/of financiële steun voor de bodemsanering van vervuilde terreinen. Bij deze procedure beoogt de regelgever het evenwicht te bewaren tussen enerzijds de bescherming van het (leef)milieu en anderzijds de vrijwaring van de Belgische economische unie en monetaire eenheid.[585]

---

[582] Zie de aanhef en art. 41 van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018; zie ook L. LAVRYSEN, "De bodemsanering en -bescherming" in *Handboek milieurecht 2020*, Wolters Kluwer, 2020, (807) 863-864.
[583] Zie bv. op federaal niveau: de wet van 25 juli 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden, *BS* 8 mei 2019; voor het Vlaams niveau: het decreet van 1 maart 2019 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden en tot wijziging van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *BS* 28 maart 2019.
[584] Zie ook de inleidende overwegingen van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018.
[585] Zie de inleidende overwegingen van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 alsook reeds van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002.

482. In dit verband hebben bepaalde, accijnsplichtige ondernemingen overeenkomstig artikel 5 en 15 van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 de plicht tot het betalen van bepaalde bijdragen aan het fonds voor de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations. De artikelen 25 en 6 en 16 van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 bevatten een aantal algemene resp. bijzondere verplichtingen voor het fonds zelf, zoals het steeds voldoen aan de vereiste erkenningsvoorwaarden.

483. Overtreding van de bijdrageplicht in artikel 5 en 15 wordt krachtens artikel 38 van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 gestraft met een gevangenisstraf van één week tot twee maanden en/of een geldboete van 10 maal de ontdoken bijdrage, met een minimum van 250 euro. In geval van herhaling wordt de geldboete verdubbeld (art. 38, lid 1 en 2). Overtreding van de voorschriften van de artikelen 6, 16 of 25 wordt gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot één jaar en/of een geldboete van 25 euro tot 50.000 euro (art. 38, lid 3). Hij die op welke manier dan ook het toezicht zoals bepaald in het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 verhindert, wordt gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot één jaar en/of een geldboete van 2,50 euro tot 25.000 euro (art. 38, lid 4).

484. De natuurlijke persoon of rechtspersoon is burgerrechtelijk aansprakelijk voor de geldboetes en de kosten, met inbegrip van de gerechtskosten, waartoe zijn aangestelden, beheerders, vertegenwoordigers, vereffenaars of lasthebbers veroordeeld zijn (art. 39).

485. Het gaat om gelijkaardige bepalingen als in (oud) artikel 27 van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002.[586]

486. Aan te stippen valt dat het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 daarnaast ook voorziet in administratieve sancties voor bepaalde inbreuken (*cf.* art. 32 e.v.).

487. De strafbepalingen van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 bevatten voorbeelden van reglementaire misdrijven, waarbij het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuken (zie bv. art. 38, lid 1-3). De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd.

[586] Zie ook de inleidende overwegingen van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018.

488. Toch zijn er o.i. doorslaggevende indicatoren die veeleer wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Uit artikel 23, derde lid, 4° Gw. volgt immers dat eenieder het recht heeft op de bescherming van een gezond leefmilieu. Ook de bepalingen uit het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 kaderen in de bescherming van dit leefmilieu, zoals hiervoor reeds gesteld. Dit grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu schrijft weliswaar niet als zodanig dwingend voor dat er (strafrechtelijk) moet worden opgetreden tegen inbreuken op de verplichtingen die hieruit desgevallend voortvloeien, maar het levert toch een belangrijke indicatie op dat een strafrechtelijke reactie aangewezen lijkt te zijn om de bescherming van dit grondrecht daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken.

489. Doorslaggevend is het bestaan van een duidelijk conceptueel verband tussen de strafbepalingen van het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 en andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Dit is bijvoorbeeld zo voor het verhinderen van toezicht zoals bepaald in het kwestieuze samenwerkingsakkoord (zie art. 38, lid 4). Ook in andere strafbepalingen wordt het belemmeren of verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[587] Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[588] In dit verband kunnen we ook wijzen op de samenhang die er is met andere strafbepalingen ter bescherming van het milieu, zoals het DABM. Het DABM bespraken we reeds eerder, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *supra* Hoofdstuk 35).

Hoofdstuk 51. Decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang

490. Het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang[589] (ook wel het 'Topstukkendecreet' genoemd) bevat bepalingen ter bescherming van het roerend cultureel patrimonium van uitzonderlijk belang.

[587] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 32, 35, 39, 65, 71, 72, 75, 87…. *Contra:* Hoofdstuk 101.
[588] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[589] *BS* 14 maart 2003.

Een roerend goed of een verzameling geldt als topstuk als het vanwege de archeologische, historische, cultuurhistorische, artistieke of wetenschappelijke betekenis ervan voor de Vlaamse gemeenschap als zeldzaam en onmisbaar beschouwd moet worden.[590]

491. Vlaanderen is een cultuurland, aldus de decreetgever. Het Topstukkendecreet moet blijkens de memorie van toelichting worden beschouwd als een significante bouwsteen voor het nagestreefde cultureel erfgoedbeleid en moet een wettelijk kader bieden ter bescherming van het roerend cultureel erfgoed.[591] Het decreet beoogt de bescherming van het belangrijkste roerend cultureel erfgoed dat vanwege zijn bijzondere (archeologische, (cultuur)historische…) betekenis voor de Vlaamse Gemeenschap bewaard moet blijven.[592]

492. Volgens de decreetgever kadert het decreet daarbij, naast de verschillende regelgevingen die ter zake reeds werden aangenomen in diverse andere Europese lidstaten, binnen een aantal internationale aanbevelingen en conventies en de regelgeving van de Europese Unie, zijnde de Verordening (EEG) nr. 3911/92 van de Raad van 9 december 1992 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen[593] en Richtlijn nr. 93/7 (EEG) van de Raad van 15 maart 1993 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op een onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht[594].[595] Daarnaast verwijst de decreetgever naar de reeds bestaande regelgeving ter zake in Vlaanderen. Zo vermeldt de decreetgever (o.a.) de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen[596], die voorzag in de bescherming van zowel het onroerend cultureel patrimonium (monumenten en landschappen) als van het roerend cultureel patrimonium, de wet van 16 mei 1960 betreffende 's lands roerend cultureel patrimonium[597] en de wet 17 november 1982 houdende bescherming van het roerend cultureel patrimonium.[598] Wat de eerste wet betreft, werd evenwel enkel het

---

[590] Zie art. 2*bis* Topstukkendecreet.
[591] Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1339/1, 3.
[592] B. DEMARSIN, "Recente ontwikkelingen in het cultureel erfgoedbeleid van de Vlaamse Gemeenschap", *Themis* 2012-13, afl. 5, nr. 77, (27) 52, vn. 135 en de verdere verwijzingen aldaar.
[593] *Pb.L.* 31 december 1992, nr. 395, 1. Deze Verordening werd intussen opgeheven door de Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen (*Pb.L.* 10 februari 2009, nr. 39, 1).
[594] *Pb.L.* 27 maart 1993, nr. 74, 74. Deze richtlijn werd intussen opgeheven door Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (*Pb.L.* 28 mei 2014, nr. 159, 1).
[595] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1339/1, 4-5.
[596] *BS* 5 september 1931.
[597] *BS* 5 augustus 1960.
[598] *BS* 4 maart 1983.

aspect inzake het onroerend erfgoed gerealiseerd[599]; de laatste tweede bleven bij gebrek aan uitvoeringsbesluiten evenzeer (grotendeels) dode letter[600].[601]

493. Het Topstukkendecreet bevat, in het Hoofdstuk VII ervan, een aantal strafbepalingen. Artikel 22, § 1 bepaalt de straffen voor de eigenaars, bezitters of houders die het beschermde voorwerp niet in goede staat bewaren of nalaten de geldende beschermingsvoorschriften t.a.v. het beschermd voorwerp na te leven (1°), die zonder toestemming van de Vlaamse regering een fysische ingreep doen in een beschermd voorwerp of nalaten de opgelegde voorwaarden na te leven (2°), die verzuimen bepaalde verplichte kennisgevingen te doen inzake de vaststelling en bekendmaking van de lijst van het roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse gemeenschap (3°) dan wel die verzuimen de verplichte kennisgevingen te doen inzake o.a. de wijziging van de bewaarplaats van het beschermde voorwerp of de verdwijning of het tenietgaan ervan (4°). In dit geval wordt de betrokkene gestraft met een geldboete van 100 euro tot 100.000 euro en/of met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand.

494. Artikel 24 bevat de straffen voor het zonder toelating buiten de Vlaamse gemeenschap brengen van een topstuk. In dit geval wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van ten minste vier maanden en ten hoogste vijf jaar en/of een geldboete van 300 euro tot 100.000 euro (art. 24, § 1). Artikel 24, § 2 bevat een aantal bezwarende omstandigheden die tot een strafverdubbeling leiden, namelijk wanneer de inbreuken werden gepleegd door beroepshandelaars dan wel wanneer het gaat om inbreuken die de terugkeer van het topstuk naar de Vlaamse gemeenschap op korte termijn onmogelijk maken.[602]

495. Krachtens artikel 25*bis* wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten minste vier maanden en ten hoogste vijf jaar en/of een geldboete van 26 euro tot 50.000 euro degenen die bij een aanvraag om een uitvoervergunning van cultuurgoederen buiten de Europese Unie

---

[599] Bovendien werd deze wet van 7 augustus 1931 na de staatshervorming een tweetal keren gewijzigd en werd in Vlaanderen uiteindelijk opgevolgd door het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (*BS* 22 april 1976), zoals die op zijn beurt intussen werd opgeheven door het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (*BS* 17 oktober 2013).

[600] De wet van 17 november 1982 werd intussen opgeheven door het Topstukkendecreet.

[601] Memorie van toelichting bij het Ontwerp van decreet houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl. Parl. 2002-03, nr. 1339/1, 5-6. Zie ook A.M. DRAYE, *De bescherming van het roerend en onroerend erfgoed – Wet- decreet- en regelgeving van kracht binnen het Vlaams Gewest / de Vlaamse Gemeenschap*, Brussel, Larcier, 387-388.

[602] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1339/1, 26.

willens en wetens onjuiste of onvolledige verklaringen of inlichtingen verstrekken, alsook degenen die zonder vergunning een cultuurgoed buiten de Europese Unie brengen[603].[604]

496. Artikel 26 tot slot legt een geheimhoudingsplicht op aan alle personen die, in het kader van de toepassing van dit decreet, kennis hebben of krijgen van vertrouwelijke informatie.[605] Overtredingen van deze geheimhoudingsplicht worden gestraft met de straffen van artikel 458 van het Strafwetboek.

497. Hoewel tijdens de parlementaire voorbereiding bij het decreet de vraag werd opgeworpen of de betreffende gedragingen uit het Topstukkendecreet daadwerkelijk een strafrechtelijke reactie vereisen en of er niet zou kunnen worden volstaan met een administratieve sanctie, achtte de decreetgever een strafrechtelijke handhaving toch noodzakelijk. Hij verwees hiervoor onder meer naar de ernst van de gedragingen die strafbaar worden gesteld, het feit dat een strafsanctie wordt vermeld in het individueel strafregister evenals het gegeven dat een strafsanctie ook aanleiding kan geven tot een aantal bijkomende straffen, zoals de bijzondere verbeurdverklaring.[606]

498. Ook volgens ons zijn er doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van hiërarchisch hogere normen. Zo bepaalt artikel 9 van de Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen dat elke lidstaat sancties vaststelt voor de inbreuken op de bepalingen van deze verordening, die zwaar genoeg moeten zijn om een stimulans te vormen voor de naleving van deze bepalingen.[607] Het wijzigingsdecreet van 25 april 2014[608], dat (o.a.) een nieuw artikel 25*bis* invoert in het Topstukkendecreet, beoogt

---

[603] Deze bepaling is pas later ingevoegd met het decreet tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, wat betreft de definitie van 'topstuk' en tot omzetting van de verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen (art. 24). Zie ook nog *infra*.

[604] Zie de memorie van toelichting bij het decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2431/1, 26.

[605] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1339/1, 27.

[606] Verslag namens de Commissie voor Cultuur, Media en Sport uitgebracht door de heer Marino Keulen bij het ontwerp van decreet houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1339/3, 12.

[607] *Idem* voor (oud) art. 9 Verordening (EEG) nr. 3911/92.

[608] Decreet van 25 april 2014 tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, wat betreft de definitie van 'topstuk' en tot omzetting van de verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen, *BS* 27 augustus 2014.

hieraan tegemoet komen en uitvoering geven aan artikel 9 van deze verordening.[609] Er is dus sprake van een hiërarchisch hogere norm die de sanctionering dwingend voorschrijft, zij het dat het niet noodzakelijk om strafrechtelijke sanctionering moet gaan. Daarnaast kunnen we nog wijzen op de Kaderconventie van de Raad van Europa van 27 oktober 2005 over de bijdrage van het culturele erfgoed aan de samenleving.[610] Deze conventie vertrekt vanuit de idee dat erfgoed een mensenrecht is[611], wat minstens een indicatie is dat een strafrechtelijke handhaving verantwoord kan zijn om de bescherming van dit recht te kunnen garanderen.

499. Bovendien vloeit uit artikel 23, derde lid, 5° Gw. voort dat eenieder het recht heeft op culturele ontplooiing. Dit grondrecht houdt voor de overheid een positieve verplichting in om initiatieven te nemen die het recht op culturele ontplooiing bevorderen, zij het dat het geen specifieke verplichtingen ter zake oplegt.[612] De Raad van State, afdeling wetgeving heeft reeds geoordeeld dat hieronder ook de bescherming valt van het cultureel patrimonium.[613] Dit levert reeds een belangrijke indicatie op pro het behoud van de strafbaarstelling in het Topstukkendecreet, dat immers eveneens betrekking heeft op het (roerend) cultureel patrimonium, zodat op die manier het grondrecht op culturele ontplooiing kan worden gewaarborgd.

500. Daarnaast is er sprake van samenhang tussen bepaalde strafbaarstellingen van het Topstukkendecreet en andere strafbaarstellingen. Zo is er een duidelijk conceptueel verband tussen de schending van de geheimhoudingsplicht in artikel 26 van het Topstukkendecreet en het gemeenrechtelijk misdrijf van schending van het beroepsgeheim in artikel 458 Sw. Dit volgt ook uitdrukkelijk uit de tekst van artikel 26 zelf, die luidt als volgt: "Overtredingen van deze geheimhoudingsplicht worden gestraft met de straffen van artikel 458 van het Strafwetboek". Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[614] Er werd

---

[609] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, wat betreft de definitie van 'topstuk' en tot omzetting van de verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2431/1, 10; zie ook het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2431/1, 61.

[610] Goedgekeurd bij decreet van 14 februari 2014 (*BS* 24 maart 2014).

[611] Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 6; zie ook de inleidende overwegingen bij de Kaderconventie.

[612] J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar,* I, Brugge, die Keure, 2019, 468.

[613] Adv.RvS 23 augustus 2017, nr. 61.854/2/V, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap 'modifiant le décret du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, du petit patrimoine, des ensembles et sites, ainsi qu'aux fouilles'.

[614] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-*

beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan van de inbreuk hangt ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

501. Ook is er samenhang met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken die betrekking hebben op het cultureel patrimonium. Zoals gezegd, verwijst de decreetgever zelf reeds naar een aantal wetgevingen die eveneens betrekking hebben op het cultureel patrimonium en de strafbaarstelling van misdrijven hierop, nl. de wetten van 16 mei 1960 betreffende 's lands roerend cultureel patrimonium en van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen en van 17 november 1982 houdende bescherming van het roerend cultureel patrimonium. De eerste bleef, zoals gezegd, weliswaar dode letter bij gebrek aan uitvoeringsbesluiten en de andere regelgevingen zijn intussen opgeheven. Nu geldt het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed resp. het voorliggend Topstukkendecreet. Het decreet betreffende het onroerend erfgoed komt later nog aan bod (zie *infra* Hoofdstuk 90). Tot slot kunnen we ook nog verwijzen naar *supra* Hoofdstuk 40 m.b.t. het decreet van 3 februari 1998 houdende vaststelling van het wapen van privé-personen en instellingen en andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken, dat evenzeer betrekking heeft op het cultureel erfgoed.

Hoofdstuk 52. Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018

502. Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018[615], bevat een nieuwe coördinatie van alle (of toch bijna alle) Vlaamse decretale voorschriften voor drinkwater, zwemwater, afvalwater en grondwater. Het wordt ook wel 'het

instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.

[615] Bij besluit van de Vlaamse regering van 15 juni 2018 houdende een coördinatie van de waterregelgeving en tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en het decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut, *BS* 18 december 2018.

Waterwetboek' genoemd.[616] De coördinatie van de waterregelgeving werd bekrachtigd door het Vlaams parlement bij decreet van 30 november 2018, die de vroegere regelgeving tegelijk opheft.[617]

503. Het Waterwetboek bevat, in het Titel V ervan, de regels inzake het toezicht en de handhaving. Voor zover het gaat om het toezicht en de handhaving m.b.t. de doelstellingen, beginselen, organisatie, voorbereiding en opvolging van het integraal waterbeleid (Titel I), gebeurt het toezicht op en de handhaving van milieu-inbreuken en milieumisdrijven evenals het opleggen van veiligheidsmaatregelen volgens de regels bepaald in het DABM, dat reeds eerder aan bod kwam (zie *supra* Hoofdstuk 35).[618] Voor zover het echter gaat om het toezicht en de handhaving m.b.t. de waterketen, gelden de strafbepalingen van artikel 5.2.1.1 e.v. van het Waterwetboek.[619] De straffen worden bepaald in de artikelen 5.2.2.1 tot 5.2.2.4. Het zijn deze bepalingen die nu ter evaluatie voorliggen.

504. Krachtens artikel 5.2.2.1 worden de volgende personen gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of een geldboete van 100 euro tot 15.000 euro: (1°) de waterleverancier die water bestemd voor menselijke consumptie levert dat niet voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen; (2°) de waterleverancier die de te nemen herstelmaatregelen of beperkingen van het gebruik van dergelijk water dat niet voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen niet neemt; (3°) de eigenaar of de abonnee die de herstelmaatregelen aan het huishoudelijk leidingnet niet uitvoert of die de informatieverplichting daaromtrent niet naleeft, dan wel; (4°) de abonnee of de verbruiker die bepaalde tijdelijke beperkingen van het gebruik van dit water dat vanuit kwantitatief oogpunt in het gedrang komt niet respecteert (art. 5.2.2.1, § 1). In afwijking van de straf, vermeld in voornoemde § 1, 4°, kunnen gemeenten voor kleine vormen van openbare overlast ten gevolge van het niet naleven van de vastgelegde tijdelijke beperkingen van het gebruik gemeentelijke administratieve sancties bepalen overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet. Bij gebrek daaraan worden die kleine vormen van

---

[616] C. GOVAERT, "Nieuw Waterwetboek met afvalwater- en grondwaterheffing geldt vanaf 1 januari", 18 december 2018, *www.jura.kluwer.be*.

[617] Decreet 30 november 2018 tot bekrachtiging van de coördinatie van de waterregelgeving in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tot opheffing van de gecoördineerde regelgeving, *BS* 18 december 2018.

[618] Zie art. 5.1.1 Waterwetboek; zie ook L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht 2020*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 759.

[619] De bepalingen specifiek m.b.t. het toezicht en de handhaving inzake het watersysteem dan wel inzake de financiële instrumenten ter regulering en financiering van het integraal waterbeleid, vinden we terug in art. 5.4.1.1 e.v. Waterwetboek.

openbare overlast in die gemeente bestraft met een geldboete van maximaal 43,75 euro (art. 5.2.2.1, § 2).

505. Krachtens artikel 5.2.2.2 worden de volgende personen gestraft met een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden en/of een geldboete van 100 euro tot 2000 euro: (1°) degene die niet toestemt in of zich verzet tegen de bezoeken, de controles, de inspecties, het toezicht of de monsternemingen, verricht door de daartoe aangewezen toezichthoudende ambtenaren die gemachtigd zijn om overtredingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten op te sporen en vast te stellen; (2°) de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk of de titularis van de aansluiting of zijn afgevaardigde die bepaalde verplichtingen m.b.t. de levering van een gratis hoeveelheid water bestemd voor menselijke consumptie om menswaardig te kunnen leven, niet naleeft; (3°) de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk die de verplichtingen m.b.t. de aansluiting van woningen op het openbaar waterdistributienetwerk niet naleeft; (4°) de waterleverancier die bepaalde opgelegde openbare dienstverplichtingen niet naleeft, dan wel; (5°) de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk die bepaalde opgelegde verplichtingen m.b.t. het waterverkoopreglement niet naleeft.

506. Krachtens artikel 5.2.2.3 worden de personeelsleden van de WaterRegulator die bepaalde opgelegde verplichtingen m.b.t. het beroepsgeheim niet naleven, gestraft met de straffen bepaald door artikel 458 van het Strafwetboek.

507. Krachtens artikel 5.2.2.4 mogen in geval van herhaling binnen twee jaar na de jongste veroordeling de in artikelen 5.2.2.1 en 5.2.2.2. vermelde straffen worden verdubbeld.

508. De decreetgever verwijst voor de strafbepalingen, naast het (oude) decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid 2003 zelf, naar de strafbepalingen uit het (oude) decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending[620].[621] Die laatste verwees op zijn beurt (o.a.) naar de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming

[620] *BS* 23 juli 2002. Beide decreten werden opgeheven door het decreet van 30 november 2018 tot bekrachtiging van de coördinatie van de waterregelgeving in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tot opheffing van de gecoördineerde regelgeving (zie art. 7).

[621] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de coördinatie van de waterregelgeving in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tot opheffing van de gecoördineerde regelgeving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1705/1, 140 e.v.

van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten[622], waarop de strafbepalingen werden geïnspireerd.[623]

509. Aan te stippen valt evenwel dat Afdeling III ook voorziet in een systeem van administratieve sancties (administratieve geldboetes) voor bepaalde inbreuken.

510. Toch zijn er o.i. doorslaggevende redenen voor het behoud van (ook) de strafbepalingen, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Artikel 23, derde lid, 2° Gw. bepaalt immers dat eenieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden, dat onder meer het recht omvat op bescherming van de gezondheid. Sommige bepalingen hebben betrekking op water bestemd voor menselijke consumptie en de inbreuken hierop, bijvoorbeeld omdat het water niet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Hierdoor kan er schade worden toegebracht aan de menselijke gezondheid. Dat de strafbepalingen kaderen in de bescherming van een grondrecht blijkt ook met zoveel woorden uit de strafbaarstellingen zelf, waar bv. strafbaar wordt gesteld de niet-naleving van bepaalde verplichtingen m.b.t. de levering van een gratis hoeveelheid water voor menselijke consumptie met het oog op een menswaardig leven. Ook de Raad van State, afdeling Wetgeving heeft reeds geoordeeld dat het waarborgen van een minimumlevering van water kan worden beschouwd als een invulling van artikel 23 Gw.[624] De aanwezigheid van het recht op een menswaardig leven meer algemeen en het recht op bescherming van de gezondheid in het bijzonder, zoals verankerd in de Grondwet, levert dan ook minstens een indicatie op dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is om de bescherming van deze grondrechten daadwerkelijk te kunnen waarborgen.

511. Bovendien bestaat er een conceptueel verband tussen de strafbepalingen in het Waterwetboek en andere strafbepalingen. Zo wordt het verhinderen van toezicht ook in andere bepalingen strafrechtelijk gehandhaafd.[625] De Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst overigens eveneens naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als

[622] *BS* 8 april 1977.
[623] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 1045/1, 21.
[624] Bv. adv.RvS 18 september 1996, nr. 25.535/8, 18; zie ook J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, I, Brugge, die Keure, 2019, 437.
[625] Zie bv. *supra* Hoofdstuk 50.

misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[626]

512. Ook is er een conceptueel verband met het gemeenrechtelijk misdrijf van schending van het beroepsgeheim in artikel 458 Sw. Dit volgt ook uitdrukkelijk uit de tekst van artikel 5.2.2.3, die bepaalt dat: "De personeelsleden van de WaterRegulator die de overeenkomstig artikel 2.5.2.2.1, § 3, opgelegde verplichtingen met betrekking tot het beroepsgeheim niet naleven, worden gestraft met de straffen, bepaald door artikel 458 van het Strafwetboek." Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[627] Er werd beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan van de inbreuk hangt ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

513. Daarnaast is er sprake van een duidelijke samenhang met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. De strafbepalingen uit het Waterwetboek kunnen worden beschouwd als de evenknie van de strafbepalingen uit de federale wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, die voorziet in gelijkaardige strafbepalingen maar dan m.b.t. voedingsmiddelen e.d. Gelet op de onderlinge verwevenheid die er is tussen beide regelgevingen, is het aangewezen om ook de strafbaarstellingen uit het Waterwetboek te behouden.

---

[626] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

[627] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.

Hoofdstuk 53. Decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid

514. Krachtens artikel 79 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid[628] worden gestraft met een geldboete van 26 tot 500 euro en/of een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden, onverminderd de toepassing van de in het Strafwetboek gestelde straffen, (1°) degenen die geen gevolg geven aan bepaalde dwangmaatregelen opgelegd door de daartoe bevoegde personen om (de uitbreiding van) de schadelijke effecten veroorzaakt door biotische factoren[629] te voorkomen dan wel die de uitvoering of naleving ervan verhinderen of belemmeren; (2°) degenen die de toegang aan bv. bepaalde ambtenaren in het kader van hun (toezichts)opdrachten verhinderen of belemmeren; (3°) degenen die de uitoefening van de bevoegdheden van de ambtenaar verhinderen of belemmeren of die de ambtenaar verhinderen of belemmeren bij de uitvoering van bv. het instellen van een onderzoek, controle of enquête instellen dan wel het inwinnen van de nodige inlichtingen, dan wel; (4°) degenen die de beslissing na beroep niet uitvoeren of niet naleven, of die de uitvoering of de naleving ervan verhinderen of belemmeren.

515. Aan te stippen valt dat het kwestieuze decreet daarnaast ook voorziet in administratieve sancties voor bepaalde inbreuken (*cf.* art. 76-78).

516. De decreetgever heeft er evenwel uitdrukkelijk voor geopteerd om voor deze specifieke gedragingen te voorzien in strafsancties in plaats van administratieve sancties (geldboetes), dit in het licht van het ontradingseffect, dat bij een strafrechtelijke sanctie effectiever zou zijn dan bij een administratieve sanctie.[630]

517. Er zijn o.i. doorslaggevende (intrinsieke) factoren die wijzen in de richting van het behoud van de strafbaarstellingen, m.n. de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Overeenkomstig artikel 23, derde lid, 2° Gw. heeft iedereen het recht op bescherming van de gezondheid. Het kwestieuze decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid kadert ontegensprekelijk in het waarborgen of zelfs verbeteren van die (volks)gezondheid, specifiek

[628] *BS* 3 februari 2004.
[629] Wat we moeten begrijpen onder 'biotische factoren' wordt gedefinieerd in art. 2, 3° decreet 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid.
[630] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *Parl.St.* Parl.St. 2002-03, nr. 1709/1, 50.

door het nemen van preventieve gezondheidsacties.[631] De aanwezigheid van deze hogere norm levert minstens een indicatie op dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen kan zijn om de bescherming van dit grondrecht op gezondheid daadwerkelijk te realiseren.

518. Bovendien kan de niet-naleving van bepaalde, door de strafbaarstellingen geviseerde maatregelen of bevelen van de daartoe bevoegde personen schade toebrengen aan de veiligheid en daarmee ook de integriteit van personen.[632] Vanuit die optiek gaat het aldus om gedragingen die betrekking hebben op schade aan de integriteit van personen.

519. Daarnaast is er een duidelijke conceptuele samenhang met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Zo wordt het niet belemmeren of verhinderen van (toezichts)opdrachten ook in andere bepalingen strafbaar gesteld.[633] De Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst overigens eveneens naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[634]

Hoofdstuk 54. Decreet van 19 december 2003 betreffende het activeren van risicokapitaal in Vlaanderen

520. Krachtens artikel 33 van het decreet van 19 december 2003 betreffende het activeren van risicokapitaal in Vlaanderen[635] (ook het 'ARK-decreet' genoemd), worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 25 euro tot 10.000 euro:
1° de personen die bewust onjuiste, onvolledige of ontijdige informatie verstrekken aan ARKimedes Management NV, op het ogenblik van de aanvraag tot erkenningsbelofte of erkenning, of nadat de erkenning werd toegekend;

[631] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *Parl.St.* Parl.St. 2002-03, nr. 1709/1, 4.
[632] *Cf.* de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, die verwijst naar het voorbeeld van de niet-naleving van een bevel tot sluiting van een bepaalde, risicovolle installatie en die dodelijke slachtoffers kan maken, bv. 'een bubbelbad op een handelsbeurs' (*Parl.St.* Parl.St. 2002-03, nr. 1709/1, 50).
[633] Zie bv. *supra* Hoofdstuk 50.
[634] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[635] *BS* 17 februari 2004.

2° de personen die met bedrieglijk opzet de bepalingen van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan overtreden met het oog op de verduistering of het zich toe-eigenen van de middelen die aan ARKIV's ter beschikking worden gesteld in de vorm van kapitaalparticipaties of hefboomleningen, of die in het algemeen met bedrieglijk opzet dergelijke middelen afwenden van het doel waarvoor ze ter beschikking worden gesteld.

521. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de economie maakt immers deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  Het ARK-decreet streeft ernaar een wettelijk kader te creëren voor een systeem dat leidt tot het structureel activeren van risicokapitaal naar transitionele bedrijven in Vlaanderen toe. Transitionele bedrijven zijn starters of bestaande KMO's die een nieuw product willen op de markt brengen of een nieuwe activiteit willen starten waarvan de eerste inkomsten nog een tijd op zich laten wachten.[636] *Wanneer kapitaal ten onrechte een andere bestemming krijgt, heeft dit per definitie een impact op de Schatkist.*

- De inbreuk hangt ook samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

  Artikel 33, 1° heeft een conceptueel verband met de artikelen 230 e.v. van het Sociaal Strafwetboek. Volledigheidshalve moet wel worden aangestipt dat de vooropgestelde sanctionering van niveau 4 zowel een strafrechtelijke handhaving (gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro) als een bestuurlijke handhaving (administratieve geldboete van 300 tot 3.000 euro) overkoepelt.
  Artikel 33, 2° ligt dan weer in lijn met het misdrijf van misbruik van vertrouwen (art. 491 Sw.) en van misbruik van vennootschapsgoederen (art. 492bis Sw.).

[636] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het activeren van risicokapitaal in Vlaanderen, *Parl.St.* 2003-2004, nr.1863, 3.

Hoofdstuk 55. Decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht

522. Artikel 18 van het decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht [637] bepaalt dat de overtreding van de verordeningen bedoeld in artikel 17 wordt bestraft met een geldboete van zesentwintig tot duizend vijfhonderd euro. Het betreft verordeningen m.b.t.:

1° de regeling van de behandeling en opslag van goederen en het in- en ontschepen van passagiers;

2° de regeling van de toegankelijkheid van de waterwegen en hun aanhorigheden, de watergebonden gronden en het watergebonden gebied;

3° de regeling van de vrijheid van handel en nijverheid in kanaal- en havengebonden activiteiten;

4° de regelingen ter vrijwaring van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid van de waterwegen en hun aanhorigheden, de watergebonden gronden en het watergebonden gebied;

5° de regeling van het scheepvaartverkeer, met inbegrip van het loodsen en het slepen.

523. Het conceptueel verband dat er is met andere strafbepalingen, maakt dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is. In dit verband kan bv. worden gewezen op het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaams Gewest en betreffende de bevretten van havenloods, bootman en diepzeeloods (*supra* Hoofdstuk 36), het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen (*supra* Hoofdstuk 37) en het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst (*infra* Hoofdstuk 109). Ook in het Scheepvaartwetboek[638] kunnen er verschillende aanknopingspunten worden gevonden. In dit verband moet wel worden opgemerkt dat er een duaal handhavingsmechanisme mogelijk wordt gemaakt.[639]

[637] *BS* 26 mei 2004.
[638] *BS* 1 augustus 2019
[639] Zie art. 4.1.1.1 Scheepvaartwetboek.

524. Bovendien maakt de schade toegebracht aan de economie en het milieu uitdrukkelijk deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

Hoofdstuk 56. Decreet van 30 april 2004 houdende het Handvest van de werkzoekende

525. Artikel 18 van het decreet van 30 april 2004 houdende het Handvest van de werkzoekende[640] bepaalt:

"Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek worden gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 25 euro tot 125 euro of met één van deze straffen alleen:

1° ieder persoon, alsmede zijn aangestelden of lasthebbers die commissieloon, bijdrage, toelatings- of inschrijvingsgelden vordert of int van de werkzoekende, buiten de door dit decreet bepaalde perken;

2° ieder persoon, alsmede zijn aangestelden of lasthebbers die medische gegevens inwint of laat inwinnen van de personen bedoeld in artikel 3, buiten de door dit decreet bepaalde perken;

3° iedere persoon, alsmede zijn aangestelden of lasthebbers die genetische testen verricht of laat verrichten in strijd met artikel 5, §1, 8°;

4° iedere persoon die het krachtens dit decreet geregelde toezicht verhindert."

526. Krachtens artikel 23,1° Gw. heeft eenieder het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid, dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen.

Volgens de memorie van toelichting kan een moderne set van individuele rechten van de werkzoekende ten opzichte van de arbeidsmarktvoorzieningen als volgt kernachtig worden omschreven:

– het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie;

– het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

[640] *BS* 13 juli 2004.

– het recht op kosteloos zoeken;
– het recht op informatie;
– het recht op persoonlijke begeleiding en op aangepaste trajecten inzake opleiding en werkervaring;
– het recht op kwalitatieve dienstverlening;
– het recht op een gelijkvormig en motiverend opleidingsstatuut;
– het recht op de erkenning van verworven competenties, ongeacht op welke wijze ze werden verworven;
– het recht op veiligheid, gezondheid en welzijn, in het bijzonder bij beroepsopleiding en werkervaring;
– het recht op inspraak, overleg en onderhandeling;
– het recht op laagdrempelige klachtenprocedures en jurisdictionele procedures.[641]

Inbreuken ten nadele van werkzoekenden kunnen dan ook worden gerelateerd aan artikel 23, 1° Gw. Deze hiërarchisch hogere norm levert minstens een indicatie op dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen kan zijn om dit grondrecht daadwerkelijk te waarborgen.

527. Er zijn ook andere elementen die in de richting wijzen van een strafrechtelijke handhaving. Zo maakt het wederrechtelijk (laten) verrichten van genetische testen (art. 18, 3°) een aantasting uit van de fysieke integriteit van een persoon. De aantasting van de fysieke, seksuele en psychische integriteit ligt trouwens ook aan de basis van het misdrijf van artikel 18, 2° (wederrechtelijk (laten) inwinnen van medische gegevens) van het kwestieuze decreet. Bovendien raken deze bepalingen aan het recht op privacy, dat niet alleen verankerd is in artikel 22 Gw., maar ook in artikel 8 EVRM.

528. Daarnaast kunnen er conceptuele verbanden worden gelegd met andere strafbepalingen. M.b.t. het misdrijf van 18,van de kwestieuze decreet, kan in de eerste plaats worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van het artikel 18. Zo bepaalt de aanhef van voornoemd artikel: “Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, wordt gestraft (…)”.

[641] Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet houdende het Handvest van de Werkzoekende, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1663, 2-3.

529. Het artikel 18, 1° van het decreet m.b.t. het wederrechtelijk vorderen of innen van commissielonen, bijdragen, toelatings- of inschrijvingsgelden van de werkzoekende kan in verband kan worden gerelateerd aan de artikelen 162 e.v. van het Sociaal Strafwetboek. In dit verband moet evenwel worden beklemtoond dat er een duaal handhavingsmechanisme mogelijk wordt gemaakt.

530. In het kwestieuze artikel 18, 4° wordt er ook uitdrukkelijk gerefereerd aan het verhinderen van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[642] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Hier wordt evenwel een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[643]

Hoofdstuk 57. Decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn

531. Het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn[644], kortweg het 'decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht'[645], bepaalt de bevoegdheden van de

[642] Zie bv. ook *supra* Hoofdstuk 50. *Contra*: Hoofdstuk 101.
[643] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[644] *BS* 5 augustus 2004.
[645] Zie art. 38 van het decreet.

(Vlaamse) sociaal inspecteurs die belast zijn met de controle en het toezicht op de in dit decreet opgesomde regelgeving en bepaalt de sancties die van toepassing zijn in geval van inbreuken op deze bepalingen en op de uitvoeringsbesluiten ervan.[646] Het decreet uniformeert quasi het volledige Vlaamse sociaal handhavingsrecht.[647]

532. Het decreet bevat, in het Hoofdstuk IV ervan, de strafbepalingen. Krachtens artikel 24 wordt, onverminderd de strafbepalingen van de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, bij inbreuk van de bepalingen van het decreet, de betrokkene gestraft in drie specifieke gevallen: (1°) worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of een geldboete van 26 tot 500 euro het opleidingscentrum, de werkgever en in voorkomend geval de gebruiker, zijn aangestelden of lasthebbers, die binnen de door de sociaalrechtelijke inspecteurs bepaalde termijn, het door deze laatsten gegeven bevel tot aanplakking en/of overhandiging van bepaalde documenten ingevolge de regelgeving waarop zij toezicht uitoefenen, niet nakomen; (2°) wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of een geldboete van 26 tot 500 euro, het opleidingscentrum, de werkgever en in voorkomend geval de gebruiker, zijn aangestelden of lasthebbers, die een inbreuk waarvoor een administratieve geldboete werd opgelegd overeenkomstig dit decreet niet regulariseert voor een bepaalde de datum; (3°) wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en/of een geldboete van 1.000 tot 5.000 euro al wie het krachtens dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan geregelde toezicht verhindert (art. 24, lid 1). Deze laatste is evenwel niet van toepassing wanneer het gaat om de weigering om bepaalde informatiedragers ter inzage te doen voorleggen die de sociaal inspecteurs nodig achten i.h.k.v. hun (toezichts)opdracht (art. 24, lid 2).[648]

533. De opleidingscentra, werkgevers of de gebruikers zijn burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboeten waartoe hun aangestelden of lasthebbers zijn veroordeeld (art. 25).

---

[646] Art. 2, lid 1 decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht.
[647] P. BRAEKMANS, "Het Decreet Sociaalrechtelijk Toezicht: een quasi uniformisering van het Vlaams Sociaal Handhavingsrecht", *Oriëntatie* 2005, (77) 77.
[648] Zoals ingevoegd door het decreet 9 juli 2010 tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn (*BS* 5 augustus 2010). Deze bepaling strekt er in essentie toe het zwijgrecht en het recht om zichzelf niet in beschuldiging te stellen te vrijwaren (zie de memorie van toelichting, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 417/1, 24-25).

534. In geval van herhaling van een in artikel 24 bedoeld misdrijf, is artikel 85 van het Strafwetboek niet van toepassing (art. 26).

535. Aan te merken valt dat het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht ook voorziet in een systeem van administratieve sancties (administratieve geldboetes). Zo kan een administratieve geldboete onder bepaalde voorwaarden worden opgelegd voor feiten die ook voor een strafrechtelijke vervolging vatbaar zijn, zij het evenwel nooit tegelijkertijd. Het is enkel wanneer het openbaar ministerie beslist om af te zien van de strafvervolging dat een administratieve sanctie kan worden opgelegd.[649] Daarnaast zijn (enkel) administratieve geldboetes mogelijk voor bepaalde, veelal lichtere inbreuken.[650] Hiermee lijkt de decreetgever uiting te willen geven aan het principe van het strafrecht als laatste redmiddel in het decreet zelf. In de woorden van de decreetgever "onderschrijft het decreet [aldus] de meer en meer geldende zienswijze om op een preventieve en gedepenaliseerde wijze de naleving van de bepalingen af te dwingen".[651]

536. De *ratio legis* van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht ligt volgens de decreetgever vooreerst in het geven van uitvoering aan de staatshervorming wat betreft de controle van en het toezicht op de materies waarvoor de Vlaamse gemeenschap en het Vlaamse gewest bevoegd is.[652] Daarnaast beoogde decreetgever (o.a.) een betere afdwingbaarheid van het beleid, waarbij de administratieve sancties (geldboetes) moeten dienen als sluitstuk van het Vlaamse sociaal handhavingsbeleid. De decreetgever beschouwt deze sancties immers als een efficiënt middel om bepaalde toestanden recht te zetten, terwijl andere, vnl. strafrechtelijke sancties niet altijd geschikt blijken te zijn om de betreffende regelgeving te handhaven. Toch heeft de decreetgever niet uitsluitend geopteerd voor een handhavingssysteem in de vorm van

---

[649] Zie art. 13 e.v. decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht; zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1812/1, 6-7.

[650] Zie art. 21 e.v. decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht; zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1812/1, 7 en 25.

[651] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1812/1, 8.

[652] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1812/1, 4; zie ook P. BRAEKMANS, "Het Decreet Sociaalrechtelijk Toezicht: een quasi uniformisering van het Vlaams Sociaal Handhavingsrecht", *Oriëntatie* 2005, (77) 77.

administratieve sancties in het (Vlaams) sociaal recht, maar voor een gemengd handhavingssysteem, zoals hierboven reeds bleek (de decreetgever verwijst in dit verband naar een zgn. 'tweesporenstelsel'). Inspiratie hiervoor haalde de decreetgever uit de (oude) federale wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten[653], intussen opgeheven door de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek.[654] De decreetgever wenste hierbij aan te sluiten bij het al bestaande sociaal handhavingsbeleid op federaal niveau, dat zijn efficiëntie reeds zou hebben bewezen.[655]

537. Het moet worden benadrukt dat sommige strafbaarstellingen uit het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht voorbeelden bevatten van reglementaire misdrijven (zie bv. het niet naleven van de regels m.b.t. de aanplakking in art. 24). Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt dus deel uit van de beschrijving van de inbreuken. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd.

538. Toch zijn er volgens ons doorslaggevende (intrinsieke) factoren voorhanden die wijzen in de richting van het behoud van (ook) de strafbepalingen. Zo vormen de strafbepalingen van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht de evenknie op Vlaams niveau van (toen) de federale bepalingen in de wet van 30 juni 1971, intussen het Sociaal Strafwetboek.[656] De verwevenheid met de andere regelgeving in het sociaal handhavingscontentieux mag niet uit het oog worden verloren. Een eenvormige aanpak, zowel van de federale als van de gedefederaliseerde regelgevers, moet o.i. worden aangewezen. Dit blijkt ook met zoveel woorden uit de memorie van toelichting bij het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht zelf,

---

[653] *BS* 13 juli 1971.
[654] *BS* 1 juli 2010.
[655] Andere voordelen waarop de decreetgever wees ter verantwoording van het systeem van administratieve geldboeten zijn (o.a.) een betere verzekering van de toepassing van de reglementering die slechts zelden of niet leidde tot strafvervolging, de te logge strafprocedure voor lichtere inbreuken; een gebrek aan kennis vanwege de strafrechtelijke overheden in gespecialiseerde overheidsdomeinen; de ontlasting van de parketten en van de strafgerechten en het minder krenkende karakter ervan voor de eer. Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1812/1, 4 e.v. Zie ook P. BRAEKMANS, "Het Decreet Sociaalrechtelijk Toezicht: een quasi uniformisering van het Vlaams Sociaal Handhavingsrecht", *Oriëntatie* 2005, (77) 78-79.
[656] Zie ook W. VAN EECKHOUTTE, *Handboek Belgisch Arbeidsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 614-615.

waarin de decreetgever expliciet te kennen geeft te hebben willen aansluiten bij het reeds bestaande federale handhavingsbeleid (zie *supra*).

539. Daarnaast bestaat er een duidelijke conceptuele samenhang tussen de strafbepalingen van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht en andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Zo wordt het verhinderen van toezicht ook in andere bepalingen strafrechtelijk gehandhaafd.[657] Ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst overigens naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[658] Bovendien liggen de strafbepalingen in lijn met het gemeenrechtelijk misdrijf inzake weerspannigheid in de artikelen 269 tot 274 van huidig Strafwetboek. Dit blijkt ook uitdrukkelijk uit artikel 24 van het kwestieuze decreet, waarvan het eerste lid expliciet refereert aan de toepassing van voornoemde strafbepalingen, waaraan het geen afbreuk doet.

Hoofdstuk 58. Decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

540. Krachtens artikel 30 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap[659] wordt onverminderd de toepassing van de straffen opgenomen in het Strafwetboek, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of een geldboete van 26 euro tot 500 euro elke persoon:

1° die werkzaam is in of verbonden is aan een voorziening en die het beheer van het geld of de goederen waarneemt van een persoon met een handicap die een beroep doet op de voorziening, met uitzondering van de gevallen die de Vlaamse regering vaststelt;

2° die als voorwaarde voor de opvang of het verblijf in, of de begeleiding door een voorziening, de persoon met een handicap een waarborgsom of een andere financiële verplichting oplegt, met uitzondering van de gevallen die de Vlaamse regering vaststelt.

[657] Zie bv. *supra* Hoofdstuk 50. *Contra:* Hoofdstuk 101.
[658] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[659] *BS* 11 juni 2004.

541. Het Vlaams agentschap voor Personen met een Handicap wordt opgericht als een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Tot deze vorm van verzelfstandiging werd beslist, omdat het agentschap voldoet aan de hiertoe door de Vlaamse Regering in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid geformuleerde criteria. Het kwestieuze decreet voorziet strafbepalingen ingeval van overtreding van de bepalingen inzake beheer van goederen. Ook zijn strafbepalingen voorzien voor hen, die voor het verlenen van ondersteuning door een voorziening waarborgsommen eisen, waarvan het bedrag een som overschrijden vastgesteld door de Vlaamse regering.[660]

542. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering.

543. Een strafrechtelijke handhaving lijkt vooreerst aangewezen gelet op de hiërarchisch hogere norm, m.n. het artikel 23, derde lid, 2° Gw., dat het recht verankert van eenieder op de bescherming van de gezondheid en sociale en geneeskundige bijstand. Gelet op het feit dat de vooropgestelde misdrijven ten nadele van kwetsbare personen (personen met een handicap) moeten zijn gepleegd, vormt deze grondwettelijke bepaling minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is.

544. Er zijn ook andere elementen die wijzen in de richting van een strafrechtelijke handhaving. De aantasting van de fysieke, seksuele en psychische integriteit van een persoon maakt misschien niet uitdrukkelijk deel uit van de strafbepaling, maar het misbruik maken van kwetsbare personen affecteert ongetwijfeld diens fysieke en/of psychische integriteit.

545. Er bestaat ook een conceptueel verband tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. Zo kan worden gewezen op het conceptueel verband met de strafbepaling van artikel 442*quater* Sw. m.b.t. het misbruik maken van de zwakke toestand van personen.

[660] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, *Parl.St.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 2101/1.

Hoofdstuk 59. Ministerieel besluit van 12 augustus 2005 houdende bijzondere bepalingen inzake prijzen voor de sector van de instellingen voor bejaardenopvang

546. Artikel 8 van het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 houdende bijzondere bepalingen inzake prijzen voor de sector van de instellingen voor bejaardenopvang[661] bepaalt dat de inbreuken op de bepalingen van dit besluit worden opgespoord, vastgesteld, vervolgd en bestraft overeenkomstig de bepalingen van de hoofdstukken II en III van de wet van 22 januari 1945 betreffende de reglementering en de prijzen.[662]

547. Het behoud van de strafrechtelijke handhaving kan worden bepleit. Voor de motivering kan worden verwezen naar *supra* Hoofdstuk 3 dat betrekking heeft op de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen.

Hoofdstuk 60. Koninklijk besluit van 30 september 2005 tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer

548. Het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer[663] geeft uitvoering aan het artikel 29 van de Wegverkeerswet[664], zoals gewijzigd door de Wijzigingswet van 20 juli 2005.[665] Het deelt de overeenkomstig dit artikel bepaalde overtredingen op in overtredingen van de eerste tot de vierde graad.[666] De straf(maat) is evenwel terug te vinden in het artikel 29 van de Wegverkeerswet zelf. Deze wet bespraken we reeds eerder, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *supra* Hoofdstuk 12).

---

[661] *BS* 31 augustus 2005.
[662] *BS* 24 januari 1945.
[663] *BS* 9 november 2005.
[664] Wet 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, *BS* 27 maart 1968.
[665] Wet 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, *BS* 11 augustus 2005.
[666] Zie het verslag aan de koning bij het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer.

Hoofdstuk 61. Besluit van de Vlaamse regering van 18 november 2005 tot vaststelling van het scheepvaartreglement voor het kanaal Brussel-Schelde

549. Overeenkomstig artikel 50 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 november 2005 tot vaststelling van het scheepvaartreglement voor het kanaal Brussel-Schelde[667] wordt de bijzondere administratieve haven- en kanaalpolitie uitgeoefend door de bevoegde personen. Op de naleving van dit reglement en de door de Vennootschap vastgestelde voorwaarden wordt toegezien door de bevoegde personen en door alle andere door of krachtens wetten, decreten of besluiten daartoe aangeduide ambtenaren. Elke overtreding van dit reglement, elke weigering een reglementair bevel na te komen, gegeven door een van de bevoegde personen bedoeld in dit artikel en elke ontduiking worden gestraft overeenkomstig de bepalingen van de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het Statuut der Havenkapiteins.[668]

550. De wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het Statuut der Havenkapiteins is evenwel, voor wat het Vlaamse gewest betreft, vervangen door het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst. Een bespreking van dit decreet komt later nog aan bod in Hoofdstuk 109, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan.

Hoofdstuk 62. Provinciedecreet van 9 december 2005

551. Het provincieraadslid dat tijdens zijn mandaat niet meer voldoet aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden, wordt krachtens artikel 10 van het Provinciedecreet van 9 december 2005[669] vervallen verklaard, tenzij het gemeenteraadslid onmiddellijk ontslag zou nemen. Als de betrokkene na de vervallenverklaring zijn mandaat toch blijft uitoefenen, is hij strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met een geldboete van zesentwintig euro tot vijfhonderd euro (art. 10 § 3). Een soortgelijke strafbepaling bestaat wanneer een provincieraadslid dat zich op het ogenblik van zijn installatie als provincieraadslid in een situatie bevindt die onverenigbaar is met het lidmaatschap van de provincieraad en toch zijn mandaat na de vervallenverklaring blijft uitoefenen (art. 12).

[667] *BS* 21 maart 2006.
[668] *BS* 8 juni 1936.
[669] *BS* 29 december 2005.

552. Een strafrechtelijke handhaving lijkt aangewezen gelet op de hiërarchisch hogere norm, m.n. het artikel 162 Gw. dat de werking van de provinciale en de gemeentelijke instellingen verankert. Zo schrijft artikel 162, 2° Gw. voor dat de wet de werking van de bevoegdheid van de provincieraden en de gemeenteraden moet verzekeren. Wanneer een provincieraadslid tijdens zijn mandaat niet meer voldoet aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden en niettemin zijn mandaat blijft uitoefenen, beukt dit automatisch in op de werking van de provincieraad en dus op het artikel 162 Gw. Deze grondwettelijke bepaling is minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is.

553. Deze strafbaarstelling ligt bovendien ook in lijn met de gemeenrechtelijke strafbepalingen van aanmatiging van functies, titels of graden van de artikelen 227 t.e.m. 232 Sw. en met de strafbepalingen van de artikelen 9 en 11 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.[670]

554. Deze redenering kan ook worden doorgetrokken naar de strafbepaling verankerd in het artikel 25 van het Provinciedecreet. Er moet nochtans een kanttekening worden geplaatst. Krachtens voornoemd artikel kan de voorzitter die belast is met de handhaving van de orde in de vergadering, elke toehoorder die openlijk tekens van goedkeuring of van afkeuring geeft of die op enigerlei wijze wanorde veroorzaakt, uit de zaal doen verwijderen. De voorzitter kan bovendien een proces-verbaal opmaken tegen die persoon en hem verwijzen naar de politierechtbank, die hem kan veroordelen tot een geldboete van één tot vijftien euro of tot een gevangenisstraf van één dag tot drie dagen. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het beschreven misdrijf een overtreding is. Een belangrijk gegeven is dat in het raam van een vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek de overtredingen zullen verdwijnen. Ofwel worden ze gedepenaliseerd, ofwel worden ze opgewaardeerd tot wanbedrijven op het gevaar af dat het proportionaliteitsprincipe wordt geschonden. Proceseconomisch gezien valt het ook niet te verantwoorden een klassiek strafproces te voeren voor de vooropgestelde uitgangsstraffen.

555. Er wordt nochtans *in casu* niet gepleit voor een depenalisering, maar wel voor het invoeren van een coherent handhavingsbeleid omwille van de samenhang met andere strafbepalingen.

[670] Zie *infra*, Hoofdstuk 100.

556. Op federaal niveau kan de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten[671] worden vernoemd. Krachtens artikel 1 van deze wet is het aan eenieder die niet tot een wetgevende vergadering (de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, een gewest- of gemeenschapsparlement, de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie of de Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie) behoort, verboden zonder wettige reden de lokalen ervan te betreden die uitsluitend bestemd zijn voor de leden en voor de diensten van de vergadering of zich in enig lokaal van de wetgevende vergadering te buiten te gaan aan om het even welke daden, gebaren, woorden of handelingen die de parlementaire werkzaamheden kan storen. De overtredingen van dit artikel worden gestraft, wat betreft de aanwezigheid zonder wettige reden, met gevangenisstraf van één tot zeven dagen en geldboete van één tot vijf en twintig euro, of met één van die straffen alleen en, wat betreft de overige feiten, met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van 26 tot 200 euro, of met één van die straffen alleen. Zij worden niet vervolgd dan op aangifte van de voorzitter van de wetgevende vergadering. Het betreft dus klachtmisdrijven.

557. In het licht van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek werd beslist om de overtreding uit de wet van 2 maart 1954 niet meer te hernemen. Het misdrijf van het zonder wettige reden betreden van de lokalen van een wetgevende vergadering die uitsluitend bestemd zijn voor de leden van die vergadering zou dus worden gedepenaliseerd. Zodra het betreden van deze lokalen de parlementaire werkzaamheden kan verstoren, is er immers sprake van het misdrijf van verstoring van parlementaire werkzaamheden. Er werd evenwel geopteerd om deze specifieke strafbepaling uit de wet van 2 maart 1954 te lichten en over te hevelen naar het Strafwetboek, zij het met een andere formulering. Ook werd het principe van klachtmisdrijf verlaten. *De lege ferenda* zou de strafbepaling van "verstoring van parlementaire werkzaamheden" als volgt luiden: *"De verstoring van parlementaire werkzaamheden is het wetens en willens in een lokaal van een wetgevende vergadering aannemen van een gedraging die van aard is de parlementaire werkzaamheden te verstoren, door een persoon die niet tot*

[671] *BS* 19 maart 1954.

deze vergadering of haar diensten behoort. Dit misdrijf is strafbaar met een straf van niveau 1".[672]

558. Het is aangewezen om een soortgelijke strafbepalingen in te voeren voor de verstoring van de werkzaamheden van de provincieraad en de gemeenteraad. De strafbepaling opgenomen in artikel 25 van het Provinciedecreet zou dus niet alleen moeten worden geherformuleerd, maar ook moeten worden opgewaardeerd tot een wanbedrijf.

559. Een analoge bepaling zou bovendien moeten worden ingevoerd in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (zie hierover *infra* Hoofdstuk 100). In het artikel 25 wordt daar thans vreemd genoeg niet in een strafbepaling voorzien. We lezen alleen dat *"de voorzitter, na een voorafgaande waarschuwing, elke toehoorder die openlijk tekens van goedkeuring of van afkeuring geeft of die op enigerlei wijze wanorde veroorzaakt uit de zaal kan laten verwijderen. De voorzitter kan bovendien een proces-verbaal opmaken tegen die persoon en dat proces-verbaal bezorgen aan het openbaar ministerie met het oog op de eventuele vervolging van de betrokkene"*.

Hoofdstuk 63. Decreet van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006

560. Krachtens artikel 80, § 3 van het decreet van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006[673] wordt onverminderd de toepassing van de in het Strafwetboek gestelde straffen, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of met een geldboete van 26 euro tot 500 euro diegene die, zonder voorafgaande vergunning een door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding subsidieerbaar centrum voor gespecialiseerde voorlichting beroepskeuze voor personen met een handicap of centrum voor beroepsopleiding of omscholing van personen met een handicap bouwt, wie deze opricht, in gebruik neemt, exploiteert of de opnamecapaciteit ervan wijzigt.

[672] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 112 en 514.
[673] *BS* 30 december 2005.

561. Er zijn indicatoren die in de richting wijzen van een strafrechtelijke afhandeling. Het betreft immers een bepaling die schade kan berokkenen aan de economie in de ruime zin. Volgens het Taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven doelt het begrip economie immers op de ontwikkeling van economische activiteiten waarbij goederen of diensten worden geproduceerd. De gedragingen geviseerd in artikel 80, § 3 van het decreet van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006 zouden dus kunnen leiden tot schade toegebracht aan de economie (in de ruime zin), bijvoorbeeld door zonder vergunning een dienst die valt onder voornoemd decreet te exploiteren.

562. Bovendien kan er worden geargumenteerd dat ook schade aan het samenleven in onze maatschappij enigszins deel uitmaakt van de omschrijving van de inbreuk. Het gaat om gedragingen die betrekking hebben op de invoering van een ondersteuningstewerkstellingsaanbod t.a.v. kwetsbare personen, m.n. personen met een handicap. Het belang hiervan wordt zelfs impliciet maar zeker erkend door de Grondwet gelet op de samenlezing van het artikel 23, derde lid, 2° Gw., dat het recht verankert van eenieder op de bescherming van de gezondheid en sociale en geneeskundige bijstand, met het artikel 23, derde lid, 1° Gw., dat het recht waarborgt op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid, dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil.

563. Daarnaast kunnen we ook wijzen op de conceptuele samenhang die er is tussen artikel 80, § 3 van het decreet van 23 december 2005 en een aantal strafbaarstellingen zoals omschreven in Titel III, Hoofdstuk VI van huidig Boek 2 van het Strafwetboek, m.n. de aanmatiging van functies of titels voor wat betreft het niet beschikken over de vereiste vergunning.

Hoofdstuk 64. Decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum

564. Krachtens artikel 53, § 1 van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem

Reddings- en Coördinatiecentrum[674] (hierna: 'Scheepvaartbegeleidingsdecreet'), worden de personen bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en/of een geldboete van 250 tot 2.500 euro, die bepaalde inbreuken hebben gepleegd op de bepalingen van het decreet, zoals opgesomd in artikel 53.[675] Het gaat om het opzettelijk nalaten bepaalde meldingen te doen of een foutieve of onvolledige melding doen (1°), het nalaten op de voorgeschreven wijze deel te nemen aan het verkeersbegeleidingssysteem (2°), het (proberen) verhinderen van personen om de aan hen opgedragen taak te vervullen (3°), het zenden van een vals noodbericht (4°), het verstoren of bemoeilijken van het toepasselijke gegevens- en berichtenverkeer (°5), het verspreiden of anderszins doorgeven van bepaalde gegevens voor commerciële doeleinden zonder instemming van de beheerder van het centraal beheersysteem dan wel met miskenning van de met die beheerder overeengekomen voorwaarden (6°), het vernietigen of beschadigen van bepaalde apparatuur dan wel het verstoren of beletten van de normale werking ervan (7°), het overtreden van berichten in de nautische publicaties (8°), het verschaffen van geen, onvolledige of onjuiste gegevens als eigenaar, exploitant of gezagvoerder van een vaartuig via het automatische identificatiesysteem waardoor het begeleiden van de scheepvaart in het gedrang wordt of kan worden gebracht (9°), het niet respecteren van maatregelen genomen door of het handelen zonder toestemming van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum (MRCC) (10°-12°), en het organiseren van bijzondere of buitennormale transporten of bijzondere gebeurtenissen zonder de vereiste toelating of inachtneming van de daaraan verbonden voorwaarden (13°). De rechtspersonen zijn burgerlijk aansprakelijk voor de veroordeling tot het betalen van een geldboete, schadevergoeding en geldstraf van welke aard ook die wegens inbreuken, gepleegd op dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten, werd uitgesproken tegen hun bestuurder, vertegenwoordiger, lasthebber of aangestelde (art. 53, § 2).

565. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van het behoud van de strafbepaling, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. De strafbepaling vindt haar verantwoording dan ook grotendeels in het bestaan van hiërarchisch hogere normen. Zo beoogde de decreetgever met het Scheepvaartbegeleidingsdecreet de omzetting van Richtlijn 2002/59/EG van 27 juni 2002 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en

[674] *BS* 26 oktober 2006.
[675] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 746/1, 22.

tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad (kortweg: 'Monitoringrichtlijn').[676] Deze richtlijn bepaalt dat de Lidstaten voor inbreuken op de nationale bepalingen die de omzetting van deze richtlijn regelen sancties moeten vaststellen, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.[677] Op grond hiervan werd in het decreet (o.a.) artikel 53 ingevoerd, dat straffen bepaalt voor inbreuken op de bepalingen van het decreet, die voor het grootste deel betrekking hebben op de omzetting van deze Monitoringrichtlijn.[678] Zo kunnen we verwijzen naar het niet naleven van de door de richtlijn voorgeschreven meldingen (bv. art. 53, § 1, 1° en 2°). In dit geval is er dus een hiërarchisch hogere norm die de sanctionering van deze gedragingen dwingend voorschrijft, al bepaalt deze norm niet dat deze sanctionering strafrechtelijk moet zijn.

566. Daarnaast moet ook gewezen worden op het bestaan van internationale regelgeving, meer bepaald het Verdrag van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, gedaan te Rome op 10 maart 1988.[679] België heeft het verdrag ondertekend en goedgekeurd.[680] Artikel 3, eerste lid van dit verdrag merkt een aantal gedragingen uitdrukkelijk aan als strafbare feiten, zoals het vernielen of ernstig beschadigen van navigatiehulpmiddelen voor de scheepvaart dan wel het ernstig verstoren van de werking ervan, en het opzettelijk meedelen of doorgeven van onjuiste gegevens, waardoor de scheepvaartveiligheid in het gedrang wordt gebracht.[681] Deze strafbare gedragingen zijn eveneens opgenomen in artikel 53, § 1 (5°, 7° en 9°) van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet. Er dus een hiërarchisch hogere norm die de sanctionering in dit geval dwingend voorschrijft, die bovendien strafrechtelijk moet zijn.

567. Bovendien hangt de inbreuk samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Er is een duidelijk conceptueel verband tussen bepaalde strafbaarstellingen in artikel 53 van het Scheepvaartbegeleidingsdecreet en bepaalde gemeenrechtelijke strafbepalingen zoals omschreven in het huidig Strafwetboek. Zo kan voor het verspreiden of anderszins doorgeven

---

[676] *Pb.L.* 5 augustus 2002, afl. 208, 10.
[677] Art. 25, lid 2 Monitoringrichtlijn.
[678] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 746/1, 22.
[679] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 746/1, 22.
[680] België heeft het Verdrag ondertekend op 9 maart 1989 en goedgekeurd op 14 maart 2005 (*BS* 23 mei 2005).
[681] Art. 3, lid 1, (e) resp. (f).

van bepaalde gegevens voor commerciële doeleinden zonder instemming van de beheerder van het centraal beheersysteem dan wel met miskenning van de met die beheerder overeengekomen voorwaarden worden gewezen op een aantal gemeenrechtelijke (informatica)misdrijven. Te denken valt aan het misdrijf *hacking* in artikel 550*bis* Sw., waarbij er sprake is van een ongeoorloofde toegang tot een bepaald (informatica)systeem, alsook het misdrijf van meedelen van fabrieksgeheimen in artikel 309 Sw. Anders dan in deze gevallen is er evenwel geen algemeen resp. bijzonder opzet vereist. Dit verklaart wellicht ook de lagere uitgangsstraf.

568. het Scheepvaartbegeleidingsdecreet meer algemeen overigens als gedragingen die steeds geacht worden te beantwoorden aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[682]

569. Tot slot stippen we voor de volledigheid nog aan dat de Raad van State, afdeling Wetgeving in zijn advies bij het Scheepvaartbegeleidingsdecreet de vraag had gesteld of er geen aanleiding bestaat om te voorzien in een differentiatie van strafmaat in artikel 53. Hiermee beoogde de decreetgever de rechter evenwel een zo ruim mogelijke marge te laten om zelf te oordelen welke straf billijk overkomt, rekening houdend met de concrete feiten van de inbreuk.[683]

Hoofdstuk 65. Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen

570. Het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen[684] (afgekort: het 'Mestdecreet') bevat, in het hoofdstuk XII, afdeling III ervan, een aantal strafbepalingen. Krachtens artikel 71 van dit decreet wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of een geldboete van honderd euro tot honderdduizend euro, eenieder die (1°) bepaalde maatregelen opgelegd in het kader van het decreet gedurende een bepaalde periode herhaaldelijk niet heeft nageleefd, (2°) zich verzet tegen de uitvoering van de opdrachten van controle, toezicht en opsporing, dan

[682] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 10, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[683] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum, 22 en 72.
[684] *BS* 29 december 2006.

wel (3°) opzettelijk de bevelen opgelegd door de toezichthoudende ambtenaar niet uitvoert of de administratieve geldboeten niet betaalt (art. 71, § 1). Met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en/of een geldboete van honderd euro tot honderdduizend euro wordt gestraft, eenieder die (1°) met overtreding van dit decreet de in zijn bedrijf geproduceerde dierlijke mest, andere meststoffen of kunstmest niet overeenkomstig de bepalingen van dit decreet afzet, of het bewijs niet levert dat dit is geschied, dan wel (2°) op landbouwgrond een hoeveelheid dierlijke mest, andere meststoffen of kunstmest opbrengt of laat opbrengen, groter dan de in dit decreet toegelaten hoeveelheden (art. 71, § 2). De werkgever is burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de gerechtskosten, waartoe zijn aangestelden of lasthebbers zijn veroordeeld (art. 72).

571. Belangrijk is dat deze strafbepalingen krachtens artikel 70*bis* maar van toepassing zijn op de landbouwer die de nutriënten niet heeft afgezet overeenkomstig de bepalingen van dit decreet.[685] Dit artikel beoogt te verduidelijken dat de bepalingen van hoofdstuk XII, afdeling III van het Mestdecreet in verband met de strafbepalingen een specifiek toepassingsgebied hebben. De overige inbreuken zijn geïntegreerd in en worden gesanctioneerd overeenkomstig de bepalingen - inclusief de strafbepalingen - van titel XVI van het DABM, dat immers beoogt de algemene bepalingen te omvatten inzake het milieubeleid, waaronder ook de milieuhandhaving[686] (zie hierover reeds *supra* Hoofdstuk 35).

572. Het Mestdecreet sterkt tot de bescherming van het leefmilieu door de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen te verminderen, verdere verontreiniging van die aard te voorkomen, bij te dragen tot de realisatie van een goede toestand van de watersystemen en de beperking van de luchtverontreiniging als gevolg van de productie en het gebruik van meststoffen.[687] Het vervangt het oude Meststoffendecreet van 23 januari 1991.[688] Het Mestdecreet werd, net als het Meststoffendecreet, hoofdzakelijk aangenomen ter uitvoering van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door

[685] Zie art. 70*bis*, samengelezen met art. 61, § 2 *jo.* 63 Mestdecreet.
[686] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2132/1, 27. Zie voor de verhouding van het Mestdecreet met het DABM nader *ibid.*, 4-5 en 26 e.v.
[687] Art. 2, lid 1 Mestdecreet.
[688] Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, *BS* 28 februari 1991.

nitraten uit agrarische bronnen (de zgn. 'Nitraatrichtlijn')[689]. Bovendien achtte de decreetgever het oude Meststoffendecreet, dat reeds herhaaldelijk gewijzigd was, dringend aan vervanging toe, zoals ook werd erkend in het toenmalige Regeerakkoord van juli 2004. In de visienota "Naar een nieuw mestbeleid in Vlaanderen" van de Vlaamse regering van 22 juli 2005 werden een aantal krachtlijnen ter zake uiteengezet, waaronder m.b.t. de handhaving. Het nieuwe mestbeleid zou worden gekenmerkt door een strenge en correcte handhaving van het mestdecreet.[690] In het verlengde hiervan vormt handhaving volgens de decreetgever de hoeksteen van het Mestdecreet. Belangrijk is dat de decreetgever uitdrukkelijk heeft geopteerd voor een sterke bestuursrechtelijke handhavingspijler in het decreet, i.h.b. via administratieve geldboetes, nu dit zou toelaten 'een rechtvaardig en rechtszeker handhavingsbeleid te voeren'. De strafrechtelijke handhaving werd voorbehouden voor de zware inbreuken, zoals in het geval van het meerdere jaren niet naleven van bepaalde maatregelen, niet correcte mestafzet of nog, bij verzet tegen controles en toezicht.[691] Dit kan volgens ons reeds worden gezien als een concretisering van het principe van het strafrecht als *ultimum remedium* in het decreet zelf.

573. Er zijn dwingende redenen die wijzen in de richting van het behoud van de strafbepaling van artikel 71 van het Mestdecreet, m.n. door de aanwezigheid van hiërarchisch hogere normen. Zo kadert het decreet (o.a.) in de uitvoering van de Nitraatrichtlijn. Deze richtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.[692] Hoewel deze hiërarchisch hogere norm niet als zodanig bepaalt dat er verplicht (strafrechtelijk) moet worden opgetreden bij overtredingen van de verplichtingen die hieruit zouden voortvloeien, illustreert de aanwezigheid van een dergelijke Europese norm toch minstens impliciet op het belang dat wordt gehecht aan de bescherming van het water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, ook op Europees niveau. Vanuit die optiek lijkt een strafrechtelijke

[689] *Pb.L.* 31 december 1991, nr. 135, 1. De decreetgever verwijst daarnaast ook nog naar Richtlijn 2001/81/EG van de Raad en het Parlement inzake de nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, *Pb.L.* 27 november 2001, nr. 309, 22 (zgn. 'NEC-Richtlijn').
[690] Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1007/1, 2-3. Zie ook A. VERLINDEN, "Bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen: het nieuwe Mestdecreet", *TvW* 2007, afl. 1, (74) 74-75.
[691] Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1007/1, 5 en 29; *cf.* memorie van toelichting bij het voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 372, 62.
[692] Art. 1 Nitraatrichtlijn.

handhaving te kunnen worden verantwoord, om deze bescherming daadwerkelijk te verwezenlijken.

574. Daarnaast kunnen we verwijzen naar artikel 23, derde lid, 4° Gw., op basis waarvan eenieder het recht heeft op de bescherming van een gezond leefmilieu. De geviseerde inbreuken kunnen afbreuk doen aan een door de grondwet gewaarborgd belang, bijvoorbeeld door het niet naleven van de voorschriften inzake mestafzet, zodat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is om de effectieve bescherming ervan te garanderen.

575. In de mate dat de geviseerde gedragingen afbreuk doen aan het beschermde rechtsgoed (het leefmilieu), gaat het bovendien om gedragingen waarvan de omschrijving betrekking heeft op schade aan het fysiek milieu, zodat ook in die zin een strafrechtelijke handhaving te verantwoorden is.

576. Er is tevens sprake van een duidelijk conceptueel verband tussen de strafbaarstelling van artikel 71 van het Mestdecreet en andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Zo wordt het verhinderen van toezicht ook in andere bepalingen strafrechtelijk gehandhaafd.[693] Ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst overigens naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[694] Daarbij komt dat er sprake is van samenhang tussen de strafbepaling van het Mestdecreet en de strafbepalingen in andere milieuregelgeving, in het bijzonder het DABM. De bepalingen van het Mestdecreet zijn immers afgestemd op (de milieuhandhavingsbepalingen in) het DABM.[695] Dit decreet kwam reeds eerder aan bod in Hoofdstuk 35, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan.

[693] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 32, 35, 39, 50, 71, 72, 75, 87…. *Contra:* Hoofdstuk 101.
[694] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[695] F. GEYSELS, "Meststoffen" in *Postal Memorialis,* 1 augustus 2010, (233) 233.

Hoofdstuk 66. Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993 (de Overeenkomst)

577. De in de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, behandelde materies en de wetgeving die zal moeten genomen worden voor de tenuitvoerlegging ervan, vallen onder de respectievelijke bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten. De materies hebben een zogenaamde 'gemengd karakter'. Rekening houdend met het gemengde karakter van de overeenkomst moeten de uitvoeringsbepalingen worden geregeld door een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten.[696] Het introduceren van een verschillend handhavingsmechanisme lijkt dus uit den boze.

578. De draagwijdte van de overeenkomst is vrijwel allesomvattend: de ontwikkeling, de productie, het verwerven, het in bezit houden, het opslaan, de overdracht en het gebruik van chemische wapens zijn expliciet verboden. Bovendien moeten de bestaande voorraden en productie-inrichtingen worden vernietigd; dit geldt niet alleen voor chemische wapens en dito productie-inrichtingen onder de jurisdictie en controle van een verdragspartij, maar ook voor chemische wapens die zij heeft achtergelaten op het grondgebied van een andere staat. Verdragspartijen mogen zich ook niet inlaten met militaire voorbereidingen tot gebruik van chemische wapens en evenmin aanmoedigen of aanzetten tot of helpen bij onder het samenwerkingsakkoord verboden activiteiten.

579. De strafbepalingen ressorteren onder de artikelen 21 t.e.m. 24. Het artikel 21 viseert de bestraffing van het gebruik van chemische wapens. Hiervoor wordt de strafmaat in de wet van 5 augustus 2003 met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal recht[697] als basis genomen, waartoe het gebruik van chemische wapens volgens de definities van deze wet reeds

[696] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1645/1, 1 e.v.
[697] *BS* 7 augustus 2003.

behoort. Dit betekent dat voor zover het gebruik van chemische wapens de dood van een of meer personen tot gevolg heeft een levenslange opsluiting wordt vooropgesteld. Voor zover dit misdrijf niet de dood van een of meer personen tot gevolg heeft gehad wordt een opsluiting van twintig tot dertig jaar vooropgesteld. Volgens de memorie van toelichting[698] wordt ook in de ons omringende landen hiervoor in de regel een levenslange vrijheidsstraf voorzien. De overige tenlasteleggingen omvatten een vrij breed gamma van toch ernstige misdrijven, vooral in het kader van de dreiging van terrorisme met gebruik van chemische wapens. Voor het ontwikkelen, verwerven, opslaan, in het bezit houden, produceren of overdragen van chemische wapens wordt een opsluiting voorgesteld van tien tot vijftien jaar en een boete van 2500 euro tot 25.000 euro. Bij de strafmaat werd rekening gehouden met de strafbepalingen in de ons omringende landen.

580. M.b.t. de strafbepaling van artikel 22 werd rekening gehouden met de wet van 5 augustus 1991, gewijzigd door de wet van 25 maart 2003 betreffende de in-, uit en doorvoer en de bestrijding van de illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie[699], en de wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en daaraan verbonden technologie[700], die zelf verwijst naar de douanereglementering.

581. De strafbepalingen in artikel 23 werden gebaseerd op de strafbepalingen in de wet van 11 december 1998 aangaande de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.[701] In overeenstemming met deze wet wordt in een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en/of een geldboete van 3 euro tot 125 euro voorzien.

582. Het artikel 24 is van toepassing wanneer er sprake is van manifeste weigering om mee te werken aan het verplichte internationale verificatiemechanisme. Het betreft tenlasteleggingen met betrekking tot het verzaken aan de verplichte declaratie van hierboven omschreven activiteiten aan de gewestelijke bevoegde diensten of aan de Nationale Autoriteit,

---

[698] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1645/1, 9.
[699] *BS* 10 september 1991.
[700] *BS* 27 oktober 1962.
[701] *BS* 7 mei 1999.

hetzij de weigering om mee te werken aan een internationale inspectie. Een gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en/of een geldboete van 3 euro tot 125 euro wordt hiertoe bepaald.

583. Er kan niet worden afgeweken van de strafrechtelijke handhaving gelet op de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Artikel VII 1a) van de kwestieuze overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens draagt de verdragsstaten immers op een strafrechtelijke handhaving te implementeren. Het gebruik van chemische wapens kan ook leiden tot de dood. Dit impliceert dat de beschrijving van de inbreuk een aantasting vormt van de harde kern van de fundamentele rechten, m.n. het recht op leven. Daarnaast werd hierboven aangetoond dat er een conceptueel verband bestaat met andere strafbaarstellingen. Het behoud van deze strafbepaling wordt aldus bepleit.

Hoofdstuk 67. Decreet van 14 maart 2008 houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen

584. Artikel 17 van het decreet van 14 maart 2008 houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen[702], hierna het 'KLIP-decreet', bepaalt in artikel 17 dat worden gestraft met een geldboete van 50 tot 100.000 euro:

1° elke KLB die zich niet of niet-tijdig registreert in het KLIP of die zijn KLB-zone niet invoert en activeert in het KLIP, zoals bepaald in artikel 6, § 1;

2° elke in het KLIP geregistreerde KLB die zijn KLB-zone niet bijhoudt zoals voorzien in artikel 6, § 2;

3° elke persoon die overeenkomstig dit decreet een planaanvraag moet indienen en die die planaanvraag niet indient of niet tijdig heeft ingediend;

3°/1 elke persoon die overeenkomstig dit decreet een planaanvraag moet indienen en die de verplichting uit artikel 11, § 2 miskent;

4° elke persoon die ter uitvoering van dit decreet opzettelijk foutieve informatie verstrekt, de verkregen informatie gebruikt voor andere doeleinden dan bepaald in dit decreet of op gelijk welke andere wijze oneigenlijk gebruik maakt van het KLIP;

5° elke KLB die de informatie, zoals voorzien in artikel 11, niet tijdig verstrekt.

[702] *BS* 6 mei 2008.

585. Voor de misdrijven opgenomen in het artikel 17, 1°, 2°, 3°, 3°/1 en 5° zijn er weinig overtuigende argumenten voor het behoud van een strafrechtelijke handhaving. Deze strafbepalingen moeten vooreerst worden bestempeld als reglementaire misdrijven. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuken. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd.

586. Bovendien zijn er verder geen doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van het betreffend gedrag dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de "harde kern van de fundamentele rechten";
- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;
- De inbreuken hangen niet samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken.

587. De strafbepalingen in het KLIP-decreet lijken bijgevolg niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen en moeten dus het voorwerp uitmaken van een (zachte) depenalisering. Bestuurlijke handhaving lijkt ons in dit geval aangewezen.

588. De strafbepaling van artikel 17, 4° lijkt evenwel niet op dezelfde manier te kunnen worden benaderd. Het opzettelijk verstrekken van foutieve informatie of de verkregen informatie voor andere doeleinden gebruiken zijn geen reglementaire misdrijven. Er kan een conceptueel verband worden gezien met de artikelen 233 en 234 van het Sociaal Strafwetboek die betrekking hebben op inbreuken van onjuiste of onvolledige verklaringen. Er wordt naargelang de hypothese een sanctie van niveau 3 of 4 vooropgesteld. Belangrijk is evenwel dat deze niveaus zowel een strafrechtelijke als een bestuurlijke handhaving overkoepelen. Gelet op het duaal handhavingsmechanisme lijkt ons dan ook een depenalisering van het *ganse* artikel 17 van het KLIP-decreet aangewezen.

589. In de memorie van toelichting wordt trouwens ook het *ultimum remedium* karakter van het strafrecht in de verf gezet en wordt er benadrukt dat de niet-naleving van de andere verplichtingen van het KLIP-decreet kunnen worden ondervangen met aansprakelijkheidsprocedures. De verplichtingen die het artikel 17 van het kwestieuze decreet viseert, worden door de wetgever als zo fundamenteel beschouwd *"dat het niet noodzakelijk volstaat om deze enkel op basis van aansprakelijkheidsbeoordeling af te handelen"*. Deze verplichtingen vereisen volgens de wetgever afzonderlijke sancties. Er wordt evenwel niet beargumenteerd dat het strafrechtelijke sancties moeten zijn.[703]

Hoofdstuk 68. Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid

590. Het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijke behandelingsbeleid[704] (kortweg: 'het Gelijkekansendecreet'), herbergt, in het artikel 31 e.v. ervan, een aantal strafbepalingen.

591. Krachtens artikel 31 wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of een geldboete van vijftig euro tot duizend euro, hij die in de omstandigheden vermeld in artikel 444 Sw. (bv. in openbare bijeenkomsten of plaatsen), met de bijzondere wil om zulks te doen, aanzet tot opzettelijke discriminatie, haat of geweld jegens een persoon (1°) dan wel jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan (2°), wegens een of meer van de

[703] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen, *Parl.St.* Vl. Parl. 2007-08, nr. 1487, 28-29.
[704] *BS* 23 september 2008.

beschermde kenmerken zoals bepaald in art. 16, § 3 van dit decreet (nl. geslacht, genderidentiteit, genderexpressie, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, gezondheidstoestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap, sociale positie, nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, of nationale of etnische afstamming). Het moet wel degelijk gaan om het aanzetten tot 'opzettelijke' discriminatie.[705]

592. Artikel 32 voorziet in de strafbaarstelling van discriminaties die worden begaan bij de ambtsuitoefening door een ambtenaar.[706] Op basis hiervan wordt gestraft met een gevangenisstraf van twee maanden tot twee jaar wordt gestraft, ieder openbaar officier of ambtenaar, iedere drager of agent van het openbaar gezag of van de openbare macht die in de uitoefening van zijn ambt een persoon discrimineert wegens een of meer van de beschermde kenmerken (lid 1). Dezelfde straffen worden toegepast als de feiten begaan zijn jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens een of meer van de beschermde kenmerken (lid 2). Indien de verdachte bewijst dat hij heeft gehandeld op bevel van zijn meerderen, in zaken die tot hun bevoegdheid behoren en waarin hij als ondergeschikte gehoorzaamheid verschuldigd was, worden de straffen alleen toegepast op de meerderen die het bevel hebben gegeven (lid 3). Indien openbare officieren of ambtenaren beticht worden van daden van discriminatie te hebben bevolen, toegelaten of vergemakkelijkt, en indien zij beweren dat hun handtekening bij verrassing is verkregen, zijn zij verplicht de daad in voorkomend geval te doen ophouden en de schuldige aan te geven; anders worden zij zelf vervolgd (lid 4). Het is dus aan de (hiërarchische) verantwoordelijke om – indien hij beweert dat zijn bevel, toelating of vergemakkelijking van de (discriminatoire) daden bij verrassing is verkregen – een einde te maken aan de gewraakte daad en om de schuldige aan te geven.[707] Als een van de bovengenoemde daden van discriminatie is gepleegd via de valse handtekening van een openbaar ambtenaar, worden de daders van de valsheid en personen die er kwaadwillig of bedrieglijk gebruik van maken, gestraft met opsluiting van tien jaar tot vijftien jaar (lid 5).

---

[705] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 18. Volgens de regelgever wordt hiermee in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de eisen van het Grondwettelijk Hof (Arbitragehof) in het arrest van 6 oktober 2004, nr. 157/2004; zie evenwel adv.RvS, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 82.

[706] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 18.

[707] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 18.

593. Met artikel 33 wordt een strafbaarstelling ingevoerd voor personen die zich niet voegen naar een vonnis of een arrest dat, als gevolg van een vordering tot staking, de staking van het discriminatoire gedrag beveelt.[708] In dit geval wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of een geldboete van vijftig euro tot duizend euro.

594. In geval van een inbreuk op de artikelen 31, 32 of 33 kan de veroordeelde krachtens artikel 34 bovendien tot de ontzetting worden veroordeeld overeenkomstig artikel 33 Sw.

595. Het Gelijkekansendecreet beoogt een algemeen kader uit te tekenen voor het Vlaamse gelijkekansenbeleid en gelijkebehandelingsbeleid.[709] De decreetgever verwijst in dit verband ook naar verplichtingen die voortvloeien uit Europese regelgeving. Het betreft meer bepaald Richtlijn 2000/43 van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming[710], Richtlijn 2000/78 van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep[711], Richtlijn 2002/73 van 23 september 2002 tot wijziging van Richtlijn 76/202/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden[712] en Richtlijn 2004/113 van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten[713].[714]

596. Deze richtlijnen bepalen dat de lidstaten sancties moeten uitwerken voor inbreuken op de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.[715] Er is dus een hiërarchisch hogere norm die bepaalt dat er tegen overtredingen

---

[708] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 18.
[709] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 3-4.
[710] *Pb.L.* 19 juli 2000, afl. 180, 22.
[711] *Pb.L.* 2 december 2000, afl. 303, 16.
[712] *Pb. L.* 5 oktober 2002, afl. 269.
[713] *Pb.L.* 21 december 2004, afl. 373, 37.
[714] *Ibid.*, 4-5. Zie ook S. BELLEMANS, "Vlaanderen timmert verder aan gelijkekansenbeleid", 23 september 2008, *www.jura.kluwer.be*.
[715] Overw. 26 en art. 15 Richtlijn 2000/43 van 29 juni 2000; overw. 35 en art. 17 Richtlijn 2000/78 van 27 november 2000; overw. 22 Richtlijn 2002/73 van 23 september 2002; overw. 27 en art. 14 Richtlijn 2004/113 van 13 december 2004.

van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen moet worden opgetreden met sancties, zij het dat er niet dwingend wordt voorgeschreven dat het moet gaan om strafrechtelijke sancties.

597. Een bijkomend argument ten voordele van de strafrechtelijke handhaving betreft de verankering van het gelijkheids- en antidiscriminatiebeginsel in de artikelen 10 en 11 Gw. Deze grondwettelijke verankering is minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen kan zijn om de bescherming van dit beginsel te garanderen.

598. Bovendien maakt schade aan het leven in gemeenschap in onze maatschappij deel uit van de beschrijving van de inbreuken. Het gaat immers om inbreuken die betrekking hebben op discriminatie, die kunnen worden beschouwd als de omzetting in recht van het beginsel van gelijkheid om de bescherming ervan te garanderen. Gelijkheid is een van de algemeen aanvaarde normen en waarden waarop de huidige Belgische samenleving berust.[716] Ook de decreetgever zelf refereert hieraan door te overwegen dat gelijkheid een van de constituerende beginselen is van een democratische rechtsorde en dat gelijke behandeling en gelijke kansen dan ook grondslagen zijn van onze democratische samenleving.[717]

599. Tot slot is duidelijk dat er een conceptueel verband bestaat tussen de strafbaarstellingen in het Gelijkekansendecreet en de regelgeving inzake de bestraffing van discriminatie op federaal niveau.[718] Zo bevat het Gelijkekansendecreet regels die vergelijkbaar zijn met de federale Antidiscriminatiewet[719].[720] In dit verband kunnen we ook verwijzen naar de conceptuele samenhang die er is tussen het Gelijkekansendecreet en het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, die eveneens kadert in de omzetting van

[716] Ook het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven verwijst uitdrukkelijk naar de gelijkheid als waarde die onze samenleving voorstaat en die noopt tot de opmaak van strafrechtelijke normen ter bescherming ervan (DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 215-216), hierbij o.a. verwijzende naar *https://www.vivreenbelgique.be/11-vivre-ensemble/a-la-rencontre-de-certaines-valeurs-et-normes-existant-en-belgique*.
[717] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 3.
[718] Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 4.
[719] Wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007.
[720] W. VAN EECKHOUTTE, *Handboek Belgisch Sociaal Recht - I. Handboek Belgisch Arbeidsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 511.

de hogervermelde richtlijnen.[721] Dit blijkt ook uitdrukkelijk uit het Gelijkekansendecreet zelf, wanneer bepaalt dat, indien het gaat om bepaalde arbeidsbetrekkingen, de bepalingen van dit decreet niet gelden in de gevallen van discriminatie zoals bedoeld in het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt.[722] In dit geval heeft laatstgenoemde decreet dus voorrang.[723] Voor een bespreking van dit decreet verwijzen we naar *supra* Hoofdstuk 48.

Hoofdstuk 69. Gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen

600. Artikel 128 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinstellingen[724] herbergt een aantal strafbepalingen die betrekking hebben op het wederrechtelijk exploiteren van ziekenhuizen en andere verzorgingsinstellingen.

601. Een strafrechtelijke handhaving lijkt aangewezen gelet op de hiërarchisch hogere norm, m.n. het artikel 23, derde lid, 2° Gw., dat het recht van eenieder op de bescherming van de gezondheid verankert. Deze grondwettelijke bepaling vormt minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is.

602. De aantasting van de fysieke, seksuele en psychische integriteit van een persoon maakt misschien niet uitdrukkelijk deel uit van de strafbepaling, maar het op illegale wijze exploiteren van een ziekenhuis kan wel degelijk een impact hebben op de gezondheid van de hierin ondergebrachte personen.

603. Er bestaat ook een conceptueel verband tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. Zo kan worden gewezen op het conceptueel verband met de strafbepalingen van het decreet van 20 maart 2009 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin[725] (zie hoofdstuk 72).

---

[721] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 4.
[722] Art. 20 Gelijkekansendecreet.
[723] W. VAN EECKHOUTTE, *Handboek Belgisch Sociaal Recht - I. Handboek Belgisch Arbeidsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 511.
[724] *BS* 7 november 2018.
[725] *BS* 6 april 2009.

In het artikel 128, 5° van de kwestieuze wet wordt er ook uitdrukkelijk gerefereerd aan het verhinderen van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[726] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Hier wordt evenwel een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot 3.000 euro. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[727]

Hoofdstuk 70. Decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer

604. Het te bespreken artikel betreft artikel 10/6 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer[728], ook wel 'E-govdecreet' genoemd. Dit artikel kadert in de bepalingen m.b.t. de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, zoals gewijzigd door het decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, kortweg de 'algemene verordening gegevensbescherming'.[729] Dit decreet beoogt – zoals reeds blijkt uit het opschrift ervan – de toepasselijke regelgeving op Vlaams niveau aan te passen aan voornoemde algemene verordening gegevensbescherming. Deze verordening strekt ertoe de gegevensbescherming in

[726] Zie bv. Hoofdstuk 50. *Contra*: Hoofdstuk 101.
[727] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[728] *BS* 29 oktober 2008.
[729] *BS* 26 juni 2018.

de Europese lidstaten te harmoniseren.[730] Een belangrijke pijler voor een doeltreffende bescherming van persoonsgegevens vormt het toezicht op en de handhaving van de regels inzake gegevensbescherming.[731] De verordening verplicht de lidstaten hiertoe (o.a.) tot het oprichten van toezichthoudende overheidsinstanties, die onafhankelijk zijn en over bepaalde onderzoeksbevoegdheden beschikken.[732]

605. Het is de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens die als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens verantwoordelijk is voor het toezicht conform de algemene verordening gegevensbescherming.[733] De Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens is de rechtsopvolger van de (oude) Vlaamse toezichtcommissie, zoals die reeds werd opgericht bij het E-govdecreet van 18 juli 2008 zelf.[734]

606. Artikel 10/6 van het E-govdecreet bevat de onderzoeksbevoegdheden van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, in overeenstemming met de algemene verordening gegevensbescherming.[735] Daarnaast bevat het artikel strafsancties in het geval van weigering om mee te werken aan de uitoefening van de in dit artikel bepaalde onderzoeksbevoegdheden.[736] Overeenkomstig paragraaf 6 wordt de schuldige in dit geval gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot een jaar en/of een geldboete van zesentwintig euro tot twintigduizend euro.

---

[730] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1556/1, 3.
[731] Zie overw. 11 en 117 e.v. algemene verordening gegevensbescherming.
[732] Zie art. 51 e.v. algemene verordening gegevensbescherming.
[733] Art. 10/1, § 1, lid 1 E-govdecreet; amendement nr. 6 op het ontwerp van decreet houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1556/2, 8.
[734] Art. 10/1, § 1, lid 3 E-govdecreet.
[735] Amendement nr. 11 op het ontwerp van decreet houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1556/2, 18.
[736] Amendement nr. 11 op het ontwerp van decreet houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1556/2, 19.

607. Krachtens de algemene verordening gegevensbescherming moeten – met het oog op een krachtiger handhaving van de regels van deze verordening – sancties worden opgelegd, met inbegrip van administratieve geldboeten, voor elke inbreuk op de verordening, naast of in plaats van passende maatregelen die door de toezichthoudende autoriteiten ingevolge deze verordening worden opgelegd.[737] Het is aan de lidstaten om een systeem uit te werken van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.[738] Specifiek in het kader van de onderzoeksbevoegdheden van de toezichthoudende instantie, moet elke lidstaat volgens de verordening bepalen dat zijn toezichthoudende autoriteit bevoegd is inbreuken op deze verordening ter kennis te brengen van de gerechtelijke autoriteiten en, waar passend, daartegen een rechtsvordering in te stellen of anderszins in rechte op te treden, teneinde de bepalingen van deze verordening te doen naleven.[739] De aanwezigheid van deze verplichting krachtens een hiërarchisch hogere norm levert reeds een eerste indicatie op dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is om de naleving van de voorschriften die uit die norm voortvloeien daadwerkelijk te kunnen garanderen.

608. Bovendien kan worden geargumenteerd dat de strafbepaling van artikel 10/6, § 6 een conceptueel verband kent met het misdrijf van het verhinderen van toezicht meer algemeen, zoals dat ook in andere strafbepalingen strafrechtelijk wordt gehandhaafd.[740] Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[741]

609. Er zijn aldus doorslaggevende redenen die wijzen in de richting van een strafrechtelijke sanctionering, zodat het behoud van de strafbepaling wordt bepleit.

---

[737] Overw. 148.
[738] De aard van deze sancties (administratief of strafrechtelijk) dient te worden bepaald in het lidstatelijke recht. Zie overw. 152.
[739] O.b.v. art. 58, lid 5.
[740] Zie bv. *infra* Hoofdstuk 50.
[741] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 71. Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval

610. De strafbaarstellingen vinden hun grondslag in artikel 32 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval (hierna: 'het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008'). Het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 werd goedgekeurd door de betreffende bevoegdheidsniveaus.[742] Zodoende heeft het kracht van wet.[743]

611. Artikel 32 herbergt diverse inbreuken. Zo wordt de verpakkingsverantwoordelijke die zijn verplichtingen inzake het algemeen preventieplan niet overeenkomstig de geldende voorschriften heeft toevertrouwd aan een rechtspersoon, en die de voorschriften inzake het algemeen preventieplan niet naleeft, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee maanden en/of een geldboete van vijfhonderd tot vijfduizend euro. Wanneer het gaat om de rechtspersoon die laatstgenoemde voorschriften niet naleeft, wordt deze gestraft met een geldboete van vijfhonderd tot vijfduizend euro (§ 1).

612. De verpakkingsverantwoordelijke die zijn verplichtingen inzake de terugnameplicht niet volgens de geldende voorschriften heeft toevertrouwd aan een rechtspersoon, en die deze terugnameplicht niet naleeft, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of een geldboete van duizend tot twee miljoen euro. Wanneer het gaat om de rechtspersoon die de terugnameplicht niet naleeft, wordt deze gestraft met een geldboete van duizend tot twee miljoen euro (§ 2).

613. De verpakkingsverantwoordelijke die de mededelingsplicht inzake de kwijting van zijn terugnameplicht niet naleeft, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en/of een geldboete van honderd tot vijfduizend euro (§ 3).

614. De verpakkingsverantwoordelijke die zijn informatieverplichtingen inzake de terugnameplicht niet volgens de geldende voorschriften heeft toevertrouwd aan een rechtspersoon, en die deze informatieplicht niet naleeft, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en/of een geldboete van honderd tot vijfduizend euro. Wanneer

[742] Zie bv. voor het Vlaams gewest: decreet 19 december 2008 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *BS* 29 december 2008.
[743] Zie ook de aanhef bij het Samenwerkingsakkoord.

het gaat om de rechtspersoon die deze informatieplicht niet naleeft, wordt deze gestraft met een geldboete van honderd tot vijfduizend euro. De verpakkingsverantwoordelijke die zijn informatieverplichtingen inzake het algemeen preventieplan niet overeenkomstig de geldende voorschriften heeft toevertrouwd aan een rechtspersoon, en die de ter zake geldende mededelingsplicht niet zelf naleeft, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met een geldboete van honderd tot vijfduizend euro of met een van deze straffen alleen. Wanneer het gaat om de rechtspersoon die deze mededelingsplicht niet naleeft, wordt deze gestraft met een geldboete van honderd tot vijfduizend euro (§ 4).

615. Het erkende organisme dat de ter zake geldende voorschriften overtreedt, wordt gestraft met een geldboete van duizend tot twee miljoen euro (§ 5). Wanneer het gaat om het niet naleven van de geldende mededelingsverplichtingen, wordt het gestraft met een geldboete van honderd tot vijfhonderdduizend euro (§ 6).

616. Elke persoon die op enige andere manier het toezicht op de naleving van dit samenwerkingsakkoord opzettelijk verhindert of tracht te verhinderen, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of een geldboete van honderd tot een miljoen euro (§ 7).

617. Aan te stippen valt dat het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 daarnaast ook voorziet in administratieve sancties in de vorm van administratieve geldboetes voor bepaalde inbreuken (*cf.* art. 31).

618. Volgens de decreetgever beoogt het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, voor wat betreft het gewestelijke recht, de omzetting van Europese regelgeving. Het betreft meer bepaald Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval[744], zoals gewijzigd door Richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004[745].[746] De Richtlijn 94/62/EG strekt ertoe de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren, dit om enerzijds elk effect daarvan op het milieu van de lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en

[744] *Pb.L.* 31 december 1994, nr. 365, 10.
[745] *Pb.L.* 18 februari 2004, nr. 47, 26.
[746] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 3.

anderzijds de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoring en concurrentiebeperking in de Gemeenschap te voorkomen. Daartoe stelt de richtlijn maatregelen vast die in de eerste plaats gericht zijn op de preventie van verpakkingsafval.[747] In overeenstemming met deze richtlijn heeft ook het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 als (hoofd)doel de preventie van verpakkingsafval.[748] Daarnaast beoogt het een globale herziening van de wetgeving inzake de preventie en het beheer van verpakkingsafval in het licht van de ervaringen die werden opgedaan bij de toepassing van het (voorgaande) samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996[749], dat wordt vervangen door het voorliggende samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.[750]

619. De Richtlijn 94/62/EG stelt weliswaar maatregelen vast die zijn gericht zijn op de preventie van verpakkingsafval, maar zij schrijft nergens dwingend voor dat de verplichtingen die hieruit voortvloeien in voorkomend geval (strafrechtelijk) moeten worden gesanctioneerd.

620. Bovendien maakt het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, deel uit van de beschrijving van sommige inbreuken van artikel 32 (zie art. 32, §§ 1-6). De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd.

621. Toch zijn er o.i. doorslaggevende indicatoren die veeleer wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Uit artikel 23, derde lid, 4° Gw. volgt immers dat eenieder het recht heeft op de bescherming van een gezond leefmilieu. Ook de bepalingen uit het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 kaderen in de bescherming van dit (leef)milieu, zoals hiervoor reeds gesteld. Dit blijkt zelfs uitdrukkelijk uit de aanhef van het samenwerkingsakkoord, die bepaalt dat "het noodzakelijk is om in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaamse en Waalse

[747] Art. 1 Richtlijn 94/62/EG.
[748] Zie de aanhef van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008; *cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 3.
[749] Samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *BS* 5 maart 1997.
[750] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 3.

Gewest gezamenlijk maatregelen te nemen betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval teneinde […] de milieueffecten van dergelijk afval te voorkomen of te verminderen, zodat een hoog niveau van milieubescherming wordt bereikt [...].” Dit grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu schrijft weliswaar niet als zodanig dwingend voor dat er (strafrechtelijk) moet worden opgetreden tegen inbreuken op de verplichtingen die hieruit desgevallend voortvloeien, maar het levert toch een belangrijke indicatie op dat een strafrechtelijke reactie aangewezen lijkt te zijn om de bescherming van dit grondrecht daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken.

622. Daarnaast kan er worden geargumenteerd dat de gedragingen omschreven in de strafbepaling van artikel 32 betrekking hebben op schade aan het (fysiek) milieu. Hoewel schade aan het milieu niet als zodanig expliciet deel uitmaakt van de omschrijving van de inbreuken, gaat het wel telkens om inbreuken die de niet-naleving van bepaalde maatregelen strafbaar stelt die net zijn genomen om de effecten op het milieu door verpakkingsafval te voorkomen dan wel te beperken (zie reeds *supra*). Er kan dan ook worden geargumenteerd dat overtreding van die maatregelen gevolgen heeft voor het milieu, waardoor een strafrechtelijke handhaving kan worden verantwoord.

623. In dezelfde zin kan er worden geargumenteerd dat de gedragingen betrekking hebben op schade aan de economie. Deze laatste maakt weliswaar niet als zodanig uitdrukkelijk deel uit van de beschrijving van de inbreuken, toch kunnen de bepalingen, onder andere die waarvan de niet-naleving strafbaar wordt gesteld, een impact hebben op die economie. Uit de aanhef van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 blijkt immers dat met het akkoord een evenwicht wordt beoogd tussen enerzijds de bescherming van het milieu (zie reeds *supra*) en anderzijds de vrijwaring van de Belgische economische unie en monetaire eenheid.[751] Te denken valt aan het niet naleven van de terugnameplicht en de economische implicaties die daaruit voortvloeien.[752]

624. Bovendien is er een duidelijk conceptueel verband tussen de strafbepaling van artikel 32 en andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Dit is bijvoorbeeld zo voor het misdrijf van het opzettelijk verhinderen van toezicht op de naleving van het samenwerkingsakkoord van

[751] Dit in overeenstemming met Richtlijn 94/62/EG (zie art. 1).
[752] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 3.

4 november 2008 (zie art. 32, § 7). Ook in andere strafbepalingen wordt het belemmeren of verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[753] Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[754]

625. In dit verband kunnen we ook wijzen op de samenhang die er is met andere strafbepalingen in het milieurecht, zoals m.b.t. het beheer van afvalstoffen in het DABM. Het verpakkingsafval en de preventie ervan, die het voorwerp vormen van dit samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, maken immers eveneens deel uit van het (ruimere) afvalstoffenbeheer.[755] Het DABM bespraken we reeds eerder, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *supra* Hoofdstuk 35).

Hoofdstuk 72. Decreet van 20 maart 2009 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

626. De *ratio legis* van het decreet van 20 maart 2009 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin[756], is het geven van een decretale basis aan een aantal procedurebesluiten van de Vlaamse regering inzake erkenning, sluiting, het verkrijgen van een planningsvergunning en een exploitatievergunning. Als een verzorgingsvoorziening erkenningsnormen niet correct naleeft, kan de Vlaamse regering aan die voorziening concrete maatregelen opleggen (zoals de buitengebruikstelling van specifieke onderdelen van het gebouw, de stopzetting van bepaalde activiteiten, een dwingende instructie ingeval een dringend ingrijpen noodzakelijk is omwille van de veiligheid en de gezondheid van de gebruikers). Er worden maatregelen mogelijk gemaakt in geval van een illegale exploitatie

[753] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 32, 35, 39, 50, 65, 75, 87…. *Contra:* Hoofdstuk 101.
[754] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[755] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 4.
[756] *BS* 6 april 2009.

van een psychiatrisch verzorgingstehuis of van een initiatief beschut wonen (mogelijkheid van een sluitingsbevel, gedwongen sluiting). [757]

627. De relevante strafbepalingen zijn ondergebracht in het artikel 35 van het decreet van 20 maart 2009. Voornoemd artikel luidt als volgt:

"Met behoud van de toepassing van de in het Strafwetboek gestelde straffen, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van zesentwintig tot tweeduizend euro of met één van die straffen alleen:

1° de persoon die, met overtreding van artikel 30, § 3, tweede en derde lid, na de termijn die werd bepaald voor het werkelijke stopzetten van de exploitatie, een verzorgingsvoorziening in bedrijf houdt waarvoor een maatregel van onmiddellijke sluiting werd getroffen ofwel een maatregel van definitieve sluiting;

2° de persoon die, met overtreding van artikel 34, § 1, een psychiatrisch verzorgingstehuis of een initiatief beschut wonen exploiteert zonder te beschikken over de door de wet of het decreet vereiste planningsvergunning;

3° de persoon die, met overtreding van artikel 34, § 1, een psychiatrisch verzorgingstehuis of een initiatief beschut wonen exploiteert zonder te beschikken over de door de wet of het decreet vereiste erkenning;

4° de persoon die, met overtreding van artikel 34, § 2, het sluitingsbevel niet uitvoert of niet naleeft, of die de uitvoering of de naleving ervan verhindert of belemmert;

5° de persoon die, met overtreding van artikel 34, § 2, de opgelegde maatregelen inzake gedwongen sluiting niet uitvoert of niet naleeft, of die de uitvoering of de naleving ervan verhindert of belemmert.

De in de artikelen 36 tot 37bis van het Strafwetboek bepaalde straffen zijn van toepassing op de misdrijven, vermeld in het eerste lid".

628. Een strafrechtelijke handhaving lijkt aangewezen gelet op de hiërarchisch hogere norm, m.n. het artikel 23, derde lid, 2° Gw. dat het recht van eenieder op de bescherming van de gezondheid verankert. Deze grondwettelijke bepaling vormt minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is.

[757] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Parl.St.* Vl. Parl. 2008-09, nr. 2020/1, 3 e.v.

629. De aantasting van de psychische integriteit van een persoon maakt misschien niet uitdrukkelijk deel uit van de strafbepaling, maar het op illegale wijze exploiteren van een psychiatrisch verzorgingstehuis of van een initiatief beschut wonen kan wel een impact hebben op het psychisch welzijn van de hierin ondergebrachte personen.

630. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de kwestieuze strafbaarstelling en een aantal andere strafbepalingen. Zo wordt er in het artikel 35 uitdrukkelijk gerefereerd aan de artikelen 36 en 37*bis* Sw., dat een wettelijke basis geeft aan een aantal bijkomende straffen voor de rechtspersoon, m.n. het tijdelijke of definitief verbod een werkzaamheid te verrichten die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel van de rechtspersoon en de bekendmaking of verspreiding van de beslissing. Parallellen kunnen bovendien worden getrokken met het artikel 13, 3° van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen[758], waar het uitoefenen van een zelfstandige activiteit niettegenstaande de staking van de bedrijvigheid is gelast of de sluiting van de zaak is bevolen, strafbaar wordt gesteld. In *supra* Hoofdstuk 9 werd in dit verband het behoud van de strafrechtelijke handhaving bepleit. Een conceptueel verband kan ook worden gevonden in de artikelen 106, §4 en 107, § 4 van het Sociaal Strafwetboek, al moet hier volledigheidshalve aan worden toegevoegd dat in bepaalde gevallen naast een strafrechtelijke handhaving ook een bestuurlijke handhaving wordt mogelijk gemaakt. De niet-naleving van een opgelegde sluiting van de inrichting wordt dan weer in artikel 4, § 5 Drugswet exclusief strafrechtelijk gehandhaafd.

631. In het kwestieuze artikel 35, 4° en 5° wordt er ook uitdrukkelijk gerefereerd aan het verhinderen van het georganiseerde toezicht. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht strafrechtelijk gehandhaafd.[759] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht dat exclusief strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het artikel 209 van het Sociaal Strafwetboek kent evenzeer het belemmeren van toezicht als misdrijf. Hier wordt evenwel een duaal handhavingsmechanisme mogelijk gemaakt. De vooropgestelde sanctie van niveau 4 overkoepelt zowel de gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro als een bestuurlijke geldboete van 300 tot

[758] *BS* 26 februari 1965.
[759] Zie bv. ook Hoofdstukken 3, 15, 32, 35, 50, 65, 71, 75... *Contra*: Hoofdstuk 101.

3.000 euro. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[760]

Hoofdstuk 73. Decreet van 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond

632. Iedereen die een persoon met een assistentiehond het recht op toegang ontzegt tot een publieke plaats als vermeld in het artikel 3 van het decreet van 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond[761], in een ander geval dan de gevallen vermeld in artikel 3/1, wordt bestraft met een geldboete van vijftien euro tot vijfentwintig euro en/of met een gevangenisstraf van één dag tot zeven dagen. Het betreft dus een overtreding.

633. Een belangrijk gegeven is dat in het raam van een vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek de overtredingen zullen verdwijnen. Ofwel worden ze gedepenaliseerd, ofwel worden ze opgewaardeerd tot wanbedrijven op het gevaar af dat het proportionaliteitsprincipe wordt geschonden. De in het decreet voorziene gevangenisstraffen worden thans niet uitgevoerd. Proceseconomisch gezien valt het ook niet te verantwoorden een klassiek strafproces te voeren voor de vooropgestelde uitgangsstraffen. Dit is al een eerste indicator ten voordele van de depenalisering.

634. Er zijn verder geen doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de “harde kern van de fundamentele rechten”;
- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;

[760] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[761] *BS* 8 mei 2009.

- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

Het helpen van personen met bijzondere noden kan worden beschouwd als een algemeen aanvaarde norm die van toepassing is op onze samenlevingsregels. Het is echter niet omdat een gedraging strijdig wordt geacht met een algemeen aanvaarde norm, dat daarom het strafrecht altijd het adequate antwoord biedt.[762] *De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij wordt als zodanig ook niet uitdrukkelijk vernoemd in de beschrijving van de inbreuk.*

- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;
- De inbreuken hangen niet samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;
- Er bestaan ook reeds andere, niet-penale antwoorden op het gedrag omschreven door de inbreuken

Volgens de parlementaire voorbereidingen leek het niet mogelijk om het voorziene systeem van bestuurlijke sanctionering op een logische, doeltreffende en middelenefficiënte wijze te implementeren. Het decreet zou immers op gespannen voet komen te staan met het Gelijkekansendecreet van 10 juli 2008 dat het algemene kader uittekent voor het Vlaamse antidiscriminatiebeleid en daarbij alle vormen van discriminatie binnen Vlaanderen op eenvormige wijze beoogt te bestrijden.[763] *Het Gelijkekansendecreet vertrekt van het uitgangspunt dat de rechterlijke macht de aangewezen actor is om op te treden. Ook zou het administratieve controle- en*

[762] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 184.
[763] Zie reeds *supra*, Hoofdstuk 68.

sanctioneringsmechanisme niet verenigbaar zijn met de bemiddelende rol die aan de meldpunten in het Gelijkekansendecreet wordt toegekend. Bovendien hebben ook het Waals Geweest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geopteerd voor een strafrechtelijke sanctionering.[764]

Dit neemt niet weg dat in de eerste versie van het Assistentiehondendecreet in het artikel 5, tweede lid uitdrukkelijk werd gewezen op de mogelijkheid om de inbreuk te bestraffen met een gemeentelijke administratieve sanctie. Overeenkomstig de nieuwe GAS-Wet van 24 juli 2013 kunnen gemeenten echter enkel voorzien in een GAS-regeling voor inbreuken waarvoor geen strafrechtelijke of administratieve sanctie wordt bepaald in de wet. Het artikel 3 van de GAS-Wet voorziet in enkele uitzonderingen, maar refereert nergens aan het Assistentiehondendecreet. Aangezien het Assistentiehondendecreet reeds een strafrechtelijke sanctie oplegt, kunnen volgens de nieuwe GAS-Wet de gemeenten niet langer voorzien in een GAS-regeling.[765] *Met het wijzigingsdecreet van 2 februari 2018 werd het tweede lid van artikel 5 uitdrukkelijk opgeheven.* [766]

Belangrijk is evenwel aan te stippen dat het initieel de wil van de wetgever was om de overtreding van het Assistentiehondendecreet te handhaven via gemeentelijke administratieve sancties.

De discriminerende factor die ongetwijfeld gepaard gaat bij het weigeren van de toegang tot publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond zou ook via het strafrecht kunnen worden gesanctioneerd. In de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie[767] *(ook de Antidiscriminatiewet genoemd) wordt onder discriminatie o.m. begrepen de weigering tot het maken van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap (art. 21). O.i. is het toegelaten verruimde interpretatie van de strafwet om hieronder ook de weigering van de toegang tot publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond te laten ressorteren. Thans wordt de discriminatie gepleegd bij de toegang tot goederen en diensten (waaronder*

---

[764] Ontwerp van decreet houdende de wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond, *Vl.Parl*. 2012-2013, 2001/1, 4-5.
[765] Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond, *Vl.Parl*. 2016-2017, nr.1259, 3.
[766] Decreet van 2 februari 2018 tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond, *BS* 23 februari 2018.
[767] *BS* 30 mei 2007.

o.i. de toegang tot publieke plaatsen kan ressorteren) en de levering van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, enkel strafbaar gesteld wanneer die berust op het ras (art. 24 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde dor racisme of xenofobie ingegeven daden) en op het geslacht (art. 28/1 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen ingevoegd bij wet van 22 mei 2014). Het is nochtans wenselijk met het oog op de gelijkheid en niet-discriminatie om de strafbaarstelling in overeenstemming te brengen met alle vormen van discriminatie door op algemene wijze te verwijzen naar de beschermde criteria. De commissie tot hervorming van het strafrecht heeft in navolging van het verslag van Unia[768] aan dit euvel verholpen en heeft voorgesteld om in het kader van de hervorming van het Strafwetboek een nieuwe algemene strafbaarstelling van discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten te voorzien.[769] Mogelijks zal de discriminatie die gepaard gaat/kan gaan bij de niet-verlening van toegang tot publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond in de toekomst strafrechtelijk worden gehandhaafd.

635. De gedraging geviseerd in het Assistentiehondendecreet lijkt aldus niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen en moet dus het voorwerp uitmaken van een (zachte) depenalisering, ten voordele van een bestuurlijke handhaving via gemeentelijke administratieve sancties. Alleszins lijkt het niet-penaal antwoord een meer adequaat antwoord te kunnen bieden op het gedrag omschreven door de kwestieuze inbreuk. Wel moet ernaar worden gestreefd in het gemeen strafrecht een veralgemeende discriminatiegrond op te nemen.

Hoofdstuk 74. Decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie

636. Krachtens artikel 236 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie[770], wordt met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 25 tot 2500 euro gestraft, degene die (1°) uitrusting of programmatuur fabriceert, te koop of te huur aanbiedt, verkoopt, verhuurt, invoert, verdeelt, promoot, installeert, in stand houdt of

[768] Evaluatieverslag van UNIA over de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, 2016, 80-81.
[769] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 308-309.
[770] *BS* 30 april 2009.

vervangt, die bestemd is om zonder toestemming van de dienstenverdeler of netwerkoperator (i) programma's te ontvangen die via een elektronisch communicatienetwerk doorgegeven worden dan wel (ii) in een begrijpelijke vorm toegang te verschaffen tot radio- of televisieprogramma's of -diensten die alleen tegen extra betaling en op basis van voorwaardelijke toegang worden aangeboden aan het publiek. Deze straffen gelden eveneens voor degene die (2°) met het oog op het gebruik ervan of voor commerciële doeleinden, die uitrusting of programmatuur koopt, huurt of in zijn bezit heeft, (3°) gecodeerde radio- of televisieprogramma's of -diensten geheel of gedeeltelijk decodeert of gebruikt, op welke wijze ook, zonder de toestemming van de eigenaar van de coderingstechnologie of van een derde die door de voormelde eigenaar werd aangeduid om die toestemming te verlenen, dan wel (4°) gebruikmaakt van commerciële communicatie om die illegale uitrusting of programmatuur aan te prijzen.

637. De decreetgever wou met het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie aanpassen en hervormen tot één nieuw decreet. Hiermee beoogde de decreetgever de (toen geldende) Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten[771] om te zetten alsook de bestaande decreten te actualiseren en toekomstgerichter te maken en de regelgeving eenduidiger en meer coherent te maken.[772] Wel schrijft deze richtlijn geen verplichte strafrechtelijke sanctionering voor van de betreffende gedragingen.[773] De strafbepaling van artikel 236 van het secreet van 27 maart 2009 herneemt de strafbaarstellingen uit de voorgaande decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005[774],[775] die op hun beurt zijn overgenomen uit de (oude) decreten

[771] Richtlijn 2007/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, *Pb.L.* 18 december 2007, nr. 332, 27. De Richtlijn 89/552/EEG is intussen vervangen door de Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten, *Pb.L.* 15 april 2010, nr. 95. Zie ook art. 1 van het Decreet van 27 maart 2009, zoals vervangen door art. 2 van het Wijzigingsdecreet van 13 juli 2012 (*BS* 17 augustus 2012).
[772] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende d radio-omroep en televisie, *Parl.St.* Vl. Parl. 2008-09, nr. 2014/1, 3 e.v.; zie ook C. VAN GEEL, "Nieuw mediadecreet voor Vlaanderen", 7 mei 2009, *www.jura.kluwer.be*.
[773] En evenmin de Richtlijn 2010/13/EU.
[774] Besluit van de Vlaamse regering van 4 maart 2005 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, *BS* 8 april 2005. Zie art. 202.
[775] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de ratio-omroep en televisie, *Parl.St.* Vl. Parl. 2008-09, nr. 2014/1, 74.

betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995[776], en zoals vervangen bij het decreet van 7 mei 2004[777].[778]

638. Het betreft grotendeels de strafbepalingen uit het Kabeldecreet van 4 mei 1994[779].[780] De regelgever wou hiermee paal en perk stellen aan het op onrechtmatige wijze ontvangen van klank- of teledistributiesignalen alsook aan vormen van piraterij in het kader van betaaltelevisieprogramma's.[781] In 2004 werden deze strafbaarstellingen gewijzigd en aangevuld, in het bijzonder om deze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van Richtlijn 98/84/EG.[782] Hierdoor wordt onder meer ook het gebruik van commerciële communicatie om illegale uitrusting of programmatuur aan te prijzen, gesanctioneerd.[783] Aan te stippen valt dat deze richtlijn niet op dwingende wijze voorschrijft dat deze gedragingen strafrechtelijk moeten worden gesanctioneerd.

639. Toch zijn er doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de economie en aan het samenleven in onze maatschappij maken deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  Volgens het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven doelt het begrip economie immers op de ontwikkeling van economische activiteiten waarbij goederen maar ook diensten worden geproduceerd, die raken aan talrijke aspecten van het maatschappelijke leven. Hieronder vallen velerlei diensten, waaronder

---

[776] Besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 1995 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, *BS* 30 mei 1995. Zie art. 119.

[777] Decreet 7 mei 2004 houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, en van sommige andere bepalingen betreffende de radio-omroep en de televisie (*BS* 9 augustus 2004); zie art. 22.

[778] Zie de concordantietabel 1 in bijlage 3 van het Besluit van de Vlaamse regering van 4 maart 2005 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie.

[779] Zie art. 24 Decreet 4 mei 1994 betreffende en de kabelnetten en de vergunning voor het aanleggen en exploiteren ervan en betreffende het bevorderen van de verspreiding en produktie van televisieprogramma's, *BS* 4 juni 1994.

[780] Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 1995 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, *Parl.St.* Vl.R. 1994-95, nr. 682/1, 84.

[781] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de erkenning en de vergunning van de kabelradio- en kabeltelevisienetten en betreffende de bevordering van de verspreiding en de produktie van televisieprogramma's, *Parl.St.* Vl.R. 1990-91, nr. 540/1, 9.

[782] Richtlijn 98/84/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 1998 betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang, *Pb.L.* 28 november 1998, nr. 320, 54. Zie met name art. 4 en 5 van deze richtlijn.

[783] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, en van sommige andere bepalingen betreffende de radio-omroep en de televisie, *Parl.St.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 2156/1, 21.

bijvoorbeeld vrijetijdsdiensten.[784] *De gedragingen in artikel 236 van het decreet van 27 maart 2009 kunnen worden beschouwd als betrekking hebbende op diensten die kaderen in de economie (in de ruime zin). Ook de Europese regelgever merkt dergelijke audiovisuele mediadiensten aan als diensten van economische aard alsook van culturele aard. Er is sprake van een toenemend belang van dergelijke diensten voor de samenleving meer in het algemeen, alsook voor onder meer de cultuur en de democratie binnen onze samenleving, met name wat betreft het waarborgen van informatievrijheid, meningsverscheidenheid en mediapluriformiteit.*[785] *Dit is minstens een indicatie dat het gaat om gedragingen die kunnen worden beschouwd als de omzetting in recht van een (steeds meer) algemeen aanvaarde norm in onze maatschappij en waarvoor een strafrechtelijke reactie aangewezen lijkt te zijn om de bescherming ervan te garanderen.*

- De inbreuk hangt samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling ligt in het feit dat we analoge strafbaarstellingen terugvinden in van Boek XV, Titel 3, Hoofdstuk 2, Afdeling 9 van het Wetboek van economisch recht inzake de straffen voor inbreuken op de bepalingen inzake het recht van de elektronische economie, waaronder overtredingen op het verbod om illegale uitrusting te vervaardigen, in te voeren, te verspreiden, te verkopen, te verhuren of in bezit te hebben voor commerciële doeleinden en gebruik te maken van reclame om illegale uitrustingen voor voorwaardelijke toegang aan te prijzen.

---

[784] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 47 en 205 e.v.

[785] Zie overw. 3 van Richtlijn 2007/65/EG; zie ook A. BLANDIN-OBERNESSER, "La fourniture de services de médias audiovisuels: modification du cadre réglementaire face à la diversification de l'offre", *JDE* 2008, 143-145. *Cf.* overw. 5 van Richtlijn 2010/13/EU.

Hoofdstuk 75. Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid

640. Krachtens artikel 13.2.1 van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid[786] (hierna: 'Energiedecreet') worden gestraft met een geldboete van een tot vijfhonderd euro en/of een gevangenisstraf van één maand tot één jaar (1°) zij die krachtens dit decreet verrichte verificaties of onderzoeken van de VREG of van de Vlaamse regering hinderen, weigeren de informatie te verstrekken die zij gehouden zijn mede te delen krachtens dit decreet, of bewust verkeerde of onvolledige informatie verstrekken, dan wel (2°) zij die elektriciteit of aardgas leveren aan afnemers die aangesloten zijn op een distributienet of plaatselijk vervoernet van elektriciteit, zonder over een leveringsvergunning te beschikken.

641. Krachtens artikel 13.2.2. van het Energiedecreet wordt elke overtreding van het beroepsgeheim, zoals vermeld in de artikelen 3.1.12 , 4.1.11 en 4.6.7, gestraft met de straffen die bepaald zijn in artikel 458 van het Strafwetboek.

642. Het Energiedecreet strekt er (o.a.) toe om alle decretale bepalingen inzake energie samen te brengen in één tekst, zoals die waren genomen in de context van de liberalisering van de energiemarkten en de toenemende bewustwording van de klimaatproblematiek.[787]

643. Nog volgens de decreetgever geeft het Energiedecreet, wat de energiebevoegdheden van het Vlaamse gewest betreft, uitvoering aan diverse Europese richtlijnen,[788] zij het dat geen van deze richtlijnen dwingend voorschrijft dat er (strafrechtelijk) moet worden opgetreden tegen inbreuken op de verplichtingen die hieruit voortvloeien. Voor deze strafbepalingen heeft de decreetgever zich laten inspireren door de strafrechtelijke bepalingen in het Elektriciteitsdecreet en het Aardgasdecreet.[789] De decreetgever verantwoordde die sancties toen vanuit de wens om ervoor te zorgen dat de goede werking van de Vlaamse elektriciteits- resp. aardgasmarkt en het

[786] *BS* 7 juli 2009.
[787] memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2165/1, 3.
[788] Zie art. 1.1.2 Energiedecreet; memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2165/1, 6.
[789] (Oud) decreet 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, *BS* 22 september 2000 resp. decreet 6 juli 2001 houdende de organisatie van de gasmarkt, *BS* 3 oktober 2001.

systeem van groenewarmte- resp. groenestroomcertificaten afdwingbaar is t.o.v. de netbeheerders resp. de aardgasnetbeheerders en de aardgasleveranciers.[790]

644. De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepalingen bestaat erin dat er een conceptueel verband is tussen de strafbaarstellingen in de artikelen 13.2.1 en 13.2.2 en een aantal gemeenrechtelijke strafbaarstellingen. Zo kunnen we verwijzen naar het misdrijf van valsheid in geschriften zoals omschreven in Titel III, Hoofdstuk IV van huidig Boek 2 van het Strafwetboek, voor zover het verstrekken van verkeerde of onvolledige informatie schriftelijk is gebeurd, evenals naar het misdrijf van aanmatiging van functies of titels zoals omschreven in Titel III, Hoofdstuk VI van huidig Boek 2 van het Strafwetboek, voor wat betreft het niet beschikken over de vereiste (leverings)vergunning.

645. Ook kan worden gewezen op het misdrijf van het belemmeren van toezicht, dat ook in andere strafbepalingen strafrechtelijk wordt gehandhaafd.[791] Ook het Wetboek van economisch recht kent dit misdrijf van het belemmeren van toezicht, zie bv. in afdeling 12, hoofdstuk 2, titel 3, boek XV ervan. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[792]

646. In de mate dat het gaat om de overtreding van het beroepsgeheim, blijkt deze samenhang zelfs uitdrukkelijk uit de tekst van de bepaling zelf, waarin er wordt verwezen naar "de straffen die bepaald zijn in artikel 458 van het Strafwetboek". Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[793] Er werd beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan

---

[790] Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, *Parl.St.* Vl.Parl. 1999-2000, nr. 285/1, 29 resp. memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de gasmarkt, *Parl.St.* Vl.Parl. 2000-01, nr. 689/1, 19.

[791] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 32, 35, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 91, 92…. *Contra:* Hoofdstuk 101.

[792] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

[793] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.

van de inbreuk hangt ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

Hoofdstuk 76. Gecoördineerde decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009

647. De Gecoördineerde decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009[794], ook wel genoemd de 'Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening' of afgekort 'VCRO', bevatten, in het Hoofdstuk II van Titel VI m.b.t. de handhaving ervan, een aantal sancties, waaronder strafsancties. Deze (straf)sancties strekken tot de vrijwaring van een 'goede ruimtelijke ordening'.[795]

648. Krachtens artikel 6.2.1, eerste lid worden bepaalde handelingen of nalatigheden, die stedenbouwkundige misdrijven worden genoemd, bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro. Het betreft het uitvoeren van handelingen zonder of in strijd met de vereiste vergunning (1°), uitvoeren van handelingen in strijd met een ruimtelijk uitvoeringsplan dan wel de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen (2°), het verder uitvoeren van handelingen in strijd met bv. een bevel tot staking (3°), het plegen van bepaalde schendingen van de plannen van aanleg en verordeningen die tot stand zijn gekomen volgens de bepalingen van het (initiële) decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (4°), het uitvoeren van handelingen die een schending zijn op de bouw- en verkavelingsvergunningen verleend krachtens voornoemd decreet van 22 oktober 1996 (5°), het uitvoeren van handelingen die niet toegelaten zijn in een watergevoelig openruimtegebied of die een schending inhouden van de voorwaarden verbonden door de Vlaamse regering aan de schrapping van de aanduiding van het gebied als watergevoelig openruimtegebied (6°) dan wel het als eigenaar toestaan of aanvaarden dat een van de hierboven genoemde misdrijven worden gepleegd (7°).

649. Wanneer de bovengenoemde misdrijven evenwel worden gepleegd door professionelen in het kader van hun beroep, zijnde instrumenterende ambtenaren, vastgoedmakelaars en andere

[794] *BS* 20 augustus 2009.
[795] Zie art. 6.1.2 VCRO. Wat we onder een dergelijke goede ruimtelijke ordening moeten begrijpen wordt nader omschreven in art. 4.3.1, § 2 VCRO.

personen die in de uitoefening van hun beroep of activiteit onroerende goederen kopen, verkavelen, te koop of te huur zetten, verkopen of verhuren, bouwen of vaste of verplaatsbare inrichtingen ontwerpen en/of opstellen of personen die bij die verrichtingen als tussenpersonen optreden, bij de uitoefening van hun beroep, zijn de minimumstraffen strenger, bestaande uit een gevangenisstraf van vijftien dagen en/of een geldboete van 2000 euro (art. 6.2.1, lid 2).[796]

650. De bepalingen van de VCRO werden gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009.[797] Het betreft merendeels een coördinatie van de bepalingen van het voorgaande decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (*BS* 8 juni 1999)[798], dat in de loop der jaren immers herhaaldelijk was gewijzigd waardoor de leesbaarheid in het gedrang kwam.[799] De basis voor de VCRO vormde het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid[800].[801] Specifiek op het vlak van strafbepalingen hernam de VCRO grotendeels het decreet van 18 mei 1999[802], die op zijn beurt in essentie gebaseerd was op de regeling inzake de bouwmisdrijven zoals voorzien in het initiële decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996[803], zij het met strengere straffen. De decreetgever van toen verantwoordde de strafbepalingen in het licht van de nood om de regelgeving inzake ruimtelijke ordening op een efficiënte manier te kunnen afdwingen[804], waarbij de (strenge) straffen in essentie beoogden af te schrikken om een misdrijf te begaan.[805] Daarbij verwees de decreetgever naar de strafbepalingen in andere milieuregelgeving, die

---

[796] *Cf.* memorie van toelichting ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* Vl.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 7.
[797] Besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening, *BS* 20 augustus 2009.
[798] Zie art. 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009.
[799] T. VANDROMME, "Recente ontwikkelingen in de handhaving van de ruimtelijke ordening: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het arrest-Hamer en de uitgebreide cassatierechtspraak", *RW* 2010-11, (434) 440.
[800] *BS* 15 mei 2009.
[801] T. VANDROMME, "Recente ontwikkelingen in de handhaving van de ruimtelijke ordening: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het arrest-Hamer en de uitgebreide cassatierechtspraak", *RW* 2010-11, (434) 434.
[802] Zie hierover W. DE CUYPER, T. HUYGENS, E. RENTMEESTERS en S. WALGRAEVE, "De ruimtelijke ordening opnieuw geordend", *TVM* 2009, (476) 553 e.v.
[803] *BS* 15 maart 1997. Het decreet van 22 oktober 1996 betrof op zijn beurt de coördinatie van de oorspronkelijke wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, *BS* 12 april 1962 (afgekort: de 'Stedenbouwwet').
[804] Memorie van toelichting ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* Vl.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 70. Vgl. reeds met de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Stedenbouwwet van 1962, *Parl.St.* Senaat 1958-1959, nr. 124, 43: *"Om de inbreuken op de bepalingen van deze wet zo doeltreffend mogelijk te keer te gaan, worden daarin correctionele straffen tegen de overtreders bedreigd."*
[805] Memorie van toelichting ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* Vl.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 70.

zwaarder zijn dan in het (toen geldende) decreet van 1996 betreffende de ruimtelijke ordening.[806]

651. Belangrijk is dat het handhavingssysteem inzake ruimtelijke ordening ingrijpend werd gewijzigd door het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning.[807] Met de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning[808] is er weliswaar sprake van een eenvormig (procedureel) kader op het vlak van ruimtelijke ordening en milieu met een eengemaakte omgevingsvergunning tot gevolg, maar dit geldt (nog) niet op het vlak van de handhaving ervan. Het handhavingssysteem vinden we dus terug in de onderscheiden regelgevingen, nl. de VCRO voor zaken m.b.t. de ruimtelijke ordening en het Milieuhandhavingsdecreet zoals ingevoegd Titel XVI in het DABM voor milieuzaken. Voornoemd decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning zorgt er echter wel voor dat deze en andere handhavingssystemen in het (ruime) omgevingsrecht meer op elkaar worden afgestemd. Volgens de decreetgever was, specifiek wat betreft het ruimtelijk ordeningsrecht, het handhavingssysteem van de VCRO op vele vlakken immers gedateerd en drong een aanpassing zich op in het licht van het modernere kader van het DABM (alsook de regelgeving inzake het onroerend erfgoed). Dit resulteerde uiteindelijk in een volledig nieuwe Titel VI. Handhaving in de VCRO.[809]

652. Specifiek wat de strafbepalingen betreft in de aangepaste VCRO, herneemt de codex in belangrijke mate de strafbaarstellingen van de initiële VCRO.[810] Daarnaast maakt de aangepaste VCRO (o.a.) het onderscheid tussen stedenbouwkundige inbreuken, die kunnen leiden tot een bestuurlijke handhaving, in de vorm van een (exclusieve) bestuurlijke boete, en stedenbouwkundige misdrijven, die aanleiding kunnen geven tot een strafrechtelijke handhaving, zoals dit ook reeds bestaat in het DABM (en het decreet betreffende het onroerend erfgoed). Ook kunnen de stedenbouwkundige misdrijven voortaan worden gesanctioneerd met een (alternatieve) bestuurlijke boete, voor zover het parket heeft aangegeven dat het niet tot vervolging wenst over te gaan.[811] In dit geval heeft de decreetgever dus een vorm van

[806] *Ibid.*
[807] *BS* 27 augustus 2014.
[808] *BS* 23 oktober 2014.
[809] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 4.
[810] Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 21.
[811] Zie art. 6.2.1 en 6.2.2 *jo.* 6.2.13. Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 5.

cascadesysteem uitgewerkt, waarbij de procureur des Konings eerst het woord krijgt.[812] Aan te stippen valt dat de VCRO, naast handhaving via (strafrechtelijke of bestuurlijke) sancties, ook nog voorziet in de mogelijkheid om te handhaven via (o.a.) maatregelen opgelegd door de rechter[813] dan wel bestuurlijke maatregelen.[814]

653. Dit onderscheid kunnen we – net als bij het DABM (en het decreet betreffende het onroerend erfgoed) – reeds beschouwen als een concretisering in de VCRO zelf van het principe van het strafrecht als *ultimum remedium.* De decreetgever beoogde met de aanpassingen om de verboden handelingen (of omissies) en de gevolgen ervan te differentiëren naar gelang de ernst en de specifieke aard ervan.[815] Toch past hierbij een belangrijke kanttekening. Hoewel de aanpassing van de VCRO naar het voorbeeld van (o.a.) het DABM zonder twijfel heeft geleid tot een sterkere bestuurlijke handhavingspijler in het ruimtelijk ordeningsrecht, blijven beide handhavingssystemen meer in het algemeen significante verschillen vertonen.[816] Zo kan er worden gewezen op de uitdrukkelijke bepaling het de VCRO dat bestuurlijke maatregelen nooit afbreuk mogen doen aan het gezag van gewijsde van rechterlijke beslissingen.[817] Volgens het gezamenlijke advies van de Milieu- en Natuurraad en de Sociaal-Economische raad van Vlaanderen bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning impliceert dit dat de rechterlijke handhaving in het ruimtelijk ordeningsrecht principieel voorrang blijft hebben op de bestuurlijke handhaving.[818] Ook in de literatuur vinden we hierover reeds kritische geluiden.[819] Het lijkt in die zin dan ook aangewezen om te komen tot een daadwerkelijk meer uniform handhavingssysteem binnen het omgevingsrecht. In dit verband kunnen we weliswaar wijzen op het recente Kaderdecreet van

---

[812] O.b.v. art. 6.2.13 e.v. VCRO.
[813] Zie de (herstel)maatregelen in art. 6.3.1 e.v. VCRO.
[814] De VCRO onderscheidt het stakingsbevel, de bestuursdwang en de last onder dwangsom (zie art. 6.4.1 e.v.).
[815] En dus waar nodig over te gaan tot depenalisering. Zo verwijst de decreetgever naar (de depenalisering van) het 'beruchte misdrijf van de instandhouding'. Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 22.
[816] I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, "Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend bestuurlijk handhaven: *what's in a name* of relevant onderscheid?" in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, (41) 58.
[817] In art. 6.4.3 VCRO.
[818] Zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 152. Dit wordt als zodanig ook uitdrukkelijk bevestigd door de decreetgever zelf; zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 46.
[819] P. DE SMEDT, "Probleemverhelpend handhaven in een versnipperd handhavingslandschap" in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, (183) 187-188; P. VANSANT, "De bestuurlijke herstelmaatregel" in P. VANSANT en G. VAN HOORICK (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2018*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, 856-868; I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, "Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend bestuurlijk handhaven: *what's in a name* of relevant onderscheid?" in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, (41) 58.

22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving[820], dat op Vlaams niveau een zekere stroomlijning tracht te bekomen van de verschillende handhavingsprocedures in het bestuursrecht. Dit decreet blijft tot op vandaag evenwel dode letter, nu zoals gezegd geen enkele sectorale regelgeving het decreet reeds van toepassing heeft verklaard.[821]

654. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke handhaving[822], met name door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Zo vloeit uit artikel 23, derde lid, 4° en 2° Gw. voort dat eenieder het recht heeft op de bescherming van een gezond leefmilieu resp. de gezondheid. Het (grond)recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt door de grondwetgever op een ruime wijze opgevat en kan bijvoorbeeld ook het recht op een goede ruimtelijke ordening omvatten.[823] De oorspronkelijke Stedenbouwwet van 1962 bepaalde reeds dat de ruimtelijke ordening van het land, de streken, gewesten en gemeenten wordt ontworpen (o.a.) vanuit zowel een sociaal als een esthetisch oogpunt en het doel om 's lands natuurschoon ongeschonden te bewaren.[824] Het sociale aspect werd ook reeds benadrukt in de memorie van toelichting bij de Stedenbouwwet. Zo stelde de regelgever dat een (goede) ruimtelijke ordening van belang is voor de menselijke gezondheid.[825] In de mate dat de ruimtelijke ordening ertoe strekt de esthetiek te bewaren van onze leefomgeving draagt zij bij tot het publieke welzijn en dus de geestelijke gezondheid van de mens.[826] Wanneer personen bijvoorbeeld hun vergunningsverplichtingen of de toepasselijke voorschriften niet respecteren en handelingen uitvoeren in strijd met de geldende voorwaarden inzake een goede ruimtelijke ordening, kan bijgevolg worden geargumenteerd dat er afbreuk wordt gedaan aan de vrijwaring van een gezond leefmilieu en de gezondheid en dus aan artikel 23, derde lid, 4° resp. 2° Gw. Een strafrechtelijke handhaving lijkt dus aangewezen.

---

[820] *BS* 13 mei 2019.
[821] Zie *supra* Deel II, Hoofdstuk 2, B).
[822] Naast de bestuurlijke handhaving. Zie ook B. VAN VOSSEL, "Is er nog nood aan strafrechtelijke handhaving? Over het doorsturen van milieu- en stedenbouwmisdrijven naar de Gewestelijke Entiteit", *TOO* 2018, nr. 4, 403-406, waarin de auteur stelt dat de bestuurlijke handhaving en de strafrechtelijke handhaving van stedenbouw (- en milieu-) misdrijven elkaar aanvullen: dergelijke criminaliteit moet met alle mogelijke middelen worden bestreden, waarbij de handhavers van de diverse niveaus elkaar moeten aanvullen en bijstaan.
[823] *Parl.St.* Senaat, BZ 1991-92, nr. 100-2/1, 10; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, I, Brugge, die Keure, 2019, 467.
[824] Art. 1, lid 2 Stedenbouwwet.
[825] De wetgever overwoog o.a. dat: "[…] de stad is voor de mensen gemaakt en dient zo te worden aangelegd dat hun gezondheid geen gevaar loopt […]" (*Parl.St.* Senaat 1958-1959, nr. 124, 2).
[826] Zie hierover reeds S. DE SOMER, "The Built and the Beautiful': esthetische regulering in de ruimtelijke ordening en de rol van de rechter", *RW* 2017-18, 1322-1339 (i.h.b. 1322) en de referenties aldaar.

655. Bovendien kan worden geargumenteerd dat de inbreuken betrekking hebben op schade aan de economie. Een (goede) ruimtelijke ordening dient immers ook een economisch belang. De regelgever stelde reeds bij de Stedenbouwwet van 1962 dat de ruimtelijke ordening van het land, de streken, gewesten en gemeenten wordt ontworpen vanuit niet alleen een sociaal en esthetisch oogpunt, maar ook vanuit een economisch oogpunt[827]: de ruimtelijke ordening draagt zo bij tot het rationeel gebruik van het grondgebied in het algemeen (economisch) belang.[828]

656. Daarnaast is er een duidelijke samenhang tussen de strafbepaling van de VCRO en de strafbepalingen in andere regelgeving in het milieu (- en omgevings-) recht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de memorie van toelichting bij het voorgaande decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, die, zoals gezegd, uitdrukkelijk verwijst naar de strafbaarstellingen in andere milieuregelgeving waarop de decreetgever zich heeft gebaseerd. De memorie van toelichting bij het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, dat de VCRO ingrijpend heeft gewijzigd, verwijst op haar beurt naar het DABM en de regelgeving inzake het onroerend erfgoed, naar het voorbeeld waarvan de VCRO werd aangepast. Voor het DABM kunnen we reeds verwijzen naar *supra* Hoofdstuk 35. Het decreet betreffende het onroerend erfgoed komt later nog aan bod in Hoofdstuk 90.

657. Tot slot wijzen we er nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 uitdrukkelijk verwijst naar de VCRO als omvattende misdrijffenomenen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is. Voorbeelden zijn niet vergunde recente stedenbouwkundige handelingen met een wezenlijke impact op de goede ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld die de waterhuishouding in een gebied ernstig verstoren of omdat er samenhang is met bepaalde milieumisdrijven.[829]

[827] Art. 1, lid 2 Stedenbouwwet.
[828] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot organisatie van de stedebouw en van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* Senaat 1958-1959, nr. 124, 2.
[829] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 7, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 77. Decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling

658. Het decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling[830] bevat, in het Hoofdstuk 5 ervan, diverse strafbepalingen, i.h.b. de artikelen 23 en 24. Deze artikelen bestraffen, met behoud van de toepassing van artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, uiteenlopende gedragingen, zoals het exploiteren van een bureau via een rechtspersoon die niet regelmatig werd opgericht volgens de regels van de lidstaat van vestiging; het verrichten van bepaalde, verboden diensten; het weigeren inzage te verlenen in bepaalde gegevens dan wel het verstrekken van onjuiste, onvolledige of niet-tijdige informatie over bv. de bemiddelingsdiensten; het exploiteren als natuurlijke persoon van een bureau zonder de burgerrechten en politieke rechten te genieten; het (laten) verrichten van genetische testen; het samenwerken met niet-erkende uitzendbureaus; het verkrijgen van een erkenning op basis van valse, onvolledige of onjuiste verklaringen dan wel het exploiteren van een uitzendbureau zonder of in strijd met de vereiste erkenning;…

659. Krachtens artikel 25 kan, in geval van herhaling, de straf vermeld in hogervermelde artikelen 23 en 24 op het dubbel van het maximum worden gebracht.

660. Krachtens artikel 26 is de zaakvoerder van het bureau of uitzendbureau burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboetes waartoe zijn lasthebbers of aangestelden zijn veroordeeld.

661. Aan te merken valt dat het kwestieuze decreet evenwel niet alleen strafsancties bepaalt, maar ook voorziet in administratieve sancties (administratieve geldboete) voor bepaalde inbreuken op dit decreet. Deze administratieve sanctionering gebeurt overeenkomstig het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn.[831] Dit decreet kwam reeds eerder aan bod (zie *supra* Hoofdstuk 57).

---

[830] *BS* 29 december 2010.

[831] O.b.v. art. 28; zie ook W. VAN EECKHOUTTE, "Titel XIII. Afdwingen van het arbeidsrecht" in *Sociaal Compendium 2019-2020*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2019, 3215-3216.

662. De decreetgeving inzake private arbeidsbemiddeling vormde reeds grotendeels de omzetting van het IAO-Verdrag nr. 181 van 19 juni 1997 betreffende de particuliere bureaus voor private arbeidsbemiddeling, zoals goedgekeurd door de betrokken bevoegde autoriteiten.[832] Dit verdrag strekt ertoe de toelating van private arbeidsbemiddeling op de arbeidsmarkt te regelen evenals de bescherming in dit verband te garanderen van de werknemers (en werkzoekenden) tegen mogelijke misbruiken.[833] De inwerkingtreding van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt[834] maakte evenwel dat de Vlaamse regelgeving inzake private arbeidsbemiddeling grondig hervormd moest worden om tegemoet te komen aan de regels inzake het vrij verkeer van diensten. Het betreft i.h.b. een hervorming op het vlak van de erkenning van dergelijke bureaus en de vereenvoudiging van de administratieve lasten. Tegelijk werden ook de sanctiebepalingen aangepast. Deze hervormingen liggen ten grondslag aan het kwestieuze decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling.[835]

663. Specifiek wat de sanctiebepalingen betreft, ligt de *ratio legis* in het bijzonder in het bieden van bescherming van de werknemers (en werkzoekenden) tegen mogelijke misbruiken. Hiertoe wordt het bestaande sanctie-instrumentarium grondig hervormd in functie van de ernst van de inbreuken, waardoor een meer gediversifieerd sanctiebeleid mogelijk wordt.[836] De lichtere inbreuken zijn enkel vervolgbaar via administratieve sancties (administratieve geldboeten). De zwaardere tot zwaarste inbreuken kunnen aanleiding geven tot een strafrechtelijke dan wel een administratieve geldboete. De gevangenisstraffen worden daarentegen voorbehouden voor enkel de zwaarste inbreuken.[837] De decreetgever hanteert dus een gemengd handhavingssysteem, zoals hierboven reeds bleek (de decreetgever verwijst in dit verband naar een zgn. 'tweesporenstelsel').[838] Hiermee lijkt de decreetgever uiting te willen

---

[832] Zie bv. voor het Vlaamse niveau het decreet van 17 juli 2000 houdende instemming met het verdrag nr. 181 betreffende de particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling, aangenomen door de Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie, te Genève op 19 juni 1997 (*BS* 11 augustus 2000).
[833] Zie de aanhef en art. 2, § 3 van het IAO-Verdrag.
[834] *Pb.L.* 27 december 2006, nr. 376, 36 (de zgn. 'Dienstenrichtlijn').
[835] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 641/1, 3.
[836] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 641/1, 7-8 en 10. Zie ook S. BELLEMANS, "Vernieuwd kader voor private arbeidsbemiddelaars", 19 januari 2011, *www.jura.kluwer.be*.
[837] Zie art. 23 resp. 24; memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 641/1, 10, 28-29 en 33-34.
[838] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 641/1, 28.

geven aan het principe van het strafrecht als *ultimum remedium*, waarbij het strafrecht enkel wordt ingezet voor de ernstige inbreuken.

664. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Volgens de decreetgever moeten de sanctiebepalingen immers worden gezien in het licht van het hogervermelde IAO-Verdrag.[839] Dit verdrag bepaalt dat er in geval van inbreuken op de bepalingen van dit verdrag moet worden voorzien in 'correctieve maatregelen', waaronder ook strafsancties waar nodig.[840] Er is dus een hiërarchisch hogere norm die de (strafrechtelijke) sanctionering van inbreuken dwingend voorschrijft.

665. Daarnaast liggen de strafbepalingen van het kwestieuze decreet in lijn met de strafbepalingen ter zake op federaal niveau, in het federaal sociaal strafrecht. Ook hier wordt gewerkt aan de hand van een zgn. 'tweesporenstelsel', waarbij de handhaving wordt gegarandeerd via een strafrechtelijke vervolging dan wel de oplegging van een administratieve geldboete. Dat de decreetgever zich op dit handhavingssysteem heeft gebaseerd, blijkt ook met zoveel woorden uit de memorie van toelichting, waarin de decreetgever duidt dat 'dezelfde beschermingsmethodiek [wordt] toegepast als deze in het federaal sociaal strafrecht'.[841] Daarbij komt dat de sanctiebepalingen in het verlengde liggen van de straf- (en administratieve sanctie-) bepalingen van de federale wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers[842], die samen met (o.a.) het kwestieuze decreet het wettelijk kader vormt inzake private arbeidsbemiddeling en erkenning van uitzendkantoren.[843]

666. Bovendien is er een duidelijk conceptueel verband met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. In de eerste plaats kan worden verwezen naar het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van de artikelen 23 en 24, waarvan de aanhef luidt als volgt: "Met behoud van de toepassing van artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek (…)". In

---

[839] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 641/1, 7-8.
[840] Art. 14, § 3.
[841] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 641/1, 9.
[842] *BS* 20 augustus 1987.
[843] Zie ook *https://www.vlaanderen.be/bureaus-private-arbeidsbemiddeling/private-arbeidsbemiddeling-en-erkenning-van-uitzendkantoren-wetgeving*.

de mate dat het bijvoorbeeld gaat om het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie, voor zover dit schriftelijk is gebeurd, dan wel het exploiteren van een uitzendbureau zonder of in strijd met de vereiste erkenning kan dan weer worden gewezen op het misdrijf valsheid in geschriften in hoofdstuk IV resp. het misdrijf van aanmatiging van functies of titels in hoofdstuk VI van titel III van huidig boek 2 van het Strafwetboek.

667. In dit verband kunnen we, wat het handhavingssysteem betreft, ook verwijzen naar het Taaldecreet (zie *supra* Hoofdstuk 17). Het was immers de bedoeling om dit decreet af te stemmen op het reeds ontwikkelde (handhavings)kader[844], m.n. in het kwestieuze decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling, naast het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen.[845]

668. Tot slot merken we nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar inbreuken m.b.t. de erkenning van de uitzendbureaus (bv. niet-erkende uitzendbureaus) in het algemeen en het kwestieuze decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling in het bijzonder als (omvattende) misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[846]

Hoofdstuk 78. Decreet van 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

669. Het decreet van 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn[847], ook het 'Lokaal en

[844] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 1, 2, 4, 5, 12 en 16 van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2340, 7.
[845] *BS* 26 maart 2012 (zie hiervoor nog *infra* Hoofdstuk 80).
[846] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5 en 6, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[847] *BS* 25 augustus 2011.

Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011' genoemd, overkoepelt in de artikelen 22, 33, 80, 132, 199/1, 200, 201, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242; 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 258, 259 en 260 de strafbepalingen.

670. Deze strafbepalingen betreffen bijna alle een woordelijke overname van de strafbepalingen van het Algemeen Kieswetboek dan wel van de Provinciekieswet, de Gemeentekieswet en/of het decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij de verkiezingen.[848] Een strafrechtelijke handhaving is dan ook aangewezen. Voor de motivering verwijzen we zowel naar het Hoofdstuk 33, Hoofdstuk 62 als Hoofdstuk 81. Ook de motivering zoals uiteengezet in de Hoofdstukken 20 en 95 is extrapoleerbaar, zodat een verwijzing hiernaar eveneens kan volstaan.

Hoofdstuk 79. Decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen

671. Adoptie is een gebeurtenis met een belangrijke impact. Op het tijdstip dat het adoptiekind bij het adoptiegezin terechtkomt, begint voor beide partijen een nieuwe periode in het leven. Het welzijn van het kind staat hoe dan ook centraal. Met adoptie mag dus niet lichtzinnig worden omgegaan. Vandaar de noodzaak aan een wettelijk kader.[849]

672. Het artikel 27 van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie[850] herbergt vier strafbepalingen.

673. Krachtens § 1 wordt elke persoon die bij adoptie bemiddelt in de zin van het voornoemde decreet, zonder in het bezit te zijn van de vereiste erkenning gestraft met een gevangenisstraf van een tot vijf jaar en met een geldboete van 12,50 tot 620 euro.

---

[848] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl.St.* Vl. Parl. 2010-2011, nr. 1084, 1-70.

[849] Toelichting bij het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet houdende wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2014-2015, nr. 390/1.

[850] *BS* 2 maart 2012.

674. Krachtens § 2 is elke persoon die enig ongeoorloofd materieel voordeel haalt uit de bemiddeling in een adoptie of die met kennis van zaken een persoon heeft geholpen of bijgestaan om de overtreding te plegen, gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of met een geldboete van 2,5 euro tot 25 euro.

675. Krachtens § 3 wordt de adoptant die in het kader van een zelfstandige adoptie niet binnen vier maanden na de totstandkoming van de adoptie een kopie van de gegevens over de afkomst van het kind, namelijk gegevens over de identiteit van de ouders en gegevens over het medisch verleden van het kind en zijn familie aan de Vlaamse adoptieambtenaar bezorgt, gestraft met een gevangenisstraf van een maand of met een geldboete van 2,5 euro tot 25 euro. Vreemd genoeg wordt er voor de gevangenisstraf niet in een strafvork voorzien. De gevangenisstraf betreft een correctionele straf, maar opteert men alleen voor een geldboete dan betreft de uitgangsstraf een politiestraf.

676. Krachtens § 4 wordt iedereen die in het bezit is van een adoptiedossier van een derde en dit dossier niet aan het Vlaams Centrum voor adoptie heeft bezorgd, gestraft met een gevangenisstraf van één maand of met een geldboete van 2,5 tot 25 euro. Vreemd genoeg wordt ook hier voor de gevangenisstraf niet in een strafvork voorzien. De gevangenisstraf betreft een correctionele straf, maar opteert men alleen voor een geldboete dan betreft de uitgangsstraf een politiestraf.

677. Er zijn doorslaggevende indicatoren voorhanden die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Het belang van het kind is immers een door de Grondwet gewaarborgd recht (art. 22*bis* Gw.). Een strafrechtelijke handhaving kan dus zeker worden verantwoord. Bovendien rijst de vraag of, in de mate dat de strafbaar gestelde gedraging betrekking heeft op de integriteit van een persoon (zie ook *infra*) en dus onvermijdelijk te maken heeft met de fundamentele rechten van de mens en de menselijke waardigheid, de inbreuk niet eveneens zou kunnen worden beschouwd als een aantasting van de harde kern van fundamentele rechten, waardoor een strafrechtelijke handhaving zich opdringt.[851]

[851] Hoewel we de integriteit niet als zodanig hebben aangemerkt als deel uitmakende van de harde kern van fundamentele rechten, blijkt uit de opgestelde set van criteria voor depenalisering – in navolging van het taxatie-instrument – duidelijk het verband tussen beide concepten (zie *supra* Deel II).

678. Daarnaast maakt de beschrijving van de inbreuk een aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon. Hoewel de aantasting van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon als zodanig niet uitdrukkelijk wordt vernoemd in de strafbaarstelling, is de niet-naleving van de opgelegde adoptievoorschriften schadelijk voor de persoon die zich in een kwetsbare positie bevindt, m.n. het adoptiekind. Wanneer lucratieve doeleinden (zie art. 27 § 2) worden nagestreefd, staat het welzijn van het kind niet centraal.

679. Daarbij hangt de inbreuk ook samen met andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken. Misdrijven inzake adoptie worden reeds strafrechtelijk gehandhaafd in de artikelen 391*quater* en 391*quinquies* Sw. Hier kan ook worden verwezen naar *infra* Hoofdstuk 97 m.b.t. het decreet van 3 juli 2015 houdende regeling van de binnenlandse adoptie en houdende wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen.

680. Tot slot stippen we nog aan dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 uitdrukkelijk verwijst naar het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie als omvattende strafbare gedragingen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[852]

Hoofdstuk 80. Decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen

681. Het was de bedoeling van de regelgever om de sanctie van het Taaldecreet (zie *supra* Hoofdstuk 17) af te stemmen op het reeds ontwikkelde (handhavings)kader[853], zijnde - naast het decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling[854] - het kwestieuze decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het

[852] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[853] Memorie van toelichting bij Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 1, 2, 4, 5, 12 en 16 van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-2014, nr.2340, 7.
[854] *BS* 29 december 2010. Zie hierover reeds *supra* Hoofdstuk 77.

maatschappelijk verantwoord ondernemen.[855] Voor de motivering ten voordele van het behoud van de strafrechtelijke handhaving wordt in eerste instantie dan ook verwezen naar de motivering zoals uiteengezet in Hoofdstuk 17.

682. Het misdrijf waarvan melding wordt gemaakt in het artikel 18 van het kwestieuze decreet, m.n. het aanwenden van subsidies voor andere doeleinden dan waarvoor de subsidie werd verkregen, ligt bovendien in het verlengde van het gemeenrechtelijk misdrijf van misbruik van vertrouwen (art. 491 Sw.). Dit is ook het geval voor de misdrijven die in het artikel 19 worden geherbergd. Bovendien wordt in dit artikel ook gerefereerd aan het misdrijf van valsheid in geschriften, gebruik van valse geschriften, informaticabedrog en oplichting. De strafbepalingen van het decreet kunnen dus niet worden losgezien van de gemeenrechtelijke misdrijven van misbruik van vertrouwen (art. 491 Sw.), valsheid in geschriften (art. 194 e.v. Sw.), gebruik van valse geschriften (art. 197 Sw.), informaticabedrog (art. 504*quater* Sw.) en oplichting (art. 496 Sw.). De inbreuken van valsheid, van het gebruik van valse stukken, van onjuiste of onvolledige verklaringen en van oplichting worden ook geherbergd in de artikelen 230 e.v. van het Sociaal Strafwetboek. Volledigheidshalve moet wel worden aangestipt dat de vooropgestelde sanctionering van niveau 4 zowel een strafrechtelijke handhaving (gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6.000 euro) als een bestuurlijke handhaving (administratieve geldboete van 300 tot 3.000 euro) overkoepelt.

Hoofdstuk 81. Decreet van 25 mei 2012 houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen

683. Het decreet van 25 mei 2012 houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen[856], ook het 'Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012' genoemd, strekt ertoe een wettelijke basis te geven aan het gebruik van het nieuwe digitale stemsysteem bij de lokale en provinciale verkiezingen.[857]

[855] *BS* 26 maart 2012.
[856] *BS* 8 juni 2012.
[857] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen, *Parl.St.* Vl.Parl.. 2011-2012, nr.1559/1, 5.

684. Artikel 12 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 voorziet in de aanwijzing van een college van deskundigen, aangesteld door het Vlaams Parlement, dat moet toezien op het geheel van activiteiten en materiaal dat betrekking heeft op de digitale processen bij de voorbereiding van de verkiezingen, tijdens de stemming zelf en bij de verrichtingen na de stemming. Ze zijn tot geheimhouding verplicht. Elke schending van de geheimhoudingsplicht, buiten het geval van oproeping in rechte of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet verplicht die geheimen bekend te maken, wordt bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro (art. 12, § 4).

685. Een strafrechtelijke handhaving lijkt inderdaad aangewezen gelet op de hiërarchisch hogere norm, m.n. het artikel 162, 1° Gw. dat bepaalt dat de wet de rechtstreekse verkiezing van de leden van provincieraden en gemeenteraden verzekert. Ook verankert artikel 162, 2° Gw. de werking van de provinciale en de gemeentelijke instellingen. Wanneer deskundigen hun geheimhoudingsplicht miskennen en informatie vrijgeven m.b.t. de digitale processen m.b.t. de verkiezingen, beukt dit automatisch in op een goed verloop van de verkiezingen en dus op het artikel 162 Gw. Een strafrechtelijke handhaving lijkt dus aangewezen.

686. Deze strafbaarstelling ligt bovendien ook volledig in lijn met de strafbepaling van artikel 4, § 4 van de wet van 12 augustus 2000 tot wijziging van de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming, alsmede van het Kieswetboek,[858] alsook met de strafbepaling van artikel 25, § 3 van de wet van 7 februari 2014 tot organisatie van de elektronische stemming met papieren bewijsstuk.[859] Voornoemde wetten verwijzen voor de bestraffing naar de straffen van artikel 458 Sw. m.b.t. de schending van het beroepsgeheim.

687. Omwille van de coherentie is het aangewezen ook in het artikel 12, § 4 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 naar het artikel 458 Sw. te verwijzen. Dit is trouwens ook gebeurd in het artikel 2, § 8 van de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 29 juni 2006 tot wijziging van de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming.[860] Opvallend is dat eveneens de Raad van State in zijn advies naar het artikel 458 Sw. verwees als inspiratiebron.[861]

---

[858] *BS* 25 augustus 2000.
[859] *BS* 14 februari 2014.
[860] *BS* 6 juli 2006.
[861] Advies van de Raad van State bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-2012, nr.1559/1, 43.

688. Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[862] Er werd beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan van de inbreuk hangt ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

689. Alleszins is het aangewezen dat de straffen voor de misdrijven die de schending van het beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht viseren op elkaar afgestemd zijn. Zo zijn de uitgangsstraffen vooropgesteld in het artikel 458 Sw. merkelijk hoger (een tot drie jaar gevangenisstraf en/of een geldboete van honderd tot honderdduizend euro) dan de straffen van het artikel 12, § 4 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 (gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro). In het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek zouden beide misdrijven krachtens het conversiemechanisme respectievelijk ressorteren onder een straf van niveau 2 en van niveau 1.

690. De vraag rijst echter of voor een soortgelijke strafbare gedraging een dergelijke uiteenlopende maximum vrijheidsstraf (drie jaar *versus* zes maanden) wel legitiem is. Het is twijfelachtig. Het dient te worden benadrukt dat het Grondwettelijk Hof zich reeds de bevoegdheid heeft toegeëigend om zich uit te spreken over de vraag of het verschil in strafmaat tussen twee strafbaarstellingen verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel. In dit verband kunnen de arresten worden vernoemd waarin een schending van het gelijkheidsprincipe werd vastgesteld omwille van een verschil in strafmaat tussen elektronische belaging en de gemeenrechtelijke belaging.[863] Het Grondwettelijk Hof oordeelde in dit verband dat de kwestieuze strafbaarstellingen op voldoende pertinente wijze met elkaar konden worden vergeleken, een argumentatie die o.i. ook transponeerbaar is naar de beschreven hypothese.

---

[862] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.
[863] GwH 14 juni 2006, nr. 98/2006; GwH 28 maart 2007, nr.55/2007.

Hoofdstuk 82. Decreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport

691. Het decreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport[864] (afgekort: het 'Antidopingdecreet van 25 mei 2012') bevat twee strafbepalingen. Krachtens artikel 46 wordt degene die zich schuldig maakt aan een dopingpraktijk[865] gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en/of een geldboete van 200 tot 2.000 euro. Als deze strafbaar gestelde feiten evenwel gepleegd worden door sporters ter gelegenheid van hun voorbereiding op of hun deelname aan een sportactiviteit, geven ze alleen aanleiding tot disciplinaire sancties. Iedere andere persoon die deelneemt aan die strafbaar gestelde feiten, wordt gestraft alsof de bepaling in het vorige lid niet bestaat (art. 47). Het betreft een strafuitsluitende verschoningsgrond. Naar aanleiding van een aantal prejudiciële vragen in verband met het decreet heeft het Grondwettelijk Hof in een arrest van 19 oktober 2017 verduidelijkt dat de artikelen 46 (1°) en 47 van het decreet niet in strijd zijn met artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer artikel 47 in die zin wordt geïnterpreteerd dat de erin geregelde strafuitsluitende verschoningsgrond enkel geldt voor de in artikel 46 omschreven misdrijven, en dus niet voor het bezit van verboden stoffen strafbaar gesteld bij de Drugwet[866].[867] In het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is het dan ook belangrijk om rekening te houden met deze interpretatie van het Grondwettelijk Hof van de betreffende bepalingen.

692. Algemeen gesteld herneemt het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 de beginselen en de inhoud van het voorgaande decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening wat betreft dopingpreventie en -bestrijding[868].[869] Volgens de decreetgever heeft het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 in het bijzonder tot doel de bestaande

---

[864] *BS* 12 juli 2012.
[865] Zie art. 3 van het decreet, dat de verschillende gedragingen opsomt die onder 'dopingpraktijk' moet worden begrepen.
[866] Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, *BS* 6 maart 1921 (hierna: 'Drugwet').
[867] GwH 19 oktober 2017, nr. 121/2017. Hiermee bevestigt het GwH zijn eerdere rechtspraak in GwH 10 april 2008, nr. 62/2008 en GwH 31 juli 2008, nr. 112/2008; zie ook J. MAESCHALCK, "Hoofdstuk 6. Preventie en bestrijding van doping in de sport" in J. MAESCHALCK, A. VERMEERSCH, K. DE SAEDELEER, *Sportrecht*, Brugge, die Keure, 2019, (251) 260.
[868] *BS* 13 september 2007.
[869] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 3 e.v. *Cf.* adv.RvS bij het ontwerp van decreet betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 112.

antidopingregeling aan te passen om ze in overeenstemming te brengen met de hogere normen op internationaal vlak, zoals die voortvloeien uit de door het Wereld Anti-Doping Agentschap (afgekort: 'WADA') aangenomen Wereld Anti-Doping Code van 5 maart 2003[870] (afgekort: 'WADA-Code').[871] Het gaat om een uitgebreid geheel aan regels en richtlijnen dat bindend is voor de sportbeweging en sportorganisaties door ondertekening ervan.[872] Artikel 23.2.2 van deze code bepaalt welke artikels moeten worden geïmplementeerd zonder substantiële wijzigingen, waaronder wat betreft bepaalde sancties tegen individuen wegens dopingpraktijken (zie *infra*). Krachtens artikel 7 van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 erkent de Vlaamse Gemeenschap het WADA en moeten de door de regering genomen maatregelen inzake de bestrijding van dopingpraktijken ter uitvoering van het decreet in overeenstemming zijn met de WADA-Code en de internationale standaarden.[873] Bovendien heeft de Vlaamse overheid de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport van 19 oktober 2005 geratificeerd[874], waardoor ze zich engageert om de principes van de WADA-Code te aanvaarden.[875]

693. Specifiek wat de strafbepalingen betreft in het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, worden de beleidsopties uit de voorgaande antidopingregelgeving in essentie hernomen.[876] Het decreet – net als de vorige antidopingregelgeving – voorziet in een systeem van administratieve sancties alsook strafsancties, dit laatste met uitzondering van dopingpraktijken gepleegd door sporters in het kader van de voorbereiding op of deelname aan sportmanifestaties (in de vorm van een strafuitsluitende verschoningsgrond).[877] In dit geval zijn enkel tuchtsancties mogelijk.

---

[870] Zoals gewijzigd en goedgekeurd op 17 november 2007 en bekendgemaakt bij Besluit van de secretaris-generaal van 17 december 2008 houdende bekendmaking van de toepasselijke Code en toepasselijke standaarden (*BS* 10 februari 2009).
[871] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 3 e.v.; zie ook art. 7 van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 zelf.
[872] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 6; zie ook C. CHAUSSARD, "Le Code mondial antidopage" in P. MBAYA (ed.), *Le sport et ses évènements face au droit et à la justice*, Brussel, Larcier, 2011, 70.
[873] Daarbij bepaalt art. 24, dat de groeperingen van sportverenigingen of federaties onderworpen zijn aan de WADA-Code, de internationale standaarden en de antidopingregels van de internationale sportfederaties waartoe zij behoren.
[874] Bij decreet van 20 april 2007, *BS* 25 juli 2008.
[875] Zie art. 4 van de Conventie.
[876] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 18 en 58.
[877] Volgens het Hof van Cassatie kan de voorbereiding op of deelname aan een sportmanifestatie zich uitstrekken in de tijd en zich op allerlei plaatsen voordoen, bv. ook buiten het sportterrein of de kleedkamer (Cass. 14 februari 2006, *NC* 2006, 267).

Het betreft de bekende (gedeeltelijke) depenalisering van het dopinggebruik.[878] Hiermee beoogde de decreetgever onder meer aan te sluiten bij de uitgangspunten die gelden op internationaal niveau, waarbij andere wegen worden bewandeld dan de strafrechtelijke in geval van overtreding van antidopingregels.[879] De WADA-Code schrijft weliswaar voor dat er moet zijn voorzien in sancties ingevolge dopingpraktijken, maar er wordt niet op dwingende wijze bepaald dat het moet gaan om strafrechtelijke sancties. In de praktijk blijkt dan ook vooral het tuchtrechtelijke sanctiesysteem relevant te zijn.[880]

694. In het verlengde hiervan rijst de vraag of de strafbepalingen in het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 niet volledig uit het strafrecht moeten worden gehaald. Dit is geen eenvoudige vraag en heeft reeds aanleiding gegeven tot discussie in de rechtsleer.[881] Hoewel het uitgangspunt van de decreetgever duidelijk neigt naar een (minstens gedeeltelijke) depenalisering, zijn er volgens ons toch ook argumenten aanwezig die eerder wijzen in de richting van het behoud van een strafrechtelijke sanctionering.

695. Zo kunnen we wijzen op het bestaan van een aantal hiërarchisch hogere normen. Volgens de decreetgever hebben sporters het recht evenals de plicht om hun sportieve activiteiten te beoefenen in medisch verantwoorde omstandigheden. Die omstandigheden moeten enerzijds het welzijn van de sporters bevorderen en anderzijds situaties voorkomen die hun gezondheid kunnen schaden. Met de antidopingregelgeving beoogde de decreetgever net dergelijke omstandigheden te bevorderen.[882] De bescherming van de gezondheid van sporters is ook vastgelegd in de hogervermelde internationale normen. Alle strekken ze ertoe doping te bestrijden als een gezondheidsprobleem in de sportwereld.[883] Belangrijk is dat uit artikel 23, derde lid, 2° Gw. volgt dat eenieder het recht heeft op bescherming van de gezondheid. Hoewel deze hogere normen niet als zodanig dwingend voorschrijven dat er (strafrechtelijk) moet

---

[878] *Cf.* L. DECLERCQ, "De bestraffing van dopingpraktijken in de topsport", *Jur.Falc.* 2011-12, jg. 48, nr. 3, (513) 520.

[879] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 20 e.v. Dit uitgangspunt werd reeds naar voren geschoven in het Verdrag van de Raad van Europa inzake doping in de sport van 16 november 1989. Het is in het licht hiervan dat het oorspronkelijke Antidopingdecreet van 27 maart 1991 tot stand is gekomen (*ibid*, 5).

[880] Zie in die zin reeds L. DECLERCQ, "De bestraffing van dopingpraktijken in de topsport", *Jur.Falc.* 2011-12, jg. 48, nr. 3, (513) 525 (zij het m.b.t. de voorgaande antidopingregelgeving).

[881] Bv. J. HELSON, "Dopingsancties: privaat (tucht)recht of publiek recht?", *Sport&Recht* 2007, afl. 111, 134; S. PIEN en G. ERVYN, "De 'depenalisering' van het dopinggebruik in België. Het einde is nog niet in zicht", *Sport&Recht* 2007, afl. 109, 1324.

[882] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 3.

[883] Zoals reeds uitdrukkelijk gesteld door het EHRM in het arrest van 18 januari 2018, Fédération Nationale des Associations et Syndicats de Sportifs (FNASS) e.a./Frankrijk, overw. 165.

worden opgetreden tegen inbreuken op de verplichtingen die hieruit voortvloeien, leveren ze reeds een belangrijke indicatie op dat een strafrechtelijke reactie aangewezen lijkt te zijn om de bescherming van dit grondrecht op gezondheid te kunnen garanderen.

696. Daarnaast moeten de strafbepalingen in het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 worden gezien in een ruimere context en moet er ook rekening worden gehouden met de samenhang die er is met de federale strafwetgeving. In dit verband kunnen we verwijzen naar de federale Drugwet en de uitvoerbesluiten ervan.[884] Dit blijkt ook met zoveel woorden uit de memorie van toelichting bij het Antidopingdecreet, waarbij de decreetgever het volgende overwoog: *"De decreetgever bevestigt daarbij de zeer waardevolle bijdrage die het gerecht via een strafrechtelijke aanpak kan leveren in het bestrijden van de dopingproblematiek, onder meer door het aanpakken van het drugprobleem en de georganiseerde handel in verdovende middelen."*[885]

697. Ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst overigens uitdrukkelijk naar het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 als omvattende misdrijffenomenen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[886]

698. Kortom, het antwoord op de vraag of dopingpraktijken al of niet volledig uit het strafrecht moeten worden gehaald, is niet eenduidig maar betreft veeleer een genuanceerd antwoord. Een gecombineerde handhaving (bestuurlijk en strafrechtelijk) lijkt ons vooralsnog het beste uitgangspunt te zijn. In het bijzonder de samenhang die er is met andere strafbepalingen, zoals op het federale niveau, maakt dat de kaart van depenalisering op het Vlaamse niveau niet zomaar kan worden getrokken en ook niet zonder meer aangewezen is, net om de eenheid tussen de betreffende bepalingen onderling te kunnen waarborgen. Bijgevolg zal de vraag naar depenalisering van dopingpraktijken veeleer een beleidskeuze zijn. In dit verband kunnen we nog nuttig verwijzen naar het advies van de Strategische Adviesraad voor Cultuur,

---

[884] Zie voor de verhouding tussen de strafbepaling van het Antidopingdecreet (zij het het toen geldende decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening wat betreft dopingpreventie en -bestrijding) en de federale drugregelgeving: J. VANPRAET, "Dubbele bestraffing voor dezelfde feiten op basis van een wet en een decreet: over de bevoegdheidsverdeling, administratieve sancties en het beginsel *non bis in idem*", *RW* 2008-09, afl. 13, 514-525.

[885] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 22.

[886] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Jeugd, Sport en Media (SARC) m.b.t. het Kaderdecreet betreffende de bestuurlijk handhaving, meer bepaald wat de invloed betreft van dit decreet op de reeds bestaande bestuurlijke (handhavings)regelgeving, zoals het Antidopingdecreet van 25 mei 2012. Volgens de SARC vormt het naast elkaar bestaan in het Antidopingdecreet van enerzijds een principiële strafbaarstelling en anderzijds de mogelijkheid tot bestuurlijke (disciplinaire) sancties, een specifieke constructie die net eigen is aan de dopingbestrijding, en die vanuit die specifieke context bekeken moet worden.[887]

699. Wel is het aangewezen om, indien de regelgever zou opteren voor het behoud van de strafrechtelijke handhaving in het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, een regeling uit te werken die ervoor zorgt dat het *ne bis in idem*-beginsel kan worden blijven gevrijwaard, zoals gewaarborgd in o.a. artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM. Dit geldt met name wanneer het gaat om dopingpraktijken die niet door sporters ter gelegenheid van hun voorbereiding op of hun deelname aan een sportactiviteit gebeuren. Deze strafrechtelijk beteugelde gedragingen zijn volgens het decreet immers niet vrijgesteld van een administratiefrechtelijke (tuchtrechtelijke) sanctionering.[888] Reeds bij het voorgaande decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening wat betreft dopingpreventie en -bestrijding rezen er vragen in het licht van het *ne bis in idem*-beginsel. Zo stelde de Raad van State in zijn advies bij het ontwerp van dit decreet dat, voor zover aan de administratieve sancties een strafrechtelijk karakter moet worden toegekend, er inderdaad rekening moet worden gehouden met dit beginsel en dat het ontwerp moet worden aangevuld met een bepaling waarin de verhouding tussen de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sanctionering wordt geregeld zodanig dat een cumulatie van straffen en administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter wordt vermeden.[889] Hieraan werd geen gehoor gegeven in het toenmalige decreet van 13 juli 2007 en ook in het huidige Antidopingdecreet van 25 mei 2012 ontbreekt een dergelijke regeling.[890]

---

[887] Advies van de SARC bij het voorontwerp van kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 321-322. Zie over dit Kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving zelf overigens ook nog *infra*, Hoofdstuk 107.

[888] *Cf.* L. DECLERCQ, "De bestraffing van dopingpraktijken in de topsport", *Jur.Falc.* 2011-12, jg. 48, nr. 3, (513) 525 (zij het m.b.t. het voorgaande decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening wat betreft dopingpreventie en -bestrijding)

[889] Adv.RvS 20 februari 2007, nr. 41.975/3, *Parl.St.* Vl. Parl. 2006-07, nr. 1217/1, 135 e.v. Zie m.b.t. de toepasselijkheid van art. 4 Protocol 7 bij het EVRM (gelezen in samenhang met art. 6 EVRM) t.a.v. administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter in het antidopingcontentieux, o.a. C. JENART, "Zelfregulering en de bescherming van grondrechten: de *casus* van doping in de elitesport", *TBP* 2016, afl. 4-5, (279) 284 e.v.

[890] Zoals ook werd aangekaart door de Raad van State in zijn advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende aanpassing van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 aan de Code 2015' (advies van 23 oktober 2014, nr. 56.658/3, randnr. 7.4.3).

Hoofdstuk 83. Decreet van 15 juni 2012 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie

700. Het decreet van 15 juni 2012 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie[891] (kortweg: 'het Wapenhandeldecreet') herbergt, in het artikel 47 ervan, een aantal strafrechtelijke sancties. Het artikel neemt de vorm aan van een 'getrapt systeem' van sanctionering, waarbij de zwaarste inbreuken op het decreet het zwaarst bestraft worden.[892]

701. Die zwaarste inbreuken zijn enerzijds de in-, uit- en doorvoer en overbrenging van wapens waarvan de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging verboden is door of krachtens internationale verplichtingen en verbintenissen van het Vlaamse Gewest en België (*i.e.* internationaal verboden wapens), en anderzijds de in-, uit- en doorvoer en overbrenging in weerwil van een embargo of andere beperkende maatregelen van de VN, de EU of de OVSE dan wel de pogingen daartoe. Deze inbreuken worden als misdaad omschreven en worden als dusdanig bestraft met opsluiting van vijf tot tien jaar en een geldboete van ten minste 750 euro en ten hoogste 750.000 euro of het dubbel van de waarde van de goederen in kwestie, indien hoger (art. 47, § 1, lid 2).[893]

702. De tweede reeks van inbreuken zijn enerzijds de invoer en de overbrenging naar het Vlaams gewest van de wapens waarvan de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging verboden is op basis van nationale regelgeving (*i.e.* louter nationaal verboden wapens), en anderzijds de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging van vergunningsplichtige goederen zonder geldige vergunning of in overtreding met de geldende gebruiksvoorwaarden dan wel de pogingen daartoe. Deze inbreuken worden als wanbedrijf omschreven en worden als dusdanig bestraft met een gevangenisstraf die ten hoogste vijf jaar bedraagt en een geldboete van ten minste 250

---

[891] *BS* 4 juli 2012.

[892] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1371/1, 35; T. NIJS, *De controle op de Vlaamse internationale wapenhandel: actoren, regels, hete hangijzers en uitdagingen*, Heule, INNI publishers, 2015, 143.

[893] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1371/1, 35-36. Zie ook T. NIJS, *De controle op de Vlaamse internationale wapenhandel: actoren, regels, hete hangijzers en uitdagingen*, Heule, INNI publishers, 2015, 143-144.

euro en ten hoogste 250.000 euro of het dubbel van de waarde van de goederen in kwestie, indien hoger (art. 47, § 1, lid 3). [894]

703. Daarnaast kan de rechter t.a.v. rechtspersonen bijkomend een verbod uitspreken om (een van de) activiteiten van in-, uit- of doorvoer of de overbrenging als bedoeld in het Wapenhandeldecreet (art. 47, § 1, lid 4). Bij herhaling worden alle vermelde straffen verdubbeld (art. 47, § 1, lid 5).

704. Aan te stippen valt dat het Wapenhandeldecreet daarnaast ook voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve sancties voor de inbreuken, voor zover de vervolgingsautoriteiten niet optreden of niet wensen op te treden.[895] Op die manier kunnen eenvoudige inbreuken administratief afgehandeld worden.[896] Dit kan reeds worden beschouwd als een vorm van concretisering in het decreet zelf van het beginsel van het strafrecht als *ultimum remedium.*

705. De algemene *ratio legis* van het Wapenhandeldecreet situeert zich in het uitwerken van een samenhangende en allesomvattende regeling voor een efficiënte controle op de handel in wapens, meer specifiek defensiegerelateerde producten, andere dan voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie.[897]

706. Met het decreet beoogde de decreetgever ook diverse Europese richtlijnen inzake wapenhandel om te zetten. Het betreft meer bepaald Richtlijn 91/477/EG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens[898], Richtlijn 93/15/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende de harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel

---

[894] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1371/1, 36. Zie ook T. NIJS, *De controle op de Vlaamse internationale wapenhandel: actoren, regels, hete hangijzers en uitdagingen,* Heule, INNI publishers, 2015, 144.

[895] Zie art. 48 e.v. Wapenhandeldecreet; *cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1371/1, 36.

[896] T. NIJS, *De controle op de Vlaamse internationale wapenhandel: actoren, regels, hete hangijzers en uitdagingen,* Heule, INNI publishers, 2015, 145.

[897] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1371/1, 3 en 4.

[898] *Pb.L.* 13 september 1991, nr. 256, 51.

gebruik[899] en Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap[900].[901]

707. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van hiërarchisch hogere normen. Zo bepalen de hogervermelde Europese richtlijnen dat de lidstaten moeten voorzien in sancties die van toepassing zijn in geval van niet-naleving van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde bepalingen, zoals inbreuken op de informatieverplichtingen. Deze sancties moeten voldoende (zwaar) zijn om de naleving van deze bepalingen te stimuleren dan wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.[902] Er wordt evenwel niet dwingend voorgeschreven dat het om strafrechtelijke sancties moet gaan.

708. Bovendien is er sprake van een duidelijk conceptueel verband tussen de strafbepaling van het Wapenhandeldecreet en andere strafbepalingen, m.n. de federale Wapenhandelwet.[903] Deze federale wet blijft bestaan voor de federale overheid voor wat betreft de wapens van de politie, het leger en de eigen bevoegdheden van de federale overheid[904], en voorziet eveneens in straffen in geval van verboden in-, uit- en doorvoer dan wel illegale handel maar dan voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.

709. Tot slot wijzen we er nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 de misdrijffenomenen van illegale in-, uit-, doorvoer en overbrenging van wapens dan wel illegale wapenhandel in het algemeen evenals de misdrijffenomenen in het Wapenhandeldecreet in het bijzonder beschouwt als gedragingen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[905]

---

[899] *Pb.L.* 15 mei 1993, nr. 121, 20.
[900] *Pb.L.* 10 juni 2009, nr. 146, 1.
[901] *Ibid.* 4.
[902] Art. 16 Richtlijn 91/477/EG; art. 17 Richtlijn 93/15/EEG resp. art. 16 Richtlijn 2009/43/EG.
[903] Wet 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *BS* 10 september 1991.
[904] L. LEMMENS, "Vlaanderen heeft Wapenhandeldecreet", 4 juli 2012, *www.jura.kluwer.be*.
[905] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 84. Decreet van 6 juli 2012 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren

710. Overeenkomstig artikel 6 van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren[906], kan de bevoegde autoriteit onder bepaalde voorwaarden en als de veiligheid niet in het gevaar komt en enkel in uitzonderlijke gevallen, individuele toestemming verlenen voor het vervoer van gevaarlijke goederen op een bepaald traject over de binnenwateren dat krachtens dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan verboden is, dan wel erin toestemmen dat het vervoer onder andere voorwaarden plaatsvindt dan de voorwaarden bepaald door de Vlaamse regering. Onder de bevoegde autoriteit wordt verstaan de diensten die de Vlaamse regering belast met de uitvoering van de bepalingen van dit decreet. De voorwaarden zijn dat het vervoer duidelijk is gespecificeerd, van tijdelijke aard is en bovendien dat de gepaste maatregelen worden genomen om een vergelijkbaar veiligheidsniveau te bereiken (art. 6).

711. Krachtens artikel 7 van het decreet van 6 juli 2012 worden de overtreding van de voorwaarden die verbonden zijn aan de individuele toestemming bepaald in artikel 6 dan wel de inbreuken op de in uitvoering van dit decreet genomen besluiten, en onverminderd een eventuele schadevergoeding, bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of een geldboete van 50 tot 500 euro.

712. Met decreet beoogde de decreetgever in essentie de omzetting voor wat betreft het Vlaamse gewest van Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land[907], evenals Richtlijn 2010/61/EU van de Commissie van 2 september 2010 tot eerste aanpassing van de bijlagen bij Richtlijn 2010/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang[908].[909] Er zijn dus weliswaar hiërarchisch hogere normen aanwezig, zij het dat deze niet dwingend voorschrijven dat er (strafrechtelijk) moet worden opgetreden tegen inbreuken op de voorgeschreven bepalingen.

---

[906] *BS* 1 augustus 2012.
[907] *Pb.L.* 30 september 2008, afl. 260, 13.
[908] *Pb.L.* 3 september 2010, afl. 233, 27.
[909] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1600/1, 3.

713. Bovendien lijkt de strafbepaling in artikel 7 van het decreet van 6 juli 2012 op het eerste gezicht een voorbeeld te zijn van een reglementair misdrijf. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

714. Belangrijk is evenwel dat de inbreuk samenhangt met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. In dit verband kunnen we verwijzen naar het misdrijf van kwaadwillige belemmering van verkeer op de binnenwateren in artikel 406 Sw., bijvoorbeeld door een handeling die het verkeer met of het gebruik van vervoermiddelen gevaarlijk kan maken of die ongevallen kan veroorzaken bij het gebruik van of het verkeer met die vervoermiddelen. De gedragingen omschreven in artikel 7 van het decreet van 6 juli 2012 vullen deze strafbepaling aan, in die zin dat zij eveneens kunnen leiden tot een verkeersbelemmering, waardoor de veiligheid op de binnenwateren en de integriteit van personen die er deelnemen aan het verkeer in het gedrang kan worden gebracht. Er wordt evenwel geen bijzonder opzet geviseerd, anders dan in artikel 406 Sw.[910] Dit verklaart wellicht ook de lagere uitgangsstraf.

715. Daarnaast kan er worden gewezen op de complementaire bepalingen in de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van de vaartuigen. Dit blijkt ook uitdrukkelijk uit het decreet van 6 juli 2012 zelf, dat, in het artikel 2 ervan, expliciet verwijst naar (het behoud van de toepassing) van deze wet. De wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van de vaartuigen kwam reeds eerder aan bod, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *supra* Hoofdstuk 15).

716. Ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 beschouwt de misdrijffenomenen uit het decreet van 6 juli 2012 overigens als gedragingen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[911]

---

[910] Aan te stippen valt dat art. 406 Sw. verwijst naar een kwaadwillig opzet. Omdat de draagwijdte van het huidig schuldbestanddeel niet steeds duidelijk is, opteerde de Commissie tot hervorming van het strafrecht het bijzonder opzet uitdrukkelijker te expliciteren als dat de dader moet hebben gehandeld met het opzet om het verkeer te belemmeren (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 340).

[911] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 85. Decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator

717. De *ratio legis* van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator[912] is het kunnen aanbieden van een geïntegreerde informatieverstrekkingen dienstverlening die afgestemd is op de concrete situatie van burgers, ondernemingen en lokale besturen en die worden aangeboden bij evenementen die zich voordoen tijdens hun levenscyclus.[913]

718. Elke persoon die uit hoofde van zijn functie betrokken is bij de inzameling, raadpleging, mededeling, bij het gebruik of bij een andere verwerking van gegevens die krachtens wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen onder een beroepsgeheim vallen, is ertoe gehouden het vertrouwelijke karakter van die gegevens te eerbiedigen alsof hij zelf onderworpen is aan dat beroepsgeheim. Die persoon wordt evenwel van die plicht ontheven als hij geroepen wordt om in rechte getuigenis af te leggen, als hij bij of krachtens de wet of het decreet van die plicht is ontslagen, als hij verplicht is bekend te maken wat hij weet of nadat hij het schriftelijke akkoord heeft gekregen van de derde die door de onthulling zal worden getroffen (art. 16) Artikel 16 stelt een beroepsgeheim in voor diegenen die uit hoofde van hun functie betrokken zijn bij de verwerking van gegevens die onder één of ander beroepsgeheim vallen. Hoewel een beroepsgeheim doorgaans betrekking heeft op al de informatie waarmee een beroepsbeoefenaar in aanraking komt, is het beroepsgeheim ingesteld door het decreet beperkt tot gegevens die door een andere wet of een ander reglement onder het beroepsgeheim vallen. Het beroepsgeheim is dus niet eigen aan de gebruikers van de VIaamse dienstenintegrator (VDI), maar is afgeleid van de aard van de (erg diverse) gegevens die worden ontsloten door de VDI. Ook indien geen beroepsgeheim van toepassing zou zijn, dienen de gegevens op een zorgvuldige en veilige manier te worden behandeld. Artikel 17 stelt daarom de verplichting in voor al wie belast is met de verwerking van gegevens door de VDI, om de vertrouwelijkheid te respecteren.[914]

[912] *BS* 1 augustus 2012.
[913] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de oprichting en de organisatie van de Vlaamse dienstenintegrator, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr.1516/1, 3.
[914] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de oprichting en de organisatie van de Vlaamse dienstenintegrator, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr.1516/1, 43.

719. Elke persoon die uit hoofde van zijn functie betrokken is bij de inzameling, raadpleging, mededeling, bij het gebruik of bij een andere verwerking van gegevens via de Vlaamse dienstenintegrator, is ertoe gehouden het vertrouwelijk karakter van de gegevens te bewaren. Elke schending van de vertrouwelijkheidsverplichting wordt krachtens voornoemd artikel 17 van het decreet van 13 juli 2012 gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro.

720. Deze strafbaarstelling ligt in lijn met het artikel 458 Sw. m.b.t. de schending van het beroepsgeheim. Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[915] Er werd beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan van de inbreuk hangt ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

721. De vraag rijst of de straffen niet best op elkaar afgestemd zouden zijn. Zo zijn de uitgangsstraffen vooropgesteld in het artikel 458 Sw. merkelijk hoger (een tot drie jaar gevangenisstraf en/of een geldboete van honderd tot honderdduizend euro) dan de straffen van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming (geldboete van honderd euro tot duizend euro). In het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek zouden beide misdrijven krachtens het conversiemechanisme respectievelijk ressorteren onder een straf van niveau 2 en van niveau 1.

722. De vraag rijst of voor een soortgelijke strafbare gedraging een dergelijke uiteenlopende straf wel legitiem is (in het ene geval wel een vrijheidsstraf en niet in het andere geval). Het is twijfelachtig. Het dient te worden benadrukt dat het Grondwettelijk Hof zich reeds de bevoegdheid heeft toegeëigend om zich uit te spreken over de vraag of het verschil in strafmaat tussen twee strafbaarstellingen verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel. In dit verband kunnen de arresten worden vernoemd waarin een schending van het gelijkheidsprincipe werd

[915] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.

vastgesteld omwille van een verschil in strafmaat tussen elektronische belaging en de gemeenrechtelijke belaging.[916] Het Grondwettelijk Hof oordeelde in dit verband dat de kwestieuze strafbaarstellingen op voldoende pertinente wijze met elkaar konden worden vergeleken, een argumentatie die o.i. ook transponeerbaar is naar de beschreven hypothese. De straffen zijn bovendien niet alleen uiteenlopend met artikel 458 Sw., maar ook met andere strafbepalingen waarbij de overtreding van de geheimhoudingsplicht strafbaar wordt gesteld.[917] De straffen zijn daarentegen wel identiek aan deze van de strafbaarstelling van *supra* Hoofdstuk 81 en *infra* Hoofdstuk 89.

Hoofdstuk 86. Decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport

723. Het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport[918], hierna 'Decreet Bijzonder Wegtransport', heeft als doel een globale regeling tot stand te brengen inzake de bescherming van de verkeersinfrastructuur wanneer het gaat om uitzonderlijk vervoer en vervoer met lange en zwaardere slepen op Vlaamse wegen. Het uitzonderlijk vervoer betreft de transporten die wegens de constructie van het voertuig of de ondeelbaarheid van de lading afwijken van de maximale afmetingen of massa's, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg en de daaruit volgende toepassingsbesluiten en in het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen en de aanpassingen ervan. Het vervoer met langere en zwaardere slepen betreft het vervoer van een deelbare lading met een voertuigcombinatie die wat lengte en massa betreft afwijkt van de maxima zoals bepaald in voornoemd koninklijk besluit van 15 maart 1968.[919] Daarnaast wordt ook een aantal bepalingen van het (oude) Aslastendecreet[920] geïntegreerd in deze globale regeling. In dit geval gaat het

[916] GwH 14 juni 2006, nr. 98/2006; GwH 28 maart 2007, nr.55/2007.
[917] Zie bv. *supra* 105.
[918] *BS* 13 juni 2013.
[919] Art. 2, 6° resp. 6/1° Decreet Bijzonder Wegtransport; memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1870, 3.
[920] Decreet 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, *BS* 31 december 1998.

weliswaar om gewone voertuigen, zij het die wel overladen zijn, zodat zij eveneens vallen onder de noemer 'bijzonder wegtransport'.[921]

724. De artikelen 14 e.v. van het Decreet Bijzonder Wegtransport herbergen de strafbepalingen. Krachtens artikel 14 worden inbreuken op dit decreet of haar uitvoeringsbesluiten, en onverminderd een eventuele schadevergoeding, gestraft op vier verschillende manieren, afhankelijk van het al dan niet berokkenen van schade aan de openbare weg, de aanhorigheden en de erin liggende kunstwerken, en afhankelijk van de aard van de schade. Met schade wordt schade bedoeld in de zin van artikel 1382 BW e.v.[922] De eerste drie categorieën vinden we terug in artikel 14, § 1. De eerste categorie betreft de inbreuken die geen schade berokkenen (bv. de vervoerder die het tijdstip van het uitzonderlijk vervoer niet gemeld heeft). In dit geval wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en/of een geldboete van 50 euro tot 5000 euro (1°). De tweede categorie betreft specifiek de inbreuken op de maximaal toegelaten afmetingen, die geen schade berokkenen. In dit geval wordt de schuldige bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en/of een progressieve geldboete die kan variëren van 10 euro tot 10.000 euro, afhankelijk van de mate van overschrijding (2°). De derde categorie omvat eveneens de inbreuken op de maximaal toegelaten afmetingen, maar die wel schade berokkenen, uitgezonderd de schade aan het wegdek door gewichtsoverschrijding (*cf.* de inbreuken op artikel 3, lid 2 van het decreet). Te denken valt aan een te hoog geladen vrachtwagen die bruggen beschadigt. In dit geval wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en/of een geldboete van 200 euro tot 20.000 euro (3°). De vierde en laatste categorie, die we terugvinden in artikel 14, § 2, betreft de inbreuken op de maximaal toegelaten afmetingen die schade berokkenen aan het wegdek door gewichtsoverschrijding. In dit geval wordt de schuldige gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en/of met een progressieve geldboete die kan variëren van 50 euro tot 75.000 euro, afhankelijk van de mate van het gewicht van de overlading.[923]

725. Vaak rust de verantwoordelijkheid voor transportmisdrijven niet enkel bij de chauffeur die zich daadwerkelijk met het voertuig op de openbare weg bevindt, maar bijvoorbeeld ook bij

[921] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1870, 3.
[922] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1870, 8.
[923] *Ibid*.

de verlader die het voertuig geladen heeft of de opdrachtgever. Daarom wordt kachtens artikel 14, § 3 de opdrachtgever en de verlader die instructies hebben gegeven of daden hebben gesteld die hebben geleid tot een inbreuk op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan, gestraft op dezelfde manier als de eigenlijke overtreder overeenkomstig de strafbepalingen van artikel 14, §§ 1 en 2.[924]

726. Wanneer de persoon is veroordeeld voor een inbreuk die schade berokkent aan het patrimonium van het Vlaamse gewest, spreekt de rechter overeenkomstig artikel 15 bovendien de verplichting uit om een forfaitair bedrag te betalen als bijdrage tot financiering van het Vlaams Infrastructuurfonds (zgn. 'solidariteitsbijdrage'). De werkgever is burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de bijdrage opgelegd aan zijn werknemers.[925]

727. Aan te stippen valt dat, naast de strafrechtelijke sancties, het Decreet Bijzonder Wegtransport ook voorziet in de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen voor inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan.[926]

728. Toch is er o.i. sprake van indicatoren die veeleer wijzen in de richting van het behoud van de strafbepalingen. Materiële schade maakt immers (expliciet) deel uit van de beschrijving van de inbreuken, zijnde schade aan de openbare weg en de aanhorigheden ervan en de kunstwerken (zie bv. art. 14, § 1, 3° en art. 14, § 2). Dit is weliswaar niet zo voor de inbreuken vermeld in artikel 14, § 1, 1° en 2°, maar in dit geval is er sprake van een duidelijke samenhang met de eerdergenoemde inbreuken inzake het bijzonder wegtransport. Dit geldt des te meer nu artikel 14, § 1, 2° en 3° en artikel 14, § 2 alle betrekking hebben op specifiek inbreuken op de maximaal toegelaten afmetingen en dus moeten worden samengelezen. Dit volgt zelfs uitdrukkelijk uit artikel 14, § 2, dat bepaalt dat: "In afwijking van paragraaf 1 worden inbreuken op artikel 3, tweede lid, bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een progressieve geldboete of met één van die straffen alleen. […]". De inbreuken in artikel 14, § 1, 3° en artikel 14, § 2 vormen een verzwarende omstandigheid voor wanneer de inbreuken inzake het bijzonder wegtransport schade veroorzaken aan bv. de openbare weg. Gelet op die onderlinge verbondenheid die er is tussen de inbreuken, is het in het licht van de eenheid tussen en samenhang van de bepalingen aangewezen om ze volledig in het strafrecht te behouden.

---

[924] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1870, 8-9.
[925] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1870, 9.
[926] Zie art. 17 e.v. Zie voor de procedure hiertoe art. 19 e.v.

729. Bovendien kan er worden gewezen op het conceptueel verband dat er is met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. In dit verband kunnen we verwijzen naar artikel 406 Sw. m.b.t. de kwaadwillige belemmering van verkeer op de weg door enige handeling die een aanslag uitmaakt op de verkeerswegen, de kunstwerken of het materieel, zij het dat het in het Decreet Bijzonder Wegtransport niet moet gaan om een bijzonder opzet.[927] Dit verklaart wellicht ook de lagere uitgangsstraf.

730. Tot slot wijzen we er nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 uitdrukkelijk refereert aan de zgn. inbreuken op verkeersonveiligheidsfenomenen in het algemeen, waaronder m.b.t. het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer, en het Decreet Bijzonder Wegtransport in het bijzonder als inbreuken op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[928]

Hoofdstuk 87. Decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid

731. Het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid[929] bevat, in de artikelen 64 e.v. ervan, een aantal bijzondere sanctiebepalingen, waaronder diverse strafbepalingen inzake de handhaving van het zeevisserijbeleid. Zo bepaalt artikel 67 dat personen die een van de daarin opgesomde misdrijven plegen, worden gestraft met een gevangenisstraf van vijftien dagen tot vijf jaar en met een geldboete van 100 euro tot 50.000 euro, of met een van die straffen alleen, en voor zover die inbreuken betrekking hebben op de zeevisserij of aquacultuur. Het gaat bijvoorbeeld om personen die, op welke wijze ook, veinzen of valselijk beweren dat een grondstof of product of zijn activiteiten door de overheid zijn gekeurd of erkend, of personen die zich valselijk op die keuring, controle of erkenning beroepen; personen die bedrog plegen, hetzij m.b.t. een van de hoofdzakelijke hoedanigheden

[927] Thans wordt er gewag gemaakt van een kwaadwillig opzet. Omdat de draagwijdte van het huidig schuldbestanddeel niet steeds duidelijk is, opteerde de Commissie tot hervorming van het strafrecht het bijzonder opzet uitdrukkelijker te expliciteren als dat de dader moet hebben gehandeld met het opzet om het verkeer te belemmeren (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 340).
[928] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 10, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[929] *BS* 12 september 2013.

van een grondstof als vermeld in dit decreet, hetzij door voor de aanduiding of betiteling van die grondstoffen een benaming te gebruiken die hen niet toekomt, hetzij door andere bedrieglijke praktijken te stellen die tot doel hebben in het bestaan van die hoedanigheden te doen geloven; personen die, zonder geldige erkenning, machtiging of voorafgaande melding, een grondstof of product verwerven, aanbieden, vervoeren, in-, uit- of doorvoeren, bereiden, vervaardigen, in hun bezit hebben of in de handel brengen als daarvoor een erkenning, machtiging of voorafgaande melding vereist is; personen die zich verzetten tegen bezoeken, inspecties, controles, monsternemingen of vragen naar inlichtingen of documenten door de toezichthouders of die, willens en wetens, onjuiste inlichtingen of documenten verstrekken;…. (art. 67, lid 1). Personen die een van deze misdrijven begaan in de territoriale zee worden gestraft met een gevangenisstraf van vijftien dagen tot één jaar en met voornoemde geldboete of met een van die straffen alleen (art. 67, lid 2).

732. De maximumstraffen kunnen worden verdubbeld als de inbreuk wordt begaan tussen zonsondergang en zonsopgang dan wel bij herhaling binnen drie jaar na de vorige veroordeling wegens een van de misdrijven. Daarnaast kan de rechtbank bij herhaling binnen drie jaar na de vorige veroordeling wegens een van deze misdrijven de sluiting bevelen van de inrichting van de veroordeelde, dit voor een termijn van acht dagen tot een jaar (art. 67, lid 3). De overtreder wordt, met behoud van de toepassing van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, ook veroordeeld tot betaling van alle gemaakte kosten, met inbegrip van de kosten die voortvloeien uit de inbeslagname van het vistuig en de productiemiddelen (art. 67, lid 4).

733. Er is een onmiskenbaar conceptueel verband tussen bepalingen van dit artikel 67 en bepaalde andere strafbaarstellingen, zoals in hoofdstuk VI van titel III en afdeling III van hoofdstuk II van titel IX van huidig boek 2 Strafwetboek inzake aanmatiging van functies of titels resp. oplichting en bedriegerij. Ook kan er worden gewezen op het feit dat, in de mate dat het gaat om het misdrijf van belemmering van toezicht, dit misdrijf ook in andere regelgeving strafrechtelijk wordt gehandhaafd.[930] Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als een

[930] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 32, 35, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 91, 92…. *Contra:* Hoofdstuk 101.

misdrijffenomeen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[931]

734. Bovendien maakt schade aan het fysieke milieu deel uit van de omschrijving van de inbreuk. Het gaat om misdrijven die een ernstige impact hebben op het milieu, bijvoorbeeld door het niet naleven van bepaalde (quota)voorwaarden.[932]

735. Tot slot verwijst ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 naar inbreuken op de bepalingen aangaande de zeevisserij en aquacultuur, zoals vervat in het Decreet van 28 juni 2013 als inbreuken die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[933]

736. Bijgevolg zijn er doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van het behoud van deze bepaling in het strafrecht.

Hoofdstuk 88. Decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling

737. Het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling[934] regelt de tewerkstelling in de maatwerkbedrijven en de maatwerkafdelingen (het betreft o.a. de vroegere beschutte en sociale werkplaatsen). Sommige personen, waaronder personen met een handicap, hebben het moeilijk om toegang te vinden tot de arbeidsmarkt en te worden tewerkgesteld. Het decreet heeft tot doel om te komen tot één kader waarin tewerkstellingsmaatregelen voor ondernemingen in de sociale economie worden geïntegreerd en beter op elkaar worden afgestemd.[935]

---

[931] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

[932] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, 42 en 45.

[933] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 6, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

[934] *BS* 2 september 2013.

[935] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 2065/1, 3; zie ook S. KEUNEN, "Hervorming van de sociale economie: een werk op

738. Hoofdstuk 9 van het decreet van 12 juli 2013 bevat een aantal strafbepalingen. Op basis van artikel 37 worden de personen gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en/of een geldboete van 50 euro tot 500 euro, die (1°) het maatwerkbedrijf, zijn lasthebbers of aangestelden die nalaten om voor de doelgroepwerknemers een persoonlijk ontwikkelingsplan of competentieprofiel op te stellen en hen jaarlijks te evalueren, dan wel (2°) de maatwerkafdeling, haar lasthebbers of aangestelden die nalaten om voor de doelgroepwerknemers een persoonlijk ontwikkelingsplan of competentieprofiel op te stellen en hen jaarlijks te evalueren.

739. Op grond van artikel 38 worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en/of een geldboete van 125 euro tot 1.250 euro, (1°) de personen die de subsidie aanwenden voor andere doeleinden dan de doeleinden waarvoor ze de subsidie hebben verkregen, (2°) die een subsidie hebben verkregen of die een subsidie behouden waarop ze geen of slechts gedeeltelijk recht hebben, door onjuiste of onvolledige verklaringen af te leggen, of door na te laten om noodzakelijke verklaringen af te leggen of inlichtingen te verstrekken, (3°) het maatwerkbedrijf, zijn lasthebbers of aangestelden die niet voldoen aan de begeleidingsvoorwaarden, vermeld in artikel 15 van dit decreet, (4°) de maatwerkafdeling, haar lasthebbers of aangestelden die niet voldoen aan de begeleidingsvoorwaarden, vermeld in artikel 15 van dit decreet, dan wel (5°) het maatwerkbedrijf, zijn lasthebbers of aangestelden die de bepalingen van artikel 32 tot en met 34 van dit decreet niet naleven.

740. Artikel 39 bepaalt dat de personen worden gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en met een geldboete van 250 euro tot 2.500 euro, of met een van die straffen alleen, (1°) die wetens en willens de subsidie aanwenden voor andere doeleinden dan de doeleinden waarvoor ze de subsidie hebben verkregen, (2°) die wetens en willens onjuiste of onvolledige verklaringen hebben afgelegd om de subsidie ten onrechte te verkrijgen of te doen verkrijgen, te behouden of te doen behouden, (3°) die wetens en willens hebben nagelaten of geweigerd om noodzakelijke verklaringen af te leggen of de inlichtingen te verstrekken die ze gehouden zijn te verstrekken, om de subsidie ten onrechte te verkrijgen of te doen verkrijgen, te behouden of te doen behouden, (4°) die wetens en willens de subsidie ten onrechte hebben verkregen of behouden waarop ze geen of slechts gedeeltelijk recht hebben, door onjuiste of

(collectieve) maat", *TSR* 2016, afl. 1, 45-85; W. VAN EECKHOUTTE, "Hoofdstuk III. Professionele integratie van gehandicapten" in *Sociaal Compendium 2019-2020,* Mechelen, Wolters Kluwer, 2019, (427) 427 en 436.

onvolledige verklaringen af te leggen, of door na te laten of te weigeren om noodzakelijke verklaringen af te leggen of inlichtingen te verstrekken, (5°) die, om de subsidie ten onrechte te verkrijgen of te doen verkrijgen, te behouden of te doen behouden (a) valsheid in geschrifte hebben gepleegd, hetzij door valse handtekeningen, hetzij door namaking of vervalsing van geschriften of handtekeningen, hetzij door overeenkomsten, beschikkingen, verbintenissen of schuldbevrijdingen valselijk op te maken of in een akte in te voegen, hetzij door toevoeging of vervalsing van bedingen, verklaringen of feiten die in de akte opgenomen of vastgesteld moeten worden of (b) zich bediend hebben van een valse akte of een vals stuk, terwijl ze weten dat de gebruikte akte of het gebruikte stuk vals is, (6°) die, om de subsidie ten onrechte te verkrijgen of te doen verkrijgen, te behouden of te doen behouden (a) bedrog hebben gepleegd door gegevens die worden opgeslagen, verwerkt of overgedragen door middel van een informaticasysteem, in te brengen in een informaticasysteem, te wijzigen of te wissen, of met een ander technologisch middel de mogelijke aanwending van gegevens in een informaticasysteem te veranderen, waardoor de juridische draagwijdte van de gegevens verandert of (b) hebben gebruikgemaakt van die gegevens, terwijl ze weten dat de aldus verkregen gegevens vals zijn, dan wel (7°) personen die, om de subsidie ten onrechte te verkrijgen of doen verkrijgen, te behouden of te doen behouden, hebben gebruikgemaakt van valse namen, valse hoedanigheden of valse adressen of die een andere frauduleuze handeling hebben gesteld om te doen geloven in het bestaan van een fictieve persoon, een fictieve onderneming of een fictieve gebeurtenis, of om op een andere wijze misbruik te maken van het vertrouwen.

741. In geval van herhaling binnen vijf jaar kan de maximale straf, vermeld in de artikelen 37, 38 en 39, verdubbeld worden (art. 40).

742. Aan te stippen valt dat het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling daarnaast ook voorziet in administratieve sancties (administratieve geldboetes) op grond van inbreuken op dit decreet. Deze worden opgelegd met toepassing van de bepalingen van het decreet van 30 april 2004 houdende sociaalrechtelijk toezicht.[936]

[936] Zie art. 46 e.v. Het betreft het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn, *BS* 5 augustus 2004. Dit decreet kwam aan bod in Hoofdstuk 57.

743. Toch zijn er doorslaggevende redenen voor het behoud van de strafbepalingen. België heeft het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap 13 december 2006 ondertekend en geratificeerd.[937] Dit verdrag bepaalt, in het artikel 27 ervan, dat de verdragsstaten het recht erkennen van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen, zij het dat het niet dwingend voorschrijft dat er (strafrechtelijk) moet worden opgetreden tegen inbreuken op verplichtingen die hieruit voortvloeien. Het recht op arbeid is overigens ook meer algemeen verankerd in de Grondwet, in het artikel 23, derde lid, 1° ervan. Deze hiërarchisch hogere normen leveren minstens een indicatie op dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is om dit grondrecht daadwerkelijk te waarborgen.

744. Bovendien kan worden geargumenteerd dat schade aan het leven in gemeenschap in onze maatschappij deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuken. Het gaat immers om inbreuken die betrekking hebben op de gelijke behandeling van onder meer personen met een handicap, specifiek wat de inschakeling betreft in een arbeidscontext, die kunnen worden beschouwd als de omzetting in het recht van het beginsel van gelijkheid om de bescherming ervan te garanderen.[938] Gelijkheid is een van de algemeen aanvaarde normen en waarden waarop de huidige Belgische samenleving berust.[939]

745. Daarnaast bestaat er een duidelijk conceptueel verband tussen de strafbaarstellingen in het decreet van 12 juli 2013 en een aantal strafbaarstellingen omschreven in het huidige Strafwetboek, in het bijzonder Boek II, Titel V, Hoofdstuk I.[940] Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van de strafbaarstellingen zelf. Zo bepaalt artikel 37: "Met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek worden de volgende personen gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met een geldboete van 50 euro tot 500 euro, of met een van die straffen alleen: […]".[941]

---

[937] Op 30 maart 2007 resp. 2 juli 2007.

[938] *Cf.* W. VAN EECKHOUTTE, "Hoofdstuk III. Professionele integratie van gehandicapten" in *Sociaal Compendium 2019-2020*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2019, (427) 428.

[939] Het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven verwijst uitdrukkelijk naar de gelijkheid als waarde die onze samenleving voorstaat en die noopt tot de opmaak van strafrechtelijke normen ter bescherming ervan (DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 215-216), hierbij o.a. verwijzende naar *https://www.vivreenbelgique.be/11-vivre-ensemble/a-la-rencontre-de-certaines-valeurs-et-normes-existant-en-belgique*.

[940] Zie ook memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 4.

[941] *Cf.* art. 38 en 39.

Hoofdstuk 89. Decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp

746. Met het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp[942] beoogt de Vlaamse overheid om hulp op maat te organiseren voor minderjarigen, hun ouders en, desgevallend, hun opvoedingsverantwoordelijken op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen alle betrokken sectoren binnen integrale jeugdhulp.[943]

747. Artikel 7 van het decreet van 12 juli 2013 bepaalt dat met behoud van de toepassing van artikel 72 tot en met 76, waaronder het gezamenlijk en gedeeld beroepsgeheim, alle personen die hun medewerking verlenen aan de toepassing van dit decreet, gebonden zijn door de geheimhoudingsplicht met betrekking tot gegevens waarvan ze bij de uitoefening van hun opdracht kennis krijgen en die daarmee verband houden. Elke overtreding van dit artikel wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro.

748. Op suggestie van de Raad van State werd in de tekst een autonome strafbepaling opgenomen zoals momenteel ook in artikel 7 van het decreet van 7 maart 2008 inzake de bijzondere jeugdbijstand[944] is opgenomen. Er werd volgens de parlementaire voorbereidingen aldus een decretale strafbepaling toegevoegd, gebaseerd op het artikel 458 Sw.[945]

749. Deze strafbaarstelling ligt dus in lijn met het artikel 458 Sw. m.b.t. de schending van het beroepsgeheim. Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[946] Er werd beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan van de inbreuk hangt ook samen

---

[942] *BS* 13 september 2013.
[943] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1952/1, 1.
[944] *BS* 15 april 2008.
[945] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1952/1, 18.
[946] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.

met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

750. De vraag rijst of de straffen niet best op elkaar afgestemd zouden zijn. Zo zijn de uitgangsstraffen vooropgesteld in het artikel 458 Sw. merkelijk hoger (een tot drie jaar gevangenisstraf en/of een geldboete van honderd tot honderdduizend euro) dan de straffen van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming (geldboete van honderd euro tot duizend euro). In het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek zouden beide misdrijven krachtens het conversiemechanisme respectievelijk ressorteren onder een straf van niveau 2 en van niveau 1.

751. De vraag rijst of voor een soortgelijke strafbare gedraging een dergelijke uiteenlopende straf wel legitiem is (in het ene geval wel een vrijheidsstraf en niet in het andere geval). Het is twijfelachtig. Het dient te worden benadrukt dat het Grondwettelijk Hof zich reeds de bevoegdheid heeft toegeëigend om zich uit te spreken over de vraag of het verschil in strafmaat tussen twee strafbaarstellingen verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel. In dit verband kunnen de arresten worden vernoemd waarin een schending van het gelijkheidsprincipe werd vastgesteld omwille van een verschil in strafmaat tussen elektronische belaging en de gemeenrechtelijke belaging.[947] Het Grondwettelijk Hof oordeelde in dit verband dat de kwestieuze strafbaarstellingen op voldoende pertinente wijze met elkaar konden worden vergeleken, een argumentatie die o.i. ook transponeerbaar is naar de beschreven hypothese. De straffen zijn bovendien niet alleen uiteenlopend met artikel 458 Sw., maar ook met andere strafbepalingen waarbij de overtreding van de geheimhoudingsplicht strafbaar wordt gesteld.[948] De straffen zijn daarentegen wel identiek aan deze van de strafbaarstelling van *supra* Hoofdstukken 81 en 85.

Hoofdstuk 90. Decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed

752. Het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed[949] (hierna: 'Onroerenderfgoeddecreet') bevat een aantal misdrijven m.b.t. het onroerend erfgoed, waarop

[947] GwH 14 juni 2006, nr. 98/2006; GwH 28 maart 2007, nr.55/2007.
[948] Zie bv. *supra* 105.
[949] *BS* 17 oktober 2013.

straffen staan. Onder 'onroerend erfgoed' wordt begrepen het geheel van archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads- en dorpsgezichten.[950]

753. Krachtens artikel 11.2.2, eerste lid worden bepaalde handelingen of nalatigheden bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro. Het betreft het slopen van een in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed opgenomen onroerend goed zonder daartoe over de vereiste vergunning te beschikken (1°), het niet naleven van de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud van een bepaalde bescherming van een onroerend erfgoed of het niet naleven van bepaalde verplichtingen ter zake (2°), het uitvoeren van bepaalde handelingen aan of in beschermde goederen zonder of in strijd met de daartoe vereiste toelating, vergunning, machtiging, ontheffing of afwijking (3°), het uitvoeren van handelingen inzake archeologisch onderzoek zonder toelating of in strijd met bv. de voorwaarden of maatregelen van toelating (4°), het niet aangeven van een toevalsvondst volgens de geldende bepalingen of het niet naleven van de verplichtingen ter zake (5°), het niet naleven van het beginsel tot het in goede staat houden van het beschermde goed (6°) dan wel het verbod tot het ontsieren, beschadigen, vernielen,… van het beschermde goed (7°), het in stand houden van schade aan erfgoedwaarden die werd veroorzaakt door in dit lid bepaalde misdrijven (8°), het voortzetten van handelingen in strijd met het stakingsbevel (9°), het gebruiken van detectoren in strijd met de bepalingen van dit decreet (10°) en het toestaan of aanvaarden door de zakelijkrechthouder dat een van de in dit lid vermelde misdrijven wordt gepleegd of in stand gehouden (11°). Het plegen van nieuwe inbreuken op dit decreet binnen de twee jaar na een veroordelend vonnis wordt beschouwd als een verzwarende omstandigheid, met hogere minimumstraffen tot gevolg, zijnde een gevangenisstraf van vijftien dagen en/of een geldboete van 2.000 euro (art. 11.2.2, lid 2).[951]

754. Met het Onroerenderfgoeddecreet beoogde de decreetgever hoofdzakelijk te komen tot één omvattend decreet voor het onroerend erfgoed, dat voordien immers werd geregeld bij één wet en drie afzonderlijke decreten en bijhorende uitvoeringsbesluiten, wat geen eenvormig beleid toeliet op het vlak van o.a. bescherming en handhaving van het onroerend erfgoed.[952] Het betreft de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen[953] en

[950] Art. 2.1, 39° Onroerenderfgoeddecreet.
[951] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 81.
[952] *Ibid.*, 8.
[953] *BS* 5 september 1931.

de decreten van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten[954], van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium[955] en van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg.[956] Deze regelgeving werd in de loop der jaren meermaals gewijzigd.[957]

755. Specifiek wat de handhaving betreft, achtte de decreetgever het bestaande handhavingsapparaat bovendien verouderd en onvolledig en beoogde hij de invoering van (o.a.) een (sneller) bestuurlijk handhavingsspoor naast het reeds bestaande strafrechtelijke handhavingsspoor. Voor deze vernieuwde handhavingsvisie heeft de decreetgever zich (o.a.) laten inspireren door de regeling in het Milieuhandhavingsdecreet/het DABM.[958] Volgens de decreetgever is het hierbij niet de bedoeling om met het decreet iedere schending van de regelgeving strafrechtelijk te gaan beteugelen. Sommige inbreuken hebben enkel betrekking op het niet naleven van administratieve verplichtingen, zonder veel risico op schade aan erfgoedwaarden, waarvoor er bijgevolg werd geopteerd voor een sanctionering buiten het strafrecht, via bestuurlijke handhaving.[959] Hiervoor maakt het decreet – gelijkaardig als het DABM – een nieuw onderscheid tussen enerzijds de misdrijven, die kunnen leiden tot een strafrechtelijke handhaving, en anderzijds de inbreuken, die kunnen leiden tot een bestuurlijke handhaving, via (exclusieve) bestuurlijke geldboetes.[960] Daarnaast zijn er misdrijven waarvoor de decreetgever heeft voorzien in zowel in een bestuurlijke als een strafrechtelijke handhaving (zij het nooit tegelijkertijd). In dit geval heeft de decreetgever een vorm van een cascadesysteem uitgewerkt, waarbij een (alternatieve) bestuurlijke geldboete mogelijk is voor zover het parket te kennen heeft gegeven dat het niet tot vervolging wenst over te gaan.[961] Aan te stippen valt dat het Onroerenderfgoeddecreet, naast handhaving via (strafrechtelijke of bestuurlijke) sancties, ook nog voorziet in de mogelijkheid om te handhaven via (o.a.) maatregelen opgelegd door de rechter[962] dan wel bestuurlijke maatregelen.[963]

---

[954] *BS* 22 april 1976.
[955] *BS* 15 september 1993.
[956] *BS* 21 mei 1996.
[957] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 7-8.
[958] *Ibid.*, 11-12 en 80.
[959] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 80.
[960] Zie art. 11.2.2 e.v. resp. 11.2.4-11.2.5; *cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 80. Zie ook L. VANDENHENDE en G. VAN HOORICK, "Onroerend erfgoed: een nieuw decreet, een nieuwe wind?", *TMR* 2014, afl. 6, (520) 541.
[961] Zie art. 11.2.1 *jo.* 11.2.6.
[962] Zie de (herstel)maatregelen in art. 11.4.1 e.v. Onroerenderfgoeddecreet.
[963] Het onroerenderfgoeddecreet onderscheidt het stakingsbevel, de bestuursdwang en de last onder dwangsom (zie art. 11.5.1 e.v.).

756. Dit kan reeds worden beschouwd als een concretisering in het decreet zelf van het principe van het strafrecht als *ultimum remedium*, waarbij het strafrecht voorbehouden blijft voor de meer ernstige feiten.[964] Toch past hierbij een belangrijke kanttekening. Hoewel het DABM als voorbeeld is genomen voor het handhavingssysteem in het Onroerenderfgoeddecreet, blijven er significante verschillen bestaan tussen beide handhavingssystemen.[965] Zo kan er worden geargumenteerd dat het Onroerenderfgoeddecreet niet voluit de kaart trekt van de bestuurlijke handhaving, anders dan het DABM, wanneer het decreet bijvoorbeeld bepaalt dat bestuurlijke maatregelen nooit afbreuk mogen doen aan het gezag van gewijsde van rechterlijke beslissingen.[966] In de literatuur vinden we hierover reeds kritische geluiden.[967] Het lijkt in die zin dan ook aangewezen om te komen tot een meer uniform handhavingssysteem binnen het omgevingsrecht. In dit verband kunnen we weliswaar wijzen op het recente Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving[968], dat op Vlaams niveau een zekere stroomlijning tracht te bekomen van de verschillende handhavingsprocedures in het bestuursrecht. Dit decreet blijft tot op vandaag evenwel dode letter, nu zoals gezegd geen enkele sectorale regelgeving het decreet reeds van toepassing heeft verklaard.[969]

757. Daarnaast wenste de decreetgever met het Onroerenderfgoeddecreet verder uitvoering te geven aan de verschillende internationale verdragen die betrekking hebben op (het belang van) diverse aspecten van het (onroerend) erfgoed, de zgn. Europese erfgoedconventies.[970] De memorie van toelichting verwijst naar de Overeenkomst van 3 oktober 1985 voor het behoud van het architectonische erfgoed van Europa[971], het Europese Verdrag van 16 januari 1992 voor

---

[964] *Cf.* memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 80.
[965] In de woorden van de decreetgever zelf is het handhavingssysteem in het Onroerenderfgoeddecreet weliswaar 'geïnspireerd op de regeling van het DABM zonder er evenwel volledig mee samen te vallen' (memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 80).
[966] In art. 11.5.4 Onroerenderfgoeddecreet.
[967] P. DE SMEDT, "Probleemverhelpend handhaven in een versnipperd handhavingslandschap" in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, (183) 187-188; I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, "Het onderscheid tussen bestraffend en probleemverhelpend bestuurlijk handhaven: *what's in a name* of relevant onderscheid?" in I. OPDEBEEK en S. DE SOMER (eds.), *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, (41) 58.
[968] *BS* 13 mei 2019.
[969] Zie *supra* Deel II, Hoofdstuk 2, B).
[970] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 4 en 8.
[971] Goedgekeurd bij wet van 8 juni 1992 (*BS* 29 oktober 1993).

de bescherming van het archeologisch erfgoed[972], de Europese Conventie van 20 oktober 2000 met betrekking tot het landschap[973] en de Kaderconventie van de Raad van Europa van 27 oktober 2005 over de bijdrage van het culturele erfgoed aan de samenleving[974].[975]

758. Er is sprake van doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, met name door de aanwezigheid van hiërarchisch hogere normen, zijnde de diverse Europese erfgoedconventies. De ondertekening en goedkeuring ervan impliceert dat de Vlaamse regering een beleid moet uitstippelen om het behoud van (onroerend) erfgoed te verzekeren. Daarbij wordt meer en meer de erkenning van de betekenis van het (onroerend) erfgoed voor de hele gemeenschap benadrukt.[976] Dit is reeds een belangrijke indicatie dat een strafrechtelijke handhaving verantwoord kan zijn om (de bescherming en het behoud van) het onroerend erfgoed te kunnen waarborgen. De Overeenkomst van 3 oktober 1985 inzake de bescherming van het architectonische erfgoed van Europa verwijst zelfs uitdrukkelijk naar de verplichting voor de verdragspartijen om ervoor te zorgen dat bij overtredingen van de regelgeving ter zake er door de bevoegde autoriteit 'voldoende en passende (straf)maatregelen' worden genomen.[977] Belangrijk daarbij is dat de Kaderconventie van 27 oktober 2005 over de bijdrage van het culturele erfgoed aan de samenleving er bovendien van uitgaat dat het erfgoed een mensenrecht is.[978] Ook dit vormt een belangrijke indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is om de bescherming van dit recht op (onroerend) erfgoed te kunnen verzekeren.

759. Daarnaast kan er worden verwezen naar de samenhang die er is tussen de strafbaarstelling in het Onroerenderfgoeddecreet en de gemeenrechtelijke strafbepaling van vernieling of beschadiging van monumenten in artikel 526 Sw.[979], voor zover het gaat om het slopen, vernielen of beschadigen van een beschermd onroerend goed, alsook de andere strafbepalingen binnen het omgevingsrecht. Zoals gezegd, heeft de decreetgever zich in

[972] Goedgekeurd bij decreet van 11 juni 2010 (*BS* 19 juli 2010).
[973] Goedgekeurd bij decreet van 18 juli 2003 (*BS* 5 september 2003).
[974] Goedgekeurd bij decreet van 14 februari 2014 (*BS* 24 maart 2014).
[975] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 4-6.
[976] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 4.
[977] Zie art. 9.
[978] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 6; zie ook de inleidende overwegingen bij de Kaderconventie.
[979] Bv. Rb. Brussel 19 oktober 2012, *JLMB* 2013, afl. 1, 148.

belangrijke mate gebaseerd op de strafbepalingen in het milieurecht. Deze bepalingen kwamen reeds eerder aan bod, zodat we hiernaar kunnen verwijzen (zie *supra* Hoofdstuk 35).

760. Tot slot verwijzen we nog naar de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019, die eveneens melding maakt van het Onroerenderfgoeddecreet als omvattende misdrijffenomenen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[980]

Hoofdstuk 91. Wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg

761. Artikel 41 e.v. van de wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg[981], bevat een aantal strafbepalingen.

762. Krachtens artikel 41 wordt de overtreding van diverse voorschriften gesanctioneerd, waaronder m.b.t. de toegang tot en uitoefening van het beroep, de vereiste vergunningen en het bestuurdersattest, het opmaken van vrachtbrieven en inzake informatieplichten. In dit geval wordt de schuldige gestraft met een geldboete van 50 euro tot 250 euro (§ 1) dan wel een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en/of met geldboete van 500 euro tot 50.000 euro

[980] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 7, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[981] *BS* 18 februari 2014.

(§ 3). Dezelfde straffen gelden ook in bepaalde gevallen van medeverantwoordelijkheid (art. 43).[982] Daarnaast stelt artikel 41 strafbaar het verhinderen of belemmeren van toezicht (§ 2) evenals het namaken van een vergunning of bestuurdersattest dan wel het gebruik maken hiervan (§ 4). Deze gedragingen geven aanleiding tot een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en/of een geldboete van 1.250 euro tot 50.000 euro resp. een gevangenisstraf van drie maanden tot drie jaar en een veroordeling tot ontzetting van de rechten overeenkomstig artikel 33 Sw.

763. Artikel 42 bestraft het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen of verklaringen om een vergunning of een bestuurdersattest voor zichzelf of voor een ander te verkrijgen of te behouden. Dit geeft aanleiding tot een gevangenisstraf van één maand tot twee jaar en met geldboete van 1.000 euro tot 20.000 euro, wanneer dit willens en wetens gebeurt (§ 1), dan wel een geldboete van 50 euro tot 500 euro, wanneer dit het gevolg is van een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg (§ 2). Daarnaast kan de rechter bijkomend een beroepsverbod van wegvervoerondernemer opleggen dan wel het verbod om zijn getuigschrift of bewijs van vakbekwaamheid te doen gelden. Overtreding van dit verbod wordt bestraft met gevangenisstraf van drie maanden tot één jaar en met geldboete van 1.000 euro tot 10.000 euro (§§ 4-5).

764. Overeenkomstig artikel 23 moeten bepaalde houders van vergunningen jaarlijks een retributie betalen ten behoeve van de vzw Instituut wegTransport en Logistiek België (ITLB), bij wijze van tegenprestatie voor de verschillende diensten die door het ITLB worden verleend ten gunste van de betrokkene.[983] De houder van de vergunning die nalaat deze retributies te betalen, wordt krachtens artikel 44 gestraft met een geldboete gelijk aan tienmaal het bedrag van de niet betaalde retributies.

765. Reeds uit het opschrift van de wet blijkt dat de wetgever (o.a.) tot doel had uitvoering te geven aan een aantal hiërarchisch hogere normen, namelijk enerzijds Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van

[982] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het goederenvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/001, 36.
[983] Art. 23; memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het goederenvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/001, 23.

de Raad[984], en anderzijds de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg[985].[986] Beide verordeningen bepalen dat de lidstaten moeten voorzien in sancties die van toepassing zijn op schendingen van de verordening en die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn[987], zij het dat er niet dwingend wordt voorgeschreven dat het om strafrechtelijke sancties moet gaan.[988]

766. Daarnaast beoogde de wetgever de bestaande regelgeving inzake het wegvervoer te vereenvoudigen en efficiënter te maken en te zorgen voor een betere afdwingbaarheid, onder meer door een aanpassing van de strafbepalingen. Volgens de wetgever kaderen deze strafbepalingen in het waarborgen van de eerlijke mededinging tussen de vervoerders, zoals het sanctioneren van het verstrekken van onjuiste informatie om een vergunning te verkrijgen.[989] De wetgever streefde hierbij vooral een differentiatie na van de straffen volgens het intrinsieke belang dat aan de overtreding wordt gehecht, hoofdzakelijk in functie van haar impact op de concurrentieverhouding tussen de vervoerders. Het maximumbedrag van de geldboetes werd aangepast en verhoogd in functie van de huidige economische realiteit en in het licht van de eis van de Europese regelgever dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn.[990]

767. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de economie maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  Het gaat immers om gedragingen die telkens in meer of mindere mate de eerlijke mededinging tussen de vervoerders ernstig kunnen verstoren, bijvoorbeeld door het verrichten van vervoer zonder vergunning of bestuurdersattest of het niet voldoen aan

---

984 *Pb.L.* 14 november 2009, afl. 300, 51.
985 *Pb.L.* 14 november 2009, afl. 300, 72.
986 Zie ook memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het goederenvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/001, 6-8.
987 Zie overw. 21 en art. 22 Verordening (EG) nr. 1071/2009; overw. 25 en art. 16 Verordening (EG) nr. 1072/2009.
988 *Cf.* memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het goederenvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/001, 8 en 100. Zie ook A. VANDENDAELE, "Nouveautés en droit pénal du transport par route: intégration en droit belge des RE 1071/09, 1072/09 et 1073/09 relatifs à l'accès à la profession de transporteur et à l'accès au marché du transport", *Dr.pén.entr.* 2014, afl. 2, (105) 110.
989 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het goederenvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/001, 3, 8 en 10.
990 *Ibid.*, 34-35.

de voorwaarde van vakbekwaamheid. Dergelijke inbreuken worden dikwijls gepleegd uit winstbejag en genereren soms een aanzienlijke opbrengst.[991] *Zij kunnen dan ook de ontwikkeling van economische activiteiten en dus de economie belemmeren.*

- De inbreuk hangt samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de strafbaarstellingen in artikel 41 e.v. en een aantal gemeenrechtelijke strafbepalingen, zoals het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van enkele strafbaarstellingen. Zo bepaalt artikel 41, § 2: "Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, worden gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van 1.250 euro tot 50.000 euro, vermeerderd met de opdeciemen, of met een van deze straffen alleen, zij die op enigerlei wijze het toezicht op de naleving van de communautaire regelgeving, deze wet en haar uitvoeringsbesluiten belemmeren of verhinderen."

In de mate dat het gaat om het namaken en het gebruik van nagemaakte vergunningen en bestuurdersattesten en het verstrekken van onjuiste inlichtingen of verklaringen voor het verkrijgen van een vergunning of bestuurdersattest op schriftelijke wijze, kunnen we verwijzen naar het misdrijf valsheid in geschriften in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I en Titel III, Hoofdstuk IV van het Strafwetboek.[992]

Bovendien vinden we, wat (de overtreding van) het beroepsverbod betreft, analoge bepalingen in het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 betreffende het rechterlijk verbod aan bepaalde veroordeelden en gefailleerden om bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen.[993]

---

[991] *Cf.* memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het goederenvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/001, 10 en 35.
[992] *Cf.* memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het goederenvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/001, 38.
[993] *BS* 27 oktober 1934. Zie ook memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het goederenvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/001, 36.

Hier kan tot slot ook worden verwezen naar infra Hoofdstuk 92 m.b.t. de wet van 15 juli 2013 betreffende het reizigersvervoer over de weg.

768. Daarbij komt dat het strafrecht in de wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg reeds is opgevat als het *ultimum remedium.* Naast straffen voorziet de wet immers ook in bestuurlijke handhaving, in de vorm van administratieve geldboetes. Bestuurlijke handhaving is mogelijk voor overtredingen van de toepasselijke communautaire regelgeving, deze wet dan wel haar uitvoeringsbesluiten, wanneer de vaststelling van de inbreuk niet is gebeurd op een openbare plaats en enkel indien het openbaar ministerie oordeelt dat er geen strafvervolging moet worden ingesteld.[994] Wel rezen in de rechtsleer reeds vragen m.b.t. de samenhang van de strafrechtelijke en bestuurlijke sancties (boetes) in deze wet alsook van deze wet t.a.v. de strafbepalingen in de wet van 15 juli 2013 betreffende het reizigersvervoer over de weg en de (soms zeer subtiele) verschillen die er in dit verband blijken te zijn (zie hierover ook *infra* Hoofdstuk 92).[995] Er zou kunnen worden overwogen de samenhang tussen de sancties alsook de verschillen met de wet betreffende het reizigersvervoer over de weg (meer) tot uiting te brengen.

769. Tot slot merken we voor de volledigheid nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg als omvattende misdrijffenomenen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[996]

---

[994] Art. 46-50.

[995] Zie A. VANDENDAELE, "Nouveautés en droit pénal du transport par route: intégration en droit belge des RE 1071/09, 1072/09 et 1073/09 relatifs à l'accès à la profession de transporteur et à l'accès au marché du transport", *Dr.pén.entr.* 2014, afl. 2, (105) 114.

[996] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 10, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

Hoofdstuk 92. Wet van 15 juli 2013 betreffende het reizigersvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006

770. De Belgische wetgever heeft een soortgelijk handhavingssysteem ingevoerd voor het vervoer van goederen en voor het vervoer van reizigers over de weg. Wat deze laatste betreft, vinden we, voor het strafrechtelijke handhavingsspoor, de strafbepalingen terug in artikel 30 e.v. van de wet van 15 juli 2013 betreffende het reizigersvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006.[997]

771. Krachtens artikel 30 wordt de overtreding van diverse voorschriften gesanctioneerd, waaronder m.b.t. de toegang tot en uitoefening van het beroep en inzake de communautaire vergunningen en de vereiste controle- en vergunningsdocumenten. In dit geval wordt de schuldige gestraft met een geldboete van 50 euro tot 250 euro (§ 1) dan wel een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en/of met geldboete van 500 euro tot 50.000 euro (§ 3). Dezelfde straffen gelden ook voor het niet naleven van bepaalde verplichtingen inzake medeverantwoordelijkheid (art. 32). Daarnaast stelt artikel 30 strafbaar het verhinderen of belemmeren van toezicht (§ 2) evenals het namaken van een communautaire vergunning dan wel het gebruik maken hiervan (§ 4). Deze gedragingen geven aanleiding tot een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en/of een geldboete van 1.250 euro tot 50.000 euro resp. een gevangenisstraf van drie maanden tot drie jaar en een veroordeling tot ontzetting van de rechten overeenkomstig artikel 33 Sw.

[997] *BS* 18 februari 2014.

772. Artikel 31 bestraft het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen of verklaringen om een vergunning voor zichzelf of voor een ander te verkrijgen of te behouden. Dit geeft aanleiding tot een gevangenisstraf van één maand tot twee jaar en met geldboete van 1.000 euro tot 20.000 euro, wanneer dit willens en wetens gebeurt (§ 1), dan wel een geldboete van 50 euro tot 500 euro, wanneer dit het gevolg is van een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg (§ 2). Daarnaast kan de rechter bijkomend een beroepsverbod van wegvervoerondernemer opleggen dan wel het verbod om zijn getuigschrift of bewijs van vakbekwaamheid te doen gelden. Overtreding van dit verbod wordt bestraft met gevangenisstraf van drie maanden tot één jaar en met geldboete van 1.000 euro tot 10.000 euro (§§ 4-5).

773. Reeds uit het opschrift van de wet blijkt dat de wetgever (o.a.) tot doel had uitvoering te geven aan een aantal hiërarchisch hogere normen, namelijk enerzijds de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad[998], en anderzijds de Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006[999].[1000] Beide verordeningen bepalen dat de lidstaten moeten voorzien in sancties die van toepassing zijn op schendingen van de verordening en die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn[1001], zij het dat er niet dwingend wordt voorgeschreven dat het om strafrechtelijke sancties moet gaan.

774. Daarnaast beoogde de wetgever de bestaande regelgeving inzake het reizigersvervoer te vereenvoudigen en efficiënter te maken en te zorgen voor een betere afdwingbaarheid, onder meer door een aanpassing van de strafbepalingen. Volgens de wetgever kaderen deze strafbepalingen in het waarborgen van de eerlijke mededinging tussen de vervoerders, zoals het sanctioneren van het verstrekken van onjuiste informatie om een bepaalde vergunning te

---

[998] *Pb.L.* 14 november 2009, afl. 300, 51.
[999] *Pb.L.* 14 november 2009, afl. 300, 88.
[1000] Zie ook memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het reizigersvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2613/001, 6-8.
[1001] Zie overw. 21 en art. 22 Verordening (EG) nr. 1071/2009; overw. 19 en art. 27 Verordening (EG) nr. 1073/2009.

verkrijgen.[1002] De wetgever streefde hierbij vooral een differentiatie na van de straffen volgens het intrinsieke belang dat aan de overtreding wordt gehecht, hoofdzakelijk in functie van haar impact op de concurrentieverhouding tussen de autocarondernemingen. Het maximumbedrag van de geldboetes werd aangepast en verhoogd in functie van de huidige economische realiteit en in het licht van de eis van de Europese regelgever dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn.[1003]

775. Er zijn doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- De schade toegebracht aan de economie maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  Het gaat immers om gedragingen die telkens in meer of mindere mate de eerlijke mededinging tussen de vervoerders ernstig kunnen verstoren, bijvoorbeeld door het verrichten van vervoer zonder geldige vergunning of het niet voldoen aan de voorwaarde van vakbekwaamheid. Dergelijke inbreuken worden dikwijls gepleegd uit winstbejag en genereren soms een aanzienlijke opbrengst.[1004] Zij kunnen dan ook de ontwikkeling van economische activiteiten en dus de economie belemmeren.

- De inbreuk hangt samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

  De voornaamste reden voor het behoud van deze strafbepaling is dat er een conceptueel verband bestaat tussen de strafbaarstellingen in artikel 30 e.v. en een aantal gemeenrechtelijke strafbepalingen, zoals het misdrijf van weerspannigheid omschreven in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I van het Strafwetboek. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tekst van enkele strafbaarstellingen. Zo bepaalt artikel 30, § 2: "Onverminderd de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek, worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van 1 .250 euro tot 50.000 euro, vermeerderd met de opdeciemen, of met een van deze straffen alleen,

[1002] Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het reizigersvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2613/001, 3, 8 en 10.
[1003] *Ibid.*, 29.
[1004] *Cf.* Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het reizigersvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2613/001, 10 en 29.

zij die op enigerlei wijze het toezicht op de naleving van de communautaire regelgeving, deze wet en haar uitvoeringsbesluiten belemmeren of verhinderen."

In de mate dat het gaat om het namaken en het gebruik van nagemaakte vergunningen en het verstrekken van onjuiste inlichtingen of verklaringen voor het verkrijgen van een vergunning op schriftelijke wijze, kunnen we verwijzen naar het misdrijf valsheid in geschriften in huidig Boek II, Titel V, Hoofdstuk I en Titel III, Hoofdstuk IV van het Strafwetboek.[1005]

Bovendien vinden we, wat (de overtreding van) het beroepsverbod betreft, analoge bepalingen in het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 betreffende het rechterlijk verbod aan bepaalde veroordeelden en gefailleerden om bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen.[1006]

Hier kan tot slot ook worden verwezen naar supra Hoofdstuk 91 m.b.t. de wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg.

776. Daarbij komt dat het strafrecht in de wet van 15 juli 2013 betreffende het reizigersvervoer over de weg reeds is opgevat als het *ultimum remedium.* Naast straffen voorziet de wet immers ook in bestuurlijke handhaving, in de vorm van administratieve geldboetes. Bestuurlijke handhaving is mogelijk voor overtredingen van de toepasselijke communautaire regelgeving, deze wet dan wel haar uitvoeringsbesluiten, wanneer de vaststelling van de inbreuk niet is gebeurd op een openbare plaats en enkel indien het openbaar ministerie oordeelt dat er geen strafvervolging moet worden ingesteld.[1007] Wel rezen in de rechtsleer reeds vragen m.b.t. de samenhang van de strafrechtelijke en bestuurlijke sancties (boetes) in deze wet alsook van deze wet t.a.v. de strafbepalingen in de wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg en de (soms zeer subtiele) verschillen die er in dit verband blijken te zijn.[1008] Ook hier geldt dat er zou kunnen worden overwogen de samenhang tussen de sancties alsook de

---

[1005] *Cf.* memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het reizigersvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2613/001, 31.
[1006] *BS* 27 oktober 1934. Zie ook memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende het reizigersvervoer over de weg (…), *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2613/001, 30.
[1007] Art. 34-38.
[1008] Zie A. VANDENDAELE, "Nouveautés en droit pénal du transport par route: intégration en droit belge des RE 1071/09, 1072/09 et 1073/09 relatifs à l'accès à la profession de transporteur et à l'accès au marché du transport", *Dr.pén.entr.* 2014, afl. 2, (105) 114.

verschillen met de wet betreffende het goederenvervoer over de weg (meer) tot uiting te brengen (zie ook reeds *supra* Hoofdstuk 91).

777. Tot slot merken we voor de volledigheid nog op dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de wet van 15 juli 2013 betreffende het reizigersvervoer over de weg als omvattende misdrijffenomenen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[1009]

Hoofdstuk 93. Gecoördineerde decreten betreffende het hoger onderwijs van 11 oktober 2013

778. Diegene die zonder daartoe gerechtigd te zijn de graden van bachelor of master met of zonder specificatie of doctor (doctor of philosophy met afkorting PhD of dr) of graden en titels genoemd in paragraaf 2, 3 en in artikel II.76 verleent, wordt krachtens artikel II.75 § 6 van de Gecoördineerde decreten betreffende het hoger onderwijs van 11 oktober 2013[1010] (ook 'Codex Hoger Onderwijs' genoemd) gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en/of met een geldboete van 125 tot 500 euro.

779. Diegene die zonder daartoe gerechtigd te zijn de titel van bachelor of master met of zonder nadere specificatie of doctor of graden en titels genoemd in paragraaf 2, 3 en in artikel II.76 voert in strijd met deze codificatie, wordt gestraft met een geldboete van 125 tot 500 euro.

780. Er zijn doorslaggevende indicatoren voorhanden die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n.

- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

  In de samenleving moet men kunnen uitgaan van de authenticiteit en de waarachtigheid van bepaalde tekens en vormen, zoals graden of titels. Zij vormen de grondslag voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer tussen enerzijds de overheid en personen en

[1009] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 10, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[1010] *BS* 27 februari 2014.

anderzijds tussen personen onderling. Wanneer men niet meer kan uitgaan van de waarachtigheid van graden of titels, brengt dit ontegensprekelijk schade toe aan het samenleven in onze maatschappij.[1011]

- De inbreuken hangen samen met andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken;

  Deze strafbaarstellingen liggen in lijn met de gemeenrechtelijke strafbepalingen van aanmatiging van functies, titels of graden van de artikelen 227 t.e.m. 232 Sw.

Hoofdstuk 94. Decreet houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit

781. Wat het fiscale handhavingsmechanisme betreft, kunnen we o.i. *grosso modo* vier metaniveaus onderscheiden:

- Fiscale overtredingen die geen misdrijf uitmaken = administratieve sanctionering;
- (Ernstige) fiscale fraude = administratieve sanctionering + strafrechtelijke sanctionering;
- Fiscale misdrijven die een middel vormen om (ernstige) fiscale fraude te plegen, ertoe strekken de ontdekking ervan te beletten of de wegens (ernstige) fiscale fraude uitgesproken veroordeling te verdoezelen = strafrechtelijke sanctionering;
- Andere aan fiscale fraude gerelateerde misdrijven = strafrechtelijke sanctionering.

782. Het decreet van 13 december 2013 houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit[1012], aangehaald als de 'Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013', herbergt een aantal misdrijven. Het derde (art. 3.15.3.0.1.) en het vierde (art. 3.15.3.0.2.; art. 3.15.3.0.3.; art. 3.15.3.0.4.; art. 3.15.3.0.5.; art. 3.15.3.0.6; art. 3.15.3.0.7; art. 3.15.3.0.8; 3.15.3.0.10; 3.15.3.0.11) voornoemde metaniveau is hierbij van belang. Deze strafbepalingen liggen thans voor ter evaluatie.

783. Wanneer aan de fiscale overtreding (ernstige) fiscale fraude en dus een fiscaal misdrijf ten grondslag ligt, ligt de weg open voor zowel de administratieve als de strafrechtelijke handhaving. Wat onder (ernstige) fiscale fraude moet worden begrepen, is dikwijls een

[1011] A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 2020, 23.
[1012] *BS* 23 december 2013.

discussiepunt, maar deze topic valt buiten het bestek van deze studie.[1013] Bestraffing is hoe dan ook alleen maar mogelijk wanneer de constitutieve bestanddelen van de fiscale fraude verenigd zijn (dit omvat zowel het materieel als het schuldbestanddeel[1014] als de wederrechtelijkheid). Het in de Vlaamse Codex Fiscaliteit relevante artikel betreft het artikel 3.15.3.0.1. Dit artikel is net op dezelfde leest geschoeid als andere strafbepalingen uit fiscale wetboeken. In de meeste gevallen stellen de diverse fiscale wetboeken de inbreuken op de bepalingen van het wetboek en van de besluiten ter uitvoering van het wetboek gepleegd met een bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden strafbaar. Er kan gewezen worden op artikel 449, eerste en tweede lid WIB 1992, artikel 73, eerste en tweede lid WBTW, artikel 206 W.Reg., artikel 133 W.Succ., artikel 207, eerste en tweede lid WDRT en dus ook artikel 3.15.3.0.1. Vlaamse Codex Fiscaliteit.

784. Het uitgangspunt is dat elke gedraging die fiscale fraude uitmaakt niet alleen via strafrechtelijke handhaving kan worden beslecht, maar dus ook onderhevig kan zijn aan een administratieve sanctionering.

785. Het fiscaal handhavingsmechanisme wordt gekenmerkt door een ingrijpende europeanisering.[1015] Welnu, de Europese regelgeving, m.n. Richtlijn 2017/1371 van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt of de zogenaamde 'PIF-richtlijn'[1016], plaatst het strafrechtelijk handhavingsmechanisme centraal voor de bestrijding van ontduiking van douanerechten en btw alsook voor passieve en actieve corruptie en witwassen, maar voegt er wel aan toe in de inleidende overweging nr. 31 dat lidstaten in beginsel administratieve maatregelen en sancties parallel mogen blijven toepassen.

786. De doctrine gaat alle kanten uit. Enerzijds wordt in de doctrine de vraagstelling gelanceerd of er niet best kan worden afgezien van strafrechtelijke handhaving wanneer hetzelfde resultaat kan worden bekomen door andere vormen van handhaving. Soms wordt er

---

[1013] Zie hierover o.m. B. SPRIET, "De strafbaarstelling inzake fiscale fraude" in M. MAUS en M. ROZIE (eds.), *Actuele problemen van het fiscaal strafrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 505-551.
[1014] In de meeste gevallen stellen de diverse fiscale wetboeken de inbreuken op de bepalingen van het wetboek en van de besluiten ter uitvoering van het wetboek gepleegd met een bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden strafbaar. Zie art. 449, eerste en tweede lid WIB 1992; art. 73, eerste en tweede lid WBTW, art. 206 W.Reg., art. 133 W.Succ., art. 207, eerste en tweede lid WDRT, art.3.15.3.0.1. Vlaamse Codex Fiscaliteit.
[1015] E. VAN DOOREN, "Ingrijpende europeanisering van het fiscale strafrecht", *RW* 2017-18, 1402.
[1016] *Pb.L.* 28 juli 2017, nr. 198, 29.

zelfs een lans gebroken voor de integrale depenalisering van de fiscale fraudemisdrijven.[1017] Anderzijds wordt ook de gedifferentieerde handhaving bepleit en wordt benadrukt dat voor minder ernstige misdrijven in een administratieve sanctie kan worden voorzien, maar dat voor ernstige(re) misdrijven de kaart van de strafrechtelijke sanctionering moet kunnen worden getrokken.[1018]

787. Een gedifferentieerde aanpak (bestuurlijke en strafrechtelijke sanctionering) lijkt ons voorlopig de beste aanpak te zijn. De verwevenheid met de andere fiscale wetboeken mag hierbij niet uit het oog worden verloren. Een uniforme aanpak, zowel van de federale als van de gedefederaliseerde wetgevers, moet o.i. worden bepleit. Dit ligt ook in lijn met het Witboek van het openbaar ministerie *"Op weg naar 2025"* waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat *"het openbaar ministerie zich prioritair wil richten op ondermijnende criminaliteit, zoals (...) economische, financiële en fiscale criminaliteit (...)"*.[1019] Ook blijkt uit de *una via*-wet van 5 mei 2019[1020] dat het administratief contentieux misschien wel wordt opgewaardeerd, maar dat de strafrechtelijke handhaving letterlijk en figuurlijk nog niet moet inboeten. Zo kan de strafrechter voortaan zelf de fiscale schuld vaststellen.

788. De gevallen van (ernstige) fiscale fraude moeten worden onderscheiden van andere misdrijven. (Ernstige) fiscale fraude gaat vaak gepaard met andere misdrijven die een middel zijn om fiscale fraude te plegen (zgn. instrumentele misdrijven), de ontdekking ervan te beletten[1021] of ertoe strekken de wegens (ernstige) fiscale fraude uitgesproken veroordeling te verdoezelen. Het betreft o.m. de misdrijven van (fiscale) valsheid in geschriften en getuigschriften en het gebruik ervan[1022], het afleggen van een valse getuigenis of een valse verklaring als tolk of deskundige of het verleiden van een getuige, deskundige of tolk[1023], het

---

[1017] G.DE. GOYVAERTS, W. HEYVAERT, P. VERHAEGHE, J. MALHERBE, C. VAN HOUTE, S. SCARNA, N. LANNOY (leden van de raad van bestuur van de Belgian Association of Tax Lawyers (BATL)), "Over de opportuniteit van (de dreiging met) bestraffing door celstraf bij (beweerdelijke) fiscale misdrijven en de procedurele waarborgen bij de strafrechtelijke vervolging hiervan", *TFR* 2019, 603.

[1018] M. MAUS, "Over het maatschappelijk belang van de fiscale fraudebestrijding en de fiscale rechtsbescherming", *TFR* 2019, 606-607. In bepaalde Nederlandse literatuur werd de administratieve afhandeling van fiscale misdrijven ooit als illustratie gebruikt om de ongelijkheid binnen de justitiële afhandeling aan te kaarten (R.W. JONGMAN, "Justitiële afhandeling als symbool van de ongelijkheid" in H. BIANCHI, P.A. CORNELIS, M.A.S. KASTELEIN-KAMSTRA, L.B. LANGEVOORT (eds.), *Tussen misdaad en straf. Aspecten van strafvervolging*, Nijkerk, Uitgeverij Intro, 1981, 58-59).

[1019] Te raadplegen op *https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/witboek_openbaar_ministerie.pdf*, 4.

[1020] Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken, *BS* 24 mei 2019

[1021] F. DESTERBECK, *Fiscale fraude*, Gent, Larcier, 2019, 29.

[1022] Art. 193 t.e.m. 197 en art. 213 Sw.; Art. 450, eerste lid en tweede lid WIB 1992; art. 73*bis*, eerste en tweede lid WBTW; art. 206*bis*, eerste en tweede lid W.Reg.; art. 133*bis*, eerste en tweede lid W.Succ.; art. 207*bis*, eerste en tweede lid WDRT; art. 3.15.3.0.2. Vlaamse Codex Fiscaliteit.

[1023] Art. 451 WIB 1992; art. 3.15.3.0.3. Vlaamse Codex Fiscaliteit.

niet-verschijnen bij een fiscaal getuigenverhoor of het weigeren een verklaring af te leggen als getuige[1024], de schending van het fiscaal beroepsgeheim[1025] en de overtreding van een fiscaal beroepsverbod of de sluiting van de inrichting[1026]. In de zonet beschreven gevallen is enkel de strafrechtelijke handhaving aan de orde. Ook hier moet worden benadrukt dat de strafbepalingen in de Vlaamse Codex Fiscaliteit (art. 3.15.3.0.2; art. 3.15.3.0.3; art. 3.15.3.0.4; art. 3.15.3.0.5; art. 3.15.3.0.6; art. 3.15.3.0.7) een tegenhanger kennen in de andere fiscale wetboeken (zie verwijzing in de voetnoten). De artikelen 3.15.3.0.8; 3.15.3.0.10 en 3.15.3.0.11 vormen corollaria van de voornoemde strafbepalingen en kunnen dus niet geïsoleerd worden beschouwd. De geciteerde voorbeelden zijn ook conceptueel verbonden met andere misdrijven, m.n. valsheid in geschriften en het gebruik ervan (art. 196 e.v. Sw.), het afleggen van een valse getuigenis of een valse verklaring als tolk of deskundige (art. 215 e.v. Sw.) of het verleiden van een getuige, deskundige of tolk (art. 223 e.v. Sw.), schending van het beroepsgeheim (art. 458 Sw.), overtreding van het vennootschapsberoepsverbod (art. 4 KB nr. 22 van 24 oktober 1934[1027])…

789. Een ander argument dat pleit voor het behoud van de strafrechtelijke handhaving betreft de verbondenheid met andere vaak aan fiscale fraude gerelateerde misdrijven, zoals witwassen (art. 505 Sw.), bedrieglijk onvermogen (art. 490*bis* Sw.), knevelarij (art. 243 Sw.), omkoping (art. 246 Sw.), belangenneming (art. 245 Sw.), misbruik van vertrouwen (art. 491 Sw.), misbruik van vennootschapsgoederen (art. 492*bis* Sw.), bendevorming (art. 322 Sw.) en lidmaatschap van een criminele organisatie (art. 324*bis-ter* Sw.).[1028]

790. Dit neemt niet weg dat het vraagstuk van de al dan niet depenalisering van het fiscale contentieux in het kader van het WIB en W.BTW recentelijk het voorwerp heeft uitgemaakt van het doctoraal proefschrift van J. Van Eyndhoven.[1029] De conclusie van het proefschrift luidt dat de strafrechtelijke handhaving enkel moet worden ingeschakeld ten aanzien van fiscale

---

[1024] Art. 452 WIB 1992; art. 3.15.3.0.4. Vlaamse Codex Fiscaliteit.
[1025] Art. 453 WIB 1992; art. 73*octies* WBTW; art. 207*sexies* W. Reg.; art. 133*octies* W. Succ.; art. 207*octies* WDRT; art. 3.15.3.0.5. Vlaamse Codex Fiscaliteit.
[1026] Art. 456 WIB 1992; art. 73*quater* WBTW; art. 207*bis* W.Reg.; art. 133*quater* W.Succ.; art. 207*quater* WDRT; art. 3.15.3.0.7. Vlaamse Codex Fiscaliteit.
[1027] Koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 betreffende het rechterlijk verbod aan bepaalde veroordeelden en gefailleerden om bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen, *BS* 27 oktober 1934.
[1028] L. HUYBRECHTS, *Fiscaal strafrecht*, in *APR*, Gent, Story-Scientia, 2002, 158-167. Zie ook B. SPRIET, "De bijzondere strafwetten – Afdeling 2. Fiscaal strafrecht", in P. WAETERINCKX, F. DERUYCK en F. VAN VOLSEM (eds.), *Strafrecht in de onderneming. Praktische gids voor bestuurders en zaakvoerders*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 491-494.
[1029] J. VAN EYNDHOVEN, *De strafrechtelijke handhaving van fiscale verplichtingen. Een pleidooi voor een doordachte depenalisering*, onuitg. proefschrift Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten, 2020, 841 p.

overtredingen wanneer het een adequater instrument is dan andere handhavingsinstrumenten, en specifiek de administratieve handhaving, met het oog op de preventie van fiscale overtredingen en de reparatie van schade veroorzaakt door fiscale overtredingen. In het licht van dit richtsnoer moet de wetgever aantonen dat de inschakeling van het strafrecht noodzakelijk is omdat de fiscaal-administratieve handhaving geen gelijkwaardig adequaat alternatief biedt met het oog op preventie of reparatie. Naast de 'principiële' beslissingscriteria die kunnen worden geformuleerd op basis van het toetsingscriterium van proportionaliteit, kunnen ook op basis van het toetsingscriterium van instrumentaliteit enkele meer 'praktische' beslissingscriteria worden geïdentificeerd. Die beslissingscriteria kunnen de inschakeling van het strafrecht voor fiscale overtredingen verantwoorden op grond van de relatieve adequatie van het strafrecht als handhavingsinstrument. Ze kunnen evenwel niet enkel pleiten voor de inzet van het strafrecht, maar ook juist voor administratieve handhaving of specifiek voor afhandeling via minnelijke schikking. De wetgever kan die beslissingscriteria gebruiken om zijn crimineel-politieke beslissingen op basis van het instrumentaliteitsrichtsnoer vorm te geven. Het gaat volgens Van Eyndhoven bijvoorbeeld om de volgende criteria:

Met het oog op 'preventie':

- *Algemeen uitgangspunt van administratieve handhaving.* De specialisatie en deskundigheid van de fiscale administratie en de procedurele soepelheid van de administratieve sanctieoplegging pleiten voor een algemeen uitgangspunt om fiscale overtredingen administratief te handhaven. Op grond van andere beslissingscriteria kan worden afgeweken van dit algemeen uitgangspunt;
- *Strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden.* De behoefte aan de ruimere en ingrijpendere onderzoeksbevoegdheden van de strafrechtelijke handhavingsactoren kan een reden zijn om het strafrecht in te schakelen ten aanzien van fiscale overtredingen;
- *Mate van impact op de maatschappij*. Het gegeven dat fiscale overtredingen grote maatschappelijke verontwaardiging uitlokken, kan een reden zijn om te kiezen voor 'klassieke' strafrechtelijke sanctionering, gelet op het publiek en stigmatiserend karakter daarvan;
- *Bijzondere status of voorbeeldfunctie*. De bijzondere status of voorbeeldfunctie van de fiscale overtreder kan een reden zijn om te opteren voor 'klassieke' strafrechtelijke sanctionering, gelet op het exemplarisch effect van de publieke sanctieoplegging;

- *Oninbaarheid van geldelijke sancties.* Het gegeven dat geldelijke sancties hun effect zullen missen omdat zij niet kunnen worden geïnd, kan een reden zijn om te kiezen voor de niet-geldelijke sancties van het strafrecht, waaronder vrijheidsberovende sancties;
- *Betrokkenheid van deelnemers.* Het feit dat bij een fiscale overtreding deelnemers betrokken zijn waarvan de sanctionering gewenst is, kan een reden zijn om te kiezen voor de inzet van het strafrecht, dat de sanctionering van die deelnemers mogelijk maakt.

Met het oog op 'reparatie':

- *Algemeen uitgangspunt van administratieve handhaving.* De deskundigheid van de fiscale administratie, de snelheid waarmee een uitvoerbare titel kan worden verkregen en de efficiëntie van het fiscaal invorderingsapparaat pleiten voor een algemeen uitgangspunt om reparatie na te streven via de 'gewone' fiscaal-administratieve procedure;
- *Reparatie buiten de 'normale' fiscale vervaltermijnen*. Het feit dat fiscale overtredingen pas aan het licht zijn gekomen na het verstrijken van de 'normale' fiscale vervaltermijnen, kan een reden zijn om reparatie na te streven in het kader van de 'klassieke' strafrechtelijke handhaving;
- *Insolvabiliteit van de formele belastingplichtige.* Als de formele belastingplichtige insolvabel is, kan het wenselijk zijn om via het strafrecht solvabele deelnemers aan fiscale misdrijven aan te spreken in betaling van de belastingschuld of een equivalent bedrag;
- *Bereidwilligheid tot daadwerkelijke en volledige reparatie*. Het feit dat de fiscale overtreder bereid is om over te gaan tot volledige reparatie kan een reden zijn om zelfs voor zeer ernstige fiscale overtredingen te opteren voor een minnelijke schikking.

791. De algemene conclusie is dat het antwoord op de vraag of fiscale verplichtingen al dan niet gedepenaliseerd moeten worden, genuanceerd is. Intrinsieke criteria voor strafwaardigheid alleen zullen – althans volgens het doctoraat van J. Van Eyndhoven – niet volstaan om tot een evenwichtig antwoord te komen. Duale handhaving (strafrechtelijk en bestuurlijk) lijkt het beste uitgangspunt te zijn voor de handhaving van fiscale verplichtingen. Depenalisering zou volgens Van Eyndhoven kunnen worden overwogen wanneer er louter sprake is van een niet-

aangifte, een laattijdige aangifte of de niet-betaling van de verschuldigde belasting na een correcte aangifte. Dit zou o.i. meteen ook een mooie concretisering vormen van het principe van het strafrecht als *ultimum remedium,* waarbij het strafrecht voorbehouden kan blijven voor de meer ernstige inbreuken.

Hoofdstuk 95. Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

792. Krachtens artikel 31, § 1, eerste lid van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuurscolleges[1030] is het verboden, op straffe van een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar, het bewijs van ontvangst van het bezwaarschrift te antidateren. Er wordt gedoeld op het bezwaarschrift dat de gemeenteraadsleden en de personen mogen indienen die voorkomen op de voordrachtsakte, vermeld in artikel 10, § 1 en in artikel 14 van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de gevallen vermeld in artikel 15 van het voornoemde decreet.

793. Er zijn doorslaggevende indicatoren voorhanden die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n.

- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  In de samenleving moet men kunnen uitgaan van de authenticiteit en de waarachtigheid van bepaalde tekens en vormen. Zij vormen de grondslag voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer tussen enerzijds de overheid en personen en anderzijds tussen personen onderling. Wanneer men niet meer kan uitgaan van de waarachtigheid van akten en feiten, brengt dit ontegensprekelijk schade toe aan het samenleven in onze maatschappij. Geschriften worden traditioneel strafrechtelijk beschermd, omdat er moet en mag op worden vertrouwd in het gewoon maatschappelijk verkeer.[1031] *Het*

[1030] *BS* 1 oktober 2014.
[1031] A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 2020, 23 en 31.

antidateren van een geschrift dat tot bewijs strekt van datgene wat erin is opgenomen of vastgesteld, is een vorm van materiële valsheid.

- De inbreuk hangt samen met andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken;

  Deze strafbaarstellingen liggen in lijn met de gemeenrechtelijke strafbepalingen van valsheid in geschriften van de artikelen 193 e.v. Sw. Anders dan in de artikelen 193 e.v. is er evenwel geen bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden vereist. Dit verklaart wellicht ook de lagere uitgangsstraf.

794. In artikel 31, § 2 van het kwestieuze decreet van 4 april 2014 wordt iedereen die een bezwaar heeft ingediend dat ongegrond blijkt en waarvan vaststaat dat het is ingediend met het oogmerk om te schaden gestraft met een geldboete van 50 tot 500 euro. Ook hier kan een verplichte strafrechtelijke sanctionering worden gerechtvaardigd. De voornaamste reden is dat de inbreuk in lijn ligt met een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuk. Krachtens artikel 780*bis* Ger.W. wordt aan de rechter – evenwel niet in straf- en tuchtzaken – de mogelijkheid gegeven een geldboete op te leggen van 15 tot 2.500 euro aan de partij die de rechtspleging aanwendt voor kennelijk vertragende of onrechtmatige doeleinden. Er zou wel kunnen worden overwogen de straffen meer op elkaar af te stemmen.

Hoofdstuk 96. Samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken

795. Artikel 35 van het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken[1032] (hierna: 'het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015'), bepaalt de strafsancties die van toepassing zijn bij inbreuken op het samenwerkingsakkoord door de exploitant. De exploitant is iedere natuurlijke of rechtspersoon die een inrichting exploiteert, zijnde het gehele door een

[1032] *BS* 20 augustus 2015.

exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten.[1033]

796. Het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 is de voorloper van wat uiteindelijk het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 is geworden.[1034] De Raad van State, afdeling Wetgeving werd verzocht om advies te geven over het voorontwerp van decreet houdende instemming, op Vlaams niveau, met het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015. De Raad van State had evenwel een aantal kritische opmerkingen, onder meer over de strafbepaling in artikel 35 van dit samenwerkingsakkoord in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Volgens de Raad van State moest artikel 35 worden aangevuld met de interne verwijzingen naar de desbetreffende artikelen van het samenwerkingsakkoord waarvan de niet-naleving strafbaar werd gesteld, zodat de strafbaar gestelde feiten in voldoende duidelijke, nauwkeurige en rechtszekerheid biedende bewoordingen zouden zijn omschreven.[1035] Het is vanuit die optiek dat het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 is tot stand gekomen, om tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State.[1036] Het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 komt hierna nog aan bod, zodat we voor de bespreking van de strafbepaling verwijzen naar *infra* (zie Hoofdstuk 98).

Hoofdstuk 97. Decreet van 3 juli 2015 houdende regeling van de binnenlandse adoptie van kinderen en houdende wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen

797. Adoptie is een gebeurtenis met een belangrijke impact. Op het tijdstip dat het adoptiekind bij het adoptiegezin terechtkomt, begint voor beide partijen een nieuwe periode in

[1033] Art. 2, 9° *jo.* 1° van het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015.
[1034] Samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *BS* 20 april 2016 (hierna: 'het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016').
[1035] Zie adv.RvS 13 oktober 2015, nr. 58.189/VR, over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [5 juni 2015] tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.
[1036] Zie (voor het Vlaamse niveau) de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 712/1, 7 en 26.

het leven. Het welzijn van het kind staat centraal. Met adoptie mag dus niet lichtzinnig worden omgegaan. Vandaar de noodzaak aan een wettelijk kader.[1037]

798. Het artikel 27 van het decreet van 3 juli 2015 houdende regeling van de binnenlandse adoptie van kinderen en houdende wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen[1038], ook wel aangehaald als het 'decreet Binnenlandse Adoptie van 3 juli 2015', herbergt drie strafbepalingen.

799. Krachtens § 1 wordt elke persoon die bij adoptie bemiddelt in de zin van het voornoemde decreet, zonder in het bezit te zijn van de vereiste vergunning gestraft met een gevangenisstraf van een tot vijf jaar en met een geldboete van 12,50 tot 620 euro.

800. Krachtens § 2 is elke persoon die enig ongeoorloofd materieel voordeel haalt uit de bemiddeling in een adoptie of die met kennis van zaken een persoon heeft geholpen of bijgestaan om de overtreding te plegen, gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of met een geldboete van 2,5 euro tot 25 euro.

801. Krachtens § 3 wordt iedereen die in het bezit is van een adoptiedossier van een derde en dit dossier niet aan het Vlaams Centrum voor adoptie heeft bezorgd, gestraft met een gevangenisstraf van één maand of met een geldboete van 2,5 tot 25 euro. Vreemd genoeg wordt er voor de gevangenisstraf niet in een strafvork voorzien. De gevangenisstraf betreft een correctionele straf, maar opteert men alleen voor een geldboete dan betreft de uitgangsstraf een politiestraf.

802. Er zijn doorslaggevende indicatoren voorhanden die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Het belang van het kind is immers een door de Grondwet gewaarborgd recht (art. 22*bis* Gw.). Een strafrechtelijke handhaving kan dus zeker worden verantwoord. Bovendien rijst de vraag of, in de mate dat de strafbaar gestelde gedraging betrekking heeft op de integriteit van een persoon (zie ook *infra*) en dus onvermijdelijk te maken heeft met de fundamentele rechten van de mens en de menselijke waardigheid, de inbreuk niet eveneens zou kunnen worden

[1037] Toelichting bij het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet houdende wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, *Vl. Parl.* 2014-2015, nr.390.
[1038] *BS* 7 augustus 2015.

beschouwd als een aantasting van de harde kern van fundamentele rechten, waardoor een strafrechtelijke handhaving zich opdringt.[1039]

803. Daarnaast maakt de beschrijving van de inbreuk een aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon. Hoewel de aantasting van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon als zodanig niet uitdrukkelijk wordt vernoemd in de strafbaarstelling, is de niet-naleving van de opgelegde adoptievoorschriften schadelijk voor de persoon die zich in een kwetsbare positie bevindt, m.n. het adoptiekind. Wanneer lucratieve doeleinden (zie art. 27 § 2) worden nagestreefd, staat het welzijn van het kind niet centraal.

804. Daarbij hangt de inbreuk ook samen met andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken. Misdrijven inzake adoptie worden reeds strafrechtelijk gehandhaafd in de artikelen 391*quater* en 391*quinquies* Sw. Hier kan ook worden verwezen naar *supra* Hoofdstuk 79 m.b.t. het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen.

805. Tot slot stippen we nog aan dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 uitdrukkelijk verwijst naar het decreet Binnenlandse Adoptie van 3 juli 2015 als omvattende strafbare gedragingen die steeds voldoen aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[1040]

Hoofdstuk 98. Samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken

806. Het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken[1041], vloeit voort

[1039] Hoewel we de integriteit niet als zodanig hebben aangemerkt als deel uitmakende van de harde kern van fundamentele rechten, blijkt uit de opgestelde set van criteria voor depenalisering – in navolging van het taxatie-instrument – duidelijk het verband tussen beide concepten (zie *supra*, Deel II).
[1040] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 5, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[1041] *BS* 20 april 2016 (kortweg: 'het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016').

uit het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 (zie *supra* Hoofdstuk 96). Het werd goedgekeurd door de diverse bevoegdheidsniveaus[1042] en heeft aldus kracht van wet.[1043]

807. Artikel 35 bepaalt de strafsancties die van toepassing zijn bij inbreuken op het samenwerkingsakkoord door de exploitant.[1044] De exploitant is iedere natuurlijke of rechtspersoon die een inrichting exploiteert, zijnde het gehele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten.[1045]

808. Krachtens artikel 35, § 1 wordt de overtreding van diverse voorschriften strafbaar gesteld, die kaderen in het voorkomen van zware ongevallen, maar ook inzake het opstellen van noodplannen, het optreden bij en na een zwaar ongeval en de gegevensdoorstroming. Meer specifiek gaat het om: [1046]

- Het niet naleven van de algemene zorgplicht tot het nemen van alle nodige maatregelen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken, of het niet in staat zijn om aan te tonen dat alle noodzakelijke maatregelen werden genomen (1°);
- Het niet naleven van de verplichtingen inzake het preventiebeleid voor zware ongevallen (2°);
- Het niet naleven van de verplichtingen inzake de voorgeschreven kennisgevingsplicht (3°);
- Het niet naleven van de verplichtingen inzake het veiligheidsrapport (4°);

[1042] Zie voor het Vlaamse niveau het decreet van 20 mei 2016 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *BS* 30 mei 2016.

[1043] Zie ook de aanhef van het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016. Het samenwerkingsakkoord vervangt het eerdere samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (*BS* 12 oktober 2000).

[1044] Zie (voor het Vlaamse niveau) de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 712/1, 25.

[1045] Art. 2, 9° *jo.* 1° van het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016. De gevaarlijke stoffen worden verduidelijkt in bijlage 1, delen 1 en 2 (zie ook art. 2, 10° van het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016).

[1046] Zie (voor het Vlaamse niveau) de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 712/1, 25-26.

- Het niet uitwisselen met de betrokken exploitanten van afdoende informatie inzake het risico op of de gevolgen van een zwaar ongeval (5°);
- Het niet naleven van de verplichtingen inzake het intern noodplan (6°);
- Het niet bezorgen aan de gouverneur van de bijkomende gegevens die hij vraagt met het oog op het opstellen van het extern noodplan (7°);
- Het niet naleven van de verplichting tot het activeren van het intern noodplan en de onmiddellijke verwittiging van de overheid (8°);
- Het niet naleven van de verplichtingen inzake de informatieverstrekking aan het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering en aan de inspectiediensten in geval van een zwaar ongeval (9°).

In dit geval kan de exploitant worden gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en/of een geldboete van 100 tot 500.000 euro (art. 35, § 1).

809. Artikel 35, § 2 voorziet in strafbepalingen voor de exploitant die de inspecteurs verhindert of belemmert bij de uitvoering van hun (inspectie)opdracht inzake de naleving van de voorschriften van dit samenwerkingsakkoord of die de dwingende maatregelen genomen in dit verband niet respecteert.[1047]

810. Het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 strekt er onder meer toe Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad[1048] (ook wel de 'Seveso III-Richtlijn' genoemd) om te zetten in Belgisch recht.[1049] Het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 sluit zeer nauw aan bij deze Seveso III-Richtlijn.[1050] Het bevat de basisverplichtingen inzake de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen

[1047] Zie (voor het Vlaamse niveau) de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 712/1, 26.
[1048] *Pb.L.* 24 juli 2012, afl. 197, 1.
[1049] Zie (voor het Vlaamse niveau) de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 712/1, 3.
[1050] L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht 2020*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 386.

betrokken zijn en inzake de beperking van de gevolgen daarvan voor en dus de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu.[1051]

811. Specifiek wat de strafbepaling van artikel 35 betreft, gaat het om de omzetting van artikel 28 van de Seveso III-Richtlijn.[1052] Dit artikel bepaalt dat de lidstaten sancties moeten vaststellen die van toepassing zijn bij schendingen van de nationale bepalingen die krachtens deze richtlijn zijn vastgesteld, en die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn. In dit geval is er dus een hiërarchisch hogere norm die de sanctionering van deze gedragingen dwingend voorschrijft, zij het dat het niet per definitie hoeft te gaan om een strafrechtelijke sanctionering.

812. Bovendien maakt het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, deel uit van de beschrijving van bepaalde inbreuken van artikel 35 (zie art. 35, § 1). De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd.

813. Toch zijn er o.i. doorslaggevende indicatoren die veeleer wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Uit artikel 23, derde lid, 2° Gw. volgt immers dat eenieder het recht heeft op bescherming van de gezondheid. Reeds eerder wezen we erop dat de diverse voorschriften waarvan de overtreding strafbaar is gesteld, kaderen in de bescherming van die gezondheid. Hoewel deze hogere norm niet als zodanig dwingend voorschrijft dat er (strafrechtelijk) moet worden opgetreden tegen inbreuken op de verplichtingen die hieruit voortvloeien, levert deze reeds een belangrijke indicatie op dat een strafrechtelijke reactie aangewezen lijkt te zijn om de bescherming van dit grondrecht op gezondheid te kunnen verwezenlijken.

[1051] Art. 1, § 3 van het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 en (voor het Vlaamse niveau) memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 712/1, 5.

[1052] Zie ook (voor het Vlaamse niveau) de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 712/1, 25.

814. Daarnaast kan er worden geargumenteerd dat de gedragingen omschreven in de strafbepaling van artikel 35 schade kunnen toebrengen aan het (fysiek) milieu. Zoals gezegd, maken de voorschriften waarvan de overtreding strafbaar is gesteld in dit artikel immers deel uit van de basisverplichtingen verankerd in het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016, die net specifiek gericht zijn op het beschermen van mens en milieu bij zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Dit blijkt zelfs uitdrukkelijk uit de strafbepaling, wanneer ze bepaalt dat de exploitant wordt bestraft die "niet alle nodige maatregelen neemt om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken of niet in staat is aan te tonen dat hij alle in dit samenwerkingsakkoord aangegeven noodzakelijke maatregelen heeft genomen". Een strafrechtelijke handhaving kan dus zeker worden gerechtvaardigd.

815. Bovendien is er een duidelijk conceptueel verband tussen de strafbepaling van artikel 35 van het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 en de strafbepalingen in het milieurecht. Dit blijkt ook uitdrukkelijk uit de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet met het samenwerkingsakkoord. Volgens de decreetgever is de strafmaat telkens gebaseerd op wat gangbaar is in de milieustrafrechtbepalingen, die op hun beurt zijn vastgelegd in overeenstemming met Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.[1053] Deze bepalingen en richtlijn kwamen reeds eerder aan bod, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *supra* Hoofdstuk 35).

Hoofdstuk 99. Decreet van 23 december 2016 houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap nv van publiek recht

816. Met het decreet van 23 december 2016 houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap nv van publiek recht[1054] wordt vormgegeven aan de nieuwe Vlaamse Werkvennootschap voor mobiliteitsprojecten, vanuit de behoefte aan een gecoördineerde en integrale aanpak van dergelijke projecten.[1055]

[1053] Zie (voor het Vlaamse niveau) de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 712/1, 25 en 26.
[1054] *BS* 7 februari 2017.
[1055] Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap nv van publiek recht, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 995/1, 4; zie ook L. LEMMENS, "Vlaamse 'Werkvennootschap' voor mobiliteitsprojecten", *www.jura.kluwer.be*.

817. Het kwestieuze decreet bevat, in het artikel 6 ervan, een aantal bijzondere politionele bepalingen. Op basis hiervan vaardigt de Vlaamse regering, op voorstel van de raad van bestuur van De Werkvennootschap, de politieverordeningen uit voor de infrastructuur waarop De Werkvennootschap een zakelijk recht heeft of die door haar beheerd wordt. Die politieverordeningen kunnen, binnen de perken van de gewestelijke bevoegdheden, onder meer betrekking hebben op (1°) de toegankelijkheid van de door De Werkvennootschap of in opdracht van De Werkvennootschap beheerde gronden en infrastructuur, dan wel (2°) de milieubescherming, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid op, rond en van de gronden en infrastructuur die door De Werkvennootschap of in opdracht van De Werkvennootschap beheerd worden (art. 6, lid 1). Overtreding van deze politieverordeningen wordt bestraft met een geldboete van zesentwintig tot duizend vijfhonderd euro (art. 6, lid 2).

818. Op het eerste gezicht lijkt artikel 6 een voorbeeld te zijn van een reglementair misdrijf, waarbij het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuk. Toch zijn er o.i. overtuigende argumenten die wijzen in de richting van het behoud van de strafbepaling:

- De schade toegebracht aan de het fysieke milieu en/of de integriteit maakt uitdrukkelijk deel uit van de beschrijving van de inbreuk;

  Artikel 6, lid 2 stelt immers strafbaar de overtreding van verordeningen die o.a. betrekking kunnen hebben op de bescherming van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid op, rond en van de door De Werkvennootschap (of in opdracht van De Werkvennootschap) beheerde gronden en infrastructuur.

- De inbreuk hangt samen met of af van een andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken;

  In dit verband kunnen we verwijzen naar het misdrijf van kwaadwillige belemmering van verkeer op de weg in artikel 406 Sw. De gedragingen omschreven in artikel 6 van het decreet van 23 december 2016 kunnen leiden tot een verkeersbelemmering, wat o.a. de veiligheid en integriteit op, rond en van de betreffende gronden en infrastructuur in

het gedrang kan brengen. Wel valt aan te stippen dat er geen bijzonder opzet is vereist, anders dan in artikel 406 Sw.[1056] *Dit verklaart wellicht ook de lagere uitgangsstraf.*

In het verlengde hiervan kan ook nog het decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel worden vermeld, dat een gelijkaardige regeling heeft uitgewerkt en dat reeds eerder aan bod kwam (supra Hoofdstuk 49).

Hoofdstuk 100. Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur

819. Het gemeenteraadslid dat tijdens zijn mandaat niet meer voldoet aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden, wordt krachtens artikel 9 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur[1057] vervallen verklaard, tenzij het gemeenteraadslid onmiddellijk ontslag zou nemen. Als de betrokkene na de vervallenverklaring zijn mandaat toch blijft uitoefenen, is hij strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met een geldboete van zesentwintig euro tot vijfhonderd euro (art. 9 § 3). Een soortgelijke strafbepaling bestaat wanneer een gemeenteraadslid dat zich op het ogenblik van zijn installatie als gemeenteraadslid in een situatie bevindt die onverenigbaar is met het lidmaatschap van de gemeenteraad en toch zijn mandaat na de vervallenverklaring blijft uitoefenen (art. 11).

820. Een strafrechtelijke handhaving lijkt aangewezen gelet op de hiërarchisch hogere norm, m.n. het artikel 162 Gw. dat de werking van de provinciale en de gemeentelijke instellingen verankert. Zo schrijft artikel 162, 2° Gw. voor dat de wet de werking van de bevoegdheid van de provincieraden en de gemeenteraden moet verzekeren. Wanneer een gemeenteraadslid tijdens zijn mandaat niet meer voldoet aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden en niettemin zijn mandaat blijft uitoefenen, beukt dit automatisch in op de werking van de gemeenteraad en dus op het artikel 162 Gw. Deze grondwettelijke bepaling is minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is.

[1056] Aan te stippen valt dat art. 406 Sw. verwijst naar een kwaadwillig opzet. Omdat de draagwijdte van het huidig schuldbestanddeel niet steeds duidelijk is, opteerde de Commissie tot hervorming van het strafrecht het bijzonder opzet uitdrukkelijker te expliciteren als dat de dader moet hebben gehandeld met het opzet om het verkeer te belemmeren (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 340).

[1057] *BS* 15 februari 2018.

821. Deze strafbaarstelling ligt bovendien in lijn met de gemeenrechtelijke strafbepalingen van aanmatiging van functies, titels of graden van de artikelen 227 t.e.m. 232 Sw. en met de strafbepalingen van de artikelen 10 en 12 van het Provinciedecreet van 9 december 2005.[1058]

Hoofdstuk 101. Decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid

822. Als het vereist is om de veiligheid of de gezondheid van de zorggebruiker te vrijwaren, kan de Vlaamse regering krachtens artikel 14 van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid[1059] concrete beschermende maatregelen opleggen aan de actoren in de zorg. Dit zijn zorgverleners, hulpverleners, voorzieningen, personen of organisaties die kenbaar hebben gemaakt als zorgverlener, hulpverlener of voorziening te willen optreden en personen of organisaties waarvan redelijkerwijze kan worden vermoed dat ze als zorgverlener, hulpverlener of voorziening optreden. De veiligheidsmaatregelen kunnen o.m. bestaan in een gehele of gedeeltelijke sluiting van de voorziening, het verbod bepaalde activiteiten te verrichten of voort te zetten, de verplichting bepaalde zorggebruikers in cohorten te behandelen of het verbod nieuwe zorggebruikers op te nemen. Volgens de memorie van toelichting zijn deze veiligheidsmaatregelen alleen bedoeld voor uitzonderlijke situaties waarin het reguliere handhavingsapparaat niet volstaat om de veiligheid en de gezondheid van de zorggebruiker te vrijwaren.[1060]

823. De persoon die een opgelegde veiligheidsmaatregel niet naleeft, wordt krachtens artikel 18 van het decreet van 19 januari 2018 gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 26 tot 2000 euro, of met een van die straffen alleen. De straffen voor rechtspersonen vermeld in de artikelen 36 en 37 Sw. (m.n. het tijdelijk of definitief verbod een werkzaamheid te verrichten die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel en de tijdelijke of definitieve sluiting van een of meer inrichtingen) zijn van toepassing op dit misdrijf.

[1058] Zie hierover *supra* Hoofdstuk 62.
[1059] *BS* 21 februari 2018.
[1060] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid, *Parl.St* Vl.Parl 2016-17, nr.1242/1, 6.

824. De *ratio legis* van het kwestieuze decreet is in eerste instantie om de inspectie binnen het domein van het gezondheids- en welzijnsbeleid een decretale basis te bieden. Volgens de parlementaire werkzaamheden zou de efficiëntie van een krachtdadige inspectie sterk uitgehold worden indien de geïnspecteerde zich ongestraft aan het toezicht zou kunnen onttrekken door de inspecteurs te verhinderen gebruik te maken van hun toezichtrechten. Daarom wordt het wetens en willens verhinderen van toezicht in het decreet van 19 januari 2018 gesanctioneerd.[1061] In het kwestieuze decreet wordt het verhinderen van toezicht evenwel alleen bestuurlijk gehandhaafd (zie art. 17, dat in een bestuurlijke geldboete van 200 tot 20.000 euro voorziet). Dit is opmerkelijk, gelet op het feit dat in andere strafbaarstellingen het verhinderen van toezicht wel strafrechtelijk wordt gehandhaafd.[1062] Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[1063]

825. Wanneer veiligheidsmaatregelen worden opgelegd, betekent dit per definitie dat men het stadium van het louter toezicht al voorbij is. Zoals gezegd, kunnen veiligheidsmaatregelen immers slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden gerechtvaardigd, m.n. wanneer deze vereist zijn om de veiligheid of de gezondheid van de zorggebruiker te vrijwaren. Een strafrechtelijke handhaving kan dan ook zeker worden gerechtvaardigd.

826. Er zijn doorslaggevende indicatoren voorhanden die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering, m.n. door de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm. Uit artikel 23, derde lid, 2° Gw. volgt immers dat eenieder het recht heeft op bescherming van de gezondheid. Dit is minstens een indicatie dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen kan zijn om de bescherming van dit grondrecht te garanderen. Bovendien rijst de vraag of, in de mate dat de strafbaar gestelde gedraging betrekking heeft op de integriteit van een persoon (zie ook *infra*) en dus onvermijdelijk te maken heeft met de fundamentele rechten van de mens en de menselijke waardigheid, de inbreuk niet eveneens zou

[1061] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid, *Parl.St* Vl.Parl 2016-17, nr.1242/1, 6.
[1062] Zie bv. Hoofdstukken 3, 6, 7, 32, 35, 39, 50, 65, 71, 72, 75, 91, 92….
[1063] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*

kunnen worden beschouwd als een aantasting van de harde kern van fundamentele rechten, waardoor een strafrechtelijke handhaving zich opdringt.[1064]

827. Daarnaast maakt de beschrijving van de inbreuk een aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon. Hoewel de aantasting van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon als zodanig niet uitdrukkelijk wordt vernoemd in de strafbaarstelling, heeft de niet-naleving van de opgelegde veiligheidsmaatregel per definitie een impact op personen die zich in een kwetsbare positie bevinden. De veiligheidsmaatregelen worden immers alleen in uitzonderlijke omstandigheden opgelegd om de veiligheid en de gezondheid van de zorggebruiker te vrijwaren. De zorggebruiker is de patiënt, namelijk de natuurlijke persoon aan wie gezondheidszorg wordt verstrekt, al dan niet op eigen verzoek, of elke andere natuurlijke persoon aan wie zorg wordt verleend, al dan niet op eigen verzoek (art. 2, 14° decreet 19 januari 2018).

Hoofdstuk 102. Decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B

828. De *ratio legis* van het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B[1065] is het verhogen van de verkeersveiligheid. Er wordt gemotiveerd dat de beginnende automobilist vaak aan verkeersinzicht ontbreekt. Uit onderzoek zou blijken dat het ongevalsrisico het hoogst is nadat er zelfstandig gereden mag worden na het behalen van het rijbewijs. Vandaar dat het decreet voorziet in een verplicht terugkommoment op een ogenblik dat de beginnende automobilist over enige rijervaring beschikt.[1066] Iedereen die het terugkommoment, vermeld in artikel 4, niet tijdig volgt, wordt krachtens artikel 8 van het decreet van 9 maart 2018 gestraft met een geldboete van 50 euro tot 500 euro.

829. Het dient te worden benadrukt dat het strafrecht in het decreet reeds als *ultimum remedium* geconcipieerd is. Het handhavingsproces bestaat immers uit verschillende stappen. Het decreet voorziet zowel in een bestuurlijke als een strafrechtelijke handhaving.

[1064] Hoewel we de integriteit niet als zodanig hebben aangemerkt als deel uitmakende van de harde kern van fundamentele rechten, blijkt uit de opgestelde set van criteria voor depenalisering – in navolging van het taxatie-instrument – duidelijk het verband tussen beide concepten (zie *supra*, Deel II).
[1065] *BS* 28 maart 2018.
[1066] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr.1418/1, 3.

830. Indien de vermoedelijke overtreder het terugkommoment alsnog volgt binnen een termijn van twee maanden volgend op het versturen van de aanmaning, vervalt de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Er is in dit geval ook geen verplichting meer om het dossier over te maken aan de procureur des Konings.

831. Indien de vermoedelijke overtreder het terugkommoment daarentegen niet volgde binnen de twee maanden volgend op het versturen van de aanmaning, stelt de toezichthouder het misdrijf vast in een proces-verbaal. Vervolgens is de procureur des Konings aan zet. De bestuurlijke handhavingsinstantie kan een bestuurlijke geldboete opleggen als de procureur des Konings binnen een termijn van twee maanden laat weten dat hij zelf geen gevolg zal geven aan de feiten of als hij de vervaltermijn van twee maanden laat verstrijken zonder zijn beslissing over de strafvervolging mee te delen (art. 10-11). De bestuurlijke boete bedraagt evenveel als de strafrechtelijke evenknie: maximaal 500 euro te vermeerderen met de opdeciemen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten (art. 9).

832. Men kan zich echter afvragen of dit cascadesysteem (bestuurlijke geldboete als de procureur des Konings geen (tijdig) gebruik maakt van zijn initiatiefrecht) een adequaat handhavingssysteem is en er niet beter onmiddellijk zou worden overgegaan tot een bestuurlijke handhaving.

833. Er is immers geen sprake van doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuken vormt geen aantasting van de “harde kern van de fundamentele rechten”;
- De beschrijving van de inbreuken maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;
- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuken;

  Het in acht nemen van de regels m.b.t. de verkeersveiligheid, waarin het verplichte terugkommoment kadert (zie supra), kan meer algemeen worden beschouwd als een algemeen aanvaarde norm die van toepassing is op onze samenlevingsregels. Het is echter niet omdat een gedraging strijdig wordt geacht met een algemeen aanvaarde norm, dat daarom het strafrecht altijd het adequate antwoord biedt.[1067] *De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij wordt als zodanig ook niet uitdrukkelijk vernoemd in de beschrijving van de inbreuk.*

- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;
- De inbreuk hangt niet samen met of af van een andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken;
- Er bestaan ook reeds andere, niet-penale antwoorden op het gedrag omschreven door de inbreuken

  Het decreet zelf voorziet immers reeds in een systeem van bestuurlijke handhaving (art. 8-11).

834. De gedraging geviseerd in artikel 8 van het decreet van 9 maart 2019 lijkt aldus niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen en maakt dus best het voorwerp uitmaken van een (zachte) depenalisering. Alleszins lijkt een bestuurlijk antwoord een meer adequaat antwoord te kunnen bieden op het gedrag omschreven door de kwestieuze inbreuk. Een niet onbelangrijk argument is dat het in het kwestieuze decreet vooropgestelde quantum van de bestuurlijke geldboete en de strafrechtelijke geldboete identiek is.

835. Het betreft bovendien een voorbeeld van een reglementair misdrijf. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe

[1067] J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 184.

de dader gehouden is, maakt dus deel uit van de beschrijving van de inbreuk. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd. Dit levert een bijkomende indicator op ten voordele van depenalisering.

Hoofdstuk 103. Decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid

836. Het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid[1068] is opgevat als een kaderdecreet, waarin de basisbeginselen van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid worden vastgesteld. Zo wordt, ten aanzien van elke toelage, bepaald wat het bedrag ervan is, in welk geval en onder welke voorwaarden de toelage wordt toegekend en, in voorkomend geval, onder welke voorwaarde(n) aanspraak kan worden gemaakt op een hoger bedrag. Tevens wordt bepaald wie in aanmerking komt voor de toelage. Telkens wordt ook bepaald aan wie de toelage wordt uitbetaald.[1069]

837. Krachtens artikel 189 van het decreet van 27 april 2018 is strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 100 euro tot 40.000 euro, of met een van die straffen de persoon die met opzet een van de volgende handelingen stelt:

- Onjuiste of onvolledige verklaringen afleggen om ten onrechte toelagen in het kader van het gezinsbeleid te verkrijgen, te laten verkrijgen, te behouden of te laten behouden;
- Nalaten of weigeren om noodzakelijke verklaringen af te leggen of inlichtingen te verstrekken die hij gehouden is te verstrekken, om ten onrechte toelagen in het kader van het gezinsbeleid te verkrijgen, te laten verkrijgen, te behouden of te laten behouden;
- Toelagen in het kader van het gezinsbeleid waarop hij geen of slechts gedeeltelijk recht heeft, ten onrechte verkrijgen of behouden door onjuiste of onvolledige verklaringen af te leggen of door na te laten of te weigeren om de noodzakelijke verklaringen af te leggen of inlichtingen te verstrekken.

[1068] *BS* 31 juli 2018.
[1069] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-2018, nr.1450, 14.

838. Artikel 190 bepaalt dat de persoon die een van de volgende activiteiten verricht om ten onrechte toelagen in het kader van het gezinsbeleid of subsidies te verkrijgen, te laten verkrijgen, te behouden of te laten behouden, strafbaar is met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 100 euro tot 40.000 euro, of met een van die straffen:

- Valsheid in geschrifte plegen, hetzij door valse handtekeningen, hetzij door namaking of vervalsing van geschriften of handtekeningen, hetzij door overeenkomsten, beschikkingen, verbintenissen of schuldbevrijdingen valselijk op te maken of achteraf in een akte in te voegen, hetzij door toevoeging of vervalsing van bedingen, verklaringen of feiten in een akte;
- Gebruikmaken van een valse akte of een vals stuk;
- Valsheid plegen door gegevens die worden opgeslagen, verwerkt of overgedragen door middel van een informaticasysteem, te wijzigen, te wissen, of met een ander technologisch middel de mogelijke aanwending van gegevens in een informaticasysteem te veranderen, waardoor de juridische draagwijdte van die gegevens verandert;
- Gebruikmaken van de aldus verkregen gegevens, wetend dat ze vals zijn;
- Gebruikmaken van valse namen, valse hoedanigheden of valse adressen of een andere frauduleuze handeling stellen om te doen geloven in het bestaan van een fictieve persoon, een fictief gezin of een fictieve gebeurtenis of om op een andere wijze misbruik van vertrouwen te maken.

839. Als de misdrijven, vermeld in artikel 189 en 190, zijn gepleegd in het kader van een gestructureerde criminele vereniging die gedurende een bepaalde periode bestaat en samengesteld is uit meer dan twee personen die in onderling overleg optreden om feiten te plegen die strafbaar zijn met een vrijheidsstraf van drie jaar of een zwaardere straf, zijn ze krachtens artikel 191 strafbaar met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en met een geldboete van 1000 tot 750.000 euro. Onder gestructureerde criminele vereniging wordt verstaan een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijld te plegen feit, zonder dat er sprake moet zijn van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of een ontwikkelde structuur.

840. Belangrijk is dat het kwestieuze decreet van 27 april 2018 een regime hanteert van gemengde handhaving voor de misdrijven geviseerd in de artikelen 189 en 190. Het decreet voorziet in drie verschillende handhavingsmechanismen: een systeem van exclusieve bestuurlijke sanctionering, (art. 183), een systeem van alternatieve bestuurlijke sanctionering (art. 184 e.v.) en tot slot een systeem van exclusieve strafrechtelijke sanctionering (art. 191). Voor andere inbreuken dan deze vermeld in de artikelen 189 en 190 of als de vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd, wordt een exclusieve bestuurlijke geldboete vooropgesteld. Een alternatieve bestuurlijke geldboete van 300 tot 30.000 euro kan worden uitgesproken door Kind en Gezin voor de inbreuken vermeld in de artikelen 189 en 190 en dit voor zover er geen beroep werd gedaan op de strafrechtelijke handhaving (art. 184 e.v.). Met betrekking tot de overtreding van het artikel 191 ten slotte wordt er alleen in een strafrechtelijke handhaving voorzien.

841. Ondanks dit gemengd handhavingsregime, zijn er o.i. doorslaggevende indicatoren voorhanden die wijzen in de richting van het behoud van de strafrechtelijke sanctionering. De strafbepalingen liggen immers in het verlengde van een hiërarchisch hogere norm, m.n. artikel 23, derde lid, 6° Gw. op grond waarvan iedereen het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Dit omvat inzonderheid het recht op gezinsbijslagen. Een strafrechtelijke handhaving kan dus zeker worden verantwoord, om de verwezenlijking van dit grondrecht te kunnen waarborgen. Bovendien wordt voor artikel 191 (dat samen moet worden gelezen met de artikelen 189 en 190) uitdrukkelijk gerefereerd aan de verzwarende omstandigheid van het plegen van het misdrijf *"in een gestructureerde criminele vereniging"*. Deze verzwarende omstandigheid is gecreëerd om onder de actieradius te kunnen vallen van het Europese kaderbesluit 2008/841/JBZ van 24 oktober 2008 tot bestrijding van georganiseerde criminaliteit.[1070]

842. Daarbij hangt de inbreuk ook ontegensprekelijk samen met andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken, m.n. oplichting (art. 496 Sw.), valsheid in geschriften en gebruik ervan (art.194 e.v.Sw.), valsheid in informatica en gebruik ervan (art. 210*bis* e.v. Sw.), bestaan van een criminele organisatie (art. 324*bis* Sw.). De verplichte strafrechtelijke sanctionering wordt voor deze bepalingen niet in vraag gesteld. Het is evenwel aangewezen om de strafmaten van

[1070] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, 129.

het decreet enerzijds en de gemeenrechtelijke strafbepalingen anderzijds meer op elkaar af te stemmen.

Hoofdstuk 104. Decreet van 18 mei 2018 betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer

843. Artikel 10 van het decreet van 18 mei 2018 betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer[1071] voorziet in een sanctionering van diensten die zonder dat ze daartoe vergund zijn niet-dringend liggend ziekenvervoer uitvoeren.[1072] Overeenkomstig dit artikel wordt iedereen die niet-dringend liggend ziekenvervoer organiseert en niet voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 4, of iedereen die zich ten onrechte beroept op of misbruik maakt van de vergunning, vermeld in artikel 4, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 26 euro tot 2000 euro, of met een van die straffen alleen.

844. Volgens de decreetgever is de *ratio legis* van deze strafbepaling hoofzakelijk gelegen in het feit dat *"het opleggen van deze correctionele straffen noodzakelijk [is] om de naleving van de kwaliteitseisen af te dwingen"*.[1073] Deze afdwingbare kwaliteitseisen worden noodzakelijk geacht om te kunnen komen tot een kwaliteitsvolle, veilige en toegankelijke dienstverlening die op een duurzame manier wordt aangeboden, met het oog op de veiligheid en het comfort van de patiënt.[1074]

845. Volgens het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven maakt dienstverlening geboden door bepaalde diensten, waaronder ook gezondheids- en vervoersdiensten, deel uit van de economie in de ruime zin.[1075] De gedragingen in artikel 10

[1071] *BS* 11 juni 2018.
[1072] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1510/1, 20.
[1073] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1510/1, 20; zie ook Verslag namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin door Cindy Franssen, Jan Bertels en Elke Sleurs, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1510/3, 6.
[1074] *Cf.* Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1510/1, 3.
[1075] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 47 en 205 e.v.

van het kwestieuze decreet hebben betrekking op dergelijke diensten, zodat zij vanuit die optiek betrekking hebben op (schade aan) de economie, bijvoorbeeld door zonder vergunning een niet-dringend liggend ziekenvervoer te organiseren.

846. Daarnaast ligt de strafbaarstelling in lijn met de gemeenrechtelijke strafbepalingen van aanmatiging van functies, titels of graden in de artikelen 227 t.e.m. 232 Sw. Een vergelijkbare strafbaarstelling vinden we ook terug in de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening[1076], op basis waarvan strafbaar wordt gesteld elke eigenaar en/of bestuurder van een voertuig die uiterlijke kenmerken van de voertuigen van de ambulancedienst of mobiele urgentiegroepen, zoals vastgesteld ter uitvoering van deze wet, en/of prioritaire signalen gebruikt, zonder dat de ambulancedienst de erkenning heeft verkregen zoals bedoeld in artikel 3*bis* van voornoemde wet, of zonder dat de mobiele urgentiegroep ter uitvoering van deze wet is opgenomen in de dringende geneeskundige hulpverlening, of zonder dat deze een opdracht uitvoeren met toepassing van deze wet (art. 11, *in fine*).

847. Bijgevolg zijn er doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van het behoud van deze bepaling in het strafrecht.

Hoofdstuk 105. Decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming

848. Het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming[1077] herbergt drie misdrijven. Zowel de leden van de Zorgkascommissie, als de leden van de Expertencommissie en de leden van de Bijzondere Technische Commissie zijn gebonden door de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de gegevens waarvan ze bij de uitoefening van hun opdracht kennis krijgen en die daarmee verband houden. Elke overtreding van de geheimhoudingsplicht wordt gestraft met een geldboete van honderd euro tot duizend euro (art. 37, § 2; art. 39, § 3; art. 133, § 6).

849. Deze strafbaarstelling ligt in lijn met het artikel 458 Sw. m.b.t. de schending van het beroepsgeheim. De Raad van State achtte de strafbepalingen van het decreet van 18 mei 2018

[1076] *BS* 25 juli 1964.
[1077] *BS* 17 augustus 2018.

complementair aan het artikel 458 Sw.[1078] Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[1079] Er werd beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan van de inbreuk hangt ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

850. De vraag rijst of de straffen niet best op elkaar afgestemd zouden zijn. Zo zijn de uitgangsstraffen vooropgesteld in het artikel 458 Sw. merkelijk hoger (een tot drie jaar gevangenisstraf en/of een geldboete van honderd tot honderdduizend euro) dan de straffen van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming (geldboete van honderd euro tot duizend euro). In het kader van de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek zouden beide misdrijven krachtens het conversiemechanisme respectievelijk ressorteren onder een straf van niveau 2 en van niveau 1.

851. De vraag rijst of voor een soortgelijke strafbare gedraging een dergelijke uiteenlopende straf wel legitiem is (in het ene geval wel een vrijheidsstraf en niet in het andere geval). Het is twijfelachtig. Het dient te worden benadrukt dat het Grondwettelijk Hof zich reeds de bevoegdheid heeft toegeëigend om zich uit te spreken over de vraag of het verschil in strafmaat tussen twee strafbaarstellingen verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel. In dit verband kunnen de arresten worden vernoemd waarin een schending van het gelijkheidsprincipe werd vastgesteld omwille van een verschil in strafmaat tussen elektronische belaging en de gemeenrechtelijke belaging.[1080] Het Grondwettelijk Hof oordeelde in dit verband dat de kwestieuze strafbaarstellingen op voldoende pertinente wijze met elkaar konden worden vergeleken, een argumentatie die o.i. ook transponeerbaar is naar de beschreven hypothese. De straffen zijn bovendien niet alleen uiteenlopend met artikel 458 Sw., maar ook met andere

[1078] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming, *Vl.Parl.* 2017-2018, nr. 1471/1, 51.
[1079] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.
[1080] GwH 14 juni 2006, nr. 98/2006; GwH 28 maart 2007, nr.55/2007.

strafbepalingen waarbij de overtreding van de geheimhoudingsplicht strafbaar wordt gesteld.[1081]

Hoofdstuk 106. Decreet van 21 december 2018 houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen

852. Het decreet van 21 december 2018 houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen[1082] stelt, voor het Vlaamse gewest, een rookverbod in in voertuigen.[1083] Onverminderd de toepassing van andere regelgeving met betrekking tot het roken, is het eenieder verboden te roken in voertuigen in aanwezigheid van -16-jarigen (art. 4).

853. Krachtens artikel 5, lid 1 verloopt, voor dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, het uitoefenen van toezicht, het opleggen van bestuurlijke maatregelen, het opleggen van bestuurlijke geldboeten, het innen en invorderen van verschuldigde bedragen, het opsporen van milieumisdrijven en het vaststellen van milieumisdrijven, het strafrechtelijk bestraffen van milieumisdrijven en het opleggen van veiligheidsmaatregelen volgens de regels vermeld in titel XVI van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (kortweg 'DABM'). Voor de handhaving van dit decreet en haar uitvoeringsbesluiten wordt dus gebruikgemaakt van de uitgebouwde milieuhandhavingsstructuur zoals opgenomen in het DABM; de decreetgever achtte het in het licht hiervan overbodig om voor dit decreet een ander, nieuw handhavingsbeleid uit te werken.[1084] Dit decreet kwam reeds eerder aan bod, zodat een verwijzing hiernaar kan volstaan (zie *supra* Hoofdstuk 35).

854. Verder bepaalt dit artikel 5, in het tweede lid ervan, dat de niet-naleving van het rookverbod strafbaar is met een correctionele geldboete van 100 euro tot 1000 euro of met een bestuurlijke geldboete van 0 euro tot 1000 euro. Met dit rookverbod beoogde de decreetgever de verontreiniging van de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen ten gevolge van het

---

[1081] Zie bv. *supra* Hoofdstuk 81.
[1082] *BS* 30 januari 2019.
[1083] Onder 'voertuig' wordt begrepen: een motorvoertuig in de zin van art. 1, § 2, 41, van het KB 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, zoals dit besluit gold op datum van aanname van dit decreet (art. 2, 2°).
[1084] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1751/1, 11.

vrijkomen van schadelijke chemische stoffen tijdens het roken van tabaksproducten of van soortgelijke producten in het bijzijn van -16-jarigen te beperken.[1085] Het gedrag dat strafbaar wordt gesteld in de strafbepaling (roken) brengt schade aan het fysieke milieu (aantasting luchtkwaliteit). De schade aan het fysieke milieu maakt dus deel uit van de omschrijving van de inbreuk. Bovendien bestaat er een duidelijk conceptueel verband tussen deze strafbaarstelling en artikel 9 van de wet van 22 december 2009 betreffende een regeling voor rookvrije gesloten plaatsen en ter bescherming van de bevolking tegen tabaksrook, zoals gewijzigd door de wet van 8 juli 2019[1086] *jo.* artikel 13 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere producten.[1087]

Hoofdstuk 107. Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving

855. Het Vlaams Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving[1088] tekent in de eerste plaats een kaderreglementering uit m.b.t. bestuurlijke sanctionering voor feiten die op grond van Vlaamse regelgeving uitsluitend met bestuurlijke sancties kunnen worden gesanctioneerd. Zo kunnen bestuurlijk vervolgde misdrijven met een alternatieve bestuurlijke geldboete worden gesanctioneerd (art. 51). Daarnaast kan er een bestuurlijke verbeurdverklaring worden opgelegd (art. 52) en als het misdrijf of de inbreuk betrekking heeft op premies, subsidies of andere vormen van steun, kan naast de bestuurlijke geldboete altijd de gehele, gedeeltelijke of voorwaardelijke uitsluiting van steun worden opgelegd voor max. vijf jaar (art. 53). Het Vlaams Kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving moet echter per domein decretaal worden geactiveerd d.m.v. sectorspecifieke implementatiedecreten.[1089] Artikel 41 laat ook toe dat de bestuurlijke vervolgingsinstantie met het openbaar ministerie een

[1085] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1751/1, 3. Deze doelstelling wordt ook geëxpliciteerd in het decreet zelf, in art. 3 ervan.
[1086] Wet van 8 juli 2019 tot wijziging van de wet van 22 december 2009 betreffende een algemene regeling voor rookvrije gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook, teneinde een rookverbod in te voeren in gesloten personenvoertuigen in de aanwezigheid van kinderen jonger dan 16 jaar.
[1087] Zie ook reeds B. LYSY, "Federaal verbod om te roken met kind aan boord", 9 augustus 2019, *www.jura.kluwer.be*.
[1088] *BS* 13 mei 2019.
[1089] Zie *supra*, Deel II, Hoofdstuk 2, B).

protocolakkoord afsluit waarin wordt overeengekomen om bepaalde misdrijven in beginsel altijd bestuurlijk te vervolgen.

856. Daarnaast herbergt het kwestieuze decreet in de artikelen 81 en 82 ook twee specifieke strafbaarstellingen: de schending van de geheimhoudingsplicht en het verhinderen van de uitoefening van toezichtsrechten.

857. Met behoud van de toepassing van de afwijkende bepalingen, vermeld in dit decreet en andere Vlaamse regelgeving, zijn alle personen die informatie verkrijgen op grond van de uitoefening van de aan hen door dit decreet toegekende bevoegdheden, verplicht tot de strikte geheimhouding ervan. Als die geheimhoudingsplicht bewust wordt genegeerd, dan wordt dat gestraft met een gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en een geldboete van honderd euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen. In afwijking van het voorgaande, kunnen de vervolgingsinstanties de bekomen informatie delen met het openbaar ministerie, de hiërarchisch bevoegde minister of andere vervolgingsinstanties, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden inzake opsporing en vervolging van deze laatsten (art. 81).

858. Het verhinderen van de regelmatige inzet van de in hoofdstuk 2 bedoelde toezichtrechten door toezichthouders, bestuurlijke opsporingsagenten of agenten en officieren van gerechtelijke politie conform hoofdstuk 2 tot en met 4, wordt gestraft met een geldboete van 250 tot 250.000 euro (art. 82).

859. Voor beide bepalingen kan het behoud van de strafrechtelijke handhaving worden bepleit. De strafbaarstelling van artikel 81 m.b.t. de schending van de geheimhoudingsplicht ligt immers in lijn met het artikel 458 Sw. m.b.t. de schending van het beroepsgeheim. In de parlementaire voorbereidingen wordt trouwens uitdrukkelijk verwezen naar het artikel 458 Sw. Er wordt zelfs beklemtoond dat de strafmaat identiek is.[1090] Bij de totstandkoming van het taxatie-instrument strafwaardigheid van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid werd het misdrijf van artikel 458 Sw. als testcase gebruikt.[1091] Er werd beargumenteerd dat het beroepsgeheim een dubbele finaliteit heeft: de bescherming van het individuele belang en een maatschappelijk belang. De bescherming van het individuele belang vindt haar wortels in het

[1090] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 111.
[1091] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 121.

fundamentele grondrecht van artikel 8 EVRM dat de eerbiediging van het privéleven beschermt. Het bestaan van de inbreuk hangt ook samen met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken. Tevens maakt de schade toegebracht aan de samenleving deel uit van de beschrijving van de inbreuk.

860. Om er zeker van te zijn dat de rechtsonderhorige de toezichtrechten niet eenvoudig naast zich neer kan leggen, wordt het verhinderen van de regelmatige uitoefening van die rechten door toezichthouders, bestuurlijke opsporingsagenten en agenten en officieren van gerechtelijke politie, aangesteld op basis van dit decreet, strafbaar gesteld. Ook hier lijkt een strafrechtelijke handhaving aangewezen. De doorslaggevende indicator is de verwevenheid met andere strafbepalingen. In de meeste andere strafbaarstellingen wordt het verhinderen van toezicht immers wel strafrechtelijk gehandhaafd.[1092] Bovendien kan er ook worden gewezen op het conceptuele verband dat er is met andere strafbepalingen, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van belemmering van toezicht in afdeling 12 van hoofdstuk 2 van titel 3 van boek XV Wetboek van economisch recht.

861. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar de opzettelijke schending van toezichtrechten als misdrijffenomenen op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[1093]

Hoofdstuk 108. Decreet van 29 maart 2019 betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer

862. Het decreet van 29 maart 2019 betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer[1094] (ook wel het 'Taxidecreet' genoemd), beoogt hoofdzakelijk de huidige regelgeving inzake taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder (kortweg 'VVB') te actualiseren en te moderniseren. Zo worden een aantal bepalingen ter zake opgeheven in het Decreet Personenvervoer (zie hierover *supra* Hoofdstuk 44). Met de modernisering wordt het evenwicht nagestreefd tussen enerzijds innovatie en flexibiliteit en

[1092] Zie bv. ook Hoofdstukken 3, 15, 32, 35, 50, 65, 71, 75... *Contra*: Hoofdstuk 101.
[1093] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 4, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[1094] *BS* 14 mei 2019.

anderzijds kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid en socio-economische impact van de diensten, met waar mogelijk een technologieneutraal karakter.[1095]

863. Artikel 33 e.v. van het Taxidecreet bevatten de strafbepalingen. In artikel 33, §§ 1 en 2 worden de strafsancties bepaald. De hoogte van de sancties zoals vermeld in het Decreet Personenvervoer werden behouden. In de eerste paragraaf zijn de meest ernstige inbreuken terug te vinden, waaronder het exploiteren van een dienst voor individueel bezoldigd personenvervoer zonder enige vergunning. Aan de meest ernstige inbreuken worden zwaardere straffen gekoppeld, zodat de sanctie in verhouding staat tot de zwaarte van de inbreuk.[1096] In dit geval kan de schuldige worden gestraft met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden en/of een geldboete van 500 euro tot 10.000 euro. Andere inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbepalingen dan de hiervoor vermelde, evenals herhaaldelijke inbreuken op de bepalingen van de vergunning, gaan gepaard met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden en/of een geldboete van 26 euro tot 10.000 euro (art. 33, § 2). De politierechtbanken nemen kennis van de inbreuken vermeld in dit artikel. Bovendien mag de rechter een voertuig waarmee de inbreuk is gepleegd verbeurdverklaren (art. 33, § 3).

864. De schade aan de economie in de ruime zin maakt deel uit van de omschrijving van de inbreuken. Volgens het taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van misdrijven doelt het begrip economie immers op de ontwikkeling van economische activiteiten waarbij goederen of diensten worden geproduceerd. Hieronder vallen ook vervoersdiensten.[1097] De gedragingen in artikel 33 van het Taxidecreet, die betrekking hebben op dergelijke diensten, kunnen dus leiden tot schade toegebracht aan de economie (in de ruime zin), bijvoorbeeld door zonder vergunning een dienst voor individueel bezoldigd personenvervoer te exploiteren of door de vastgelegde minimum- en maximumtarieven voor dergelijke diensten niet te respecteren.[1098]

[1095] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1780/1, 3.

[1096] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1780/1, 33.

[1097] DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 47 en 205 e.v.

[1098] *Cf.* de memorie van toelichting bij het decreet, die verwijst naar het doel van het decreet, waarbij er wordt gestreefd naar een evenwicht tussen enerzijds innovatie en flexibiliteit en anderzijds o.a. de (socio-)economische gevolgen van de diensten (*Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1780/1, 3).

865. Daarnaast kunnen we ook wijzen op de conceptuele samenhang die er is tussen bepaalde strafbaarstellingen van artikel 33 van het Taxidecreet en een aantal strafbaarstellingen zoals omschreven in Titel III, Hoofdstuk VI van huidig Boek 2 van het Strafwetboek, m.n. de aanmatiging van functies of titels. Ook kan er worden gewezen op de samenhang die er is met het Decreet Personenvervoer, waar ook de decreetgever zelf naar verwijst (zie *supra*).

866. Aan te stippen valt dat ook de Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 verwijst naar inbreuken op de organisatie van het personenvervoer over de weg (in het algemeen) als gedragingen die steeds geacht worden te beantwoorden aan de criteria op basis waarvan een prioritaire strafrechtelijke afhandeling aangewezen is.[1099]

Hoofdstuk 109. Decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst

867. Onder ieder havenbedrijf ressorteert een havenkapiteinsdienst. Deze is belast met het nemen van maatregelen ter vrijwaring van de openbare orde, de rust en de veiligheid van de exploitatie van de haven.

868. Het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst[1100] strekt er op handhavingsvlak toe het sanctiearsenaal te actualiseren (o.m. verhoging van de boetebedragen, de mogelijkheid tot onmiddellijke inning of minnelijke schikking). De artikelen 10 en 11 van de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins werd herschreven. De huidige strafbepalingen vinden we terug in artikel 15 van voornoemd decreet. De geldboeten werden substantieel verhoogd. Gevangenisstraffen worden evenwel niet meer voorzien. Niettemin wordt er geopteerd voor een zuivere strafrechtelijke afhandeling, m.n. voor de volgende categorieën:

- de schendingen van administratieve verplichtingen die vervat zijn in de havenpolitieverordening (eerste lid);
- het negeren van een uitdrukkelijk bevel van een havenkapitein, haveninspecteur of havenagent (tweede lid);

[1099] Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie - Strafrechtelijke prioriteiten Vlaanderen, 10, te raadplegen op *http://www.om-mp.be.*
[1100] *BS* 1 juli 2019.

- andere opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde gedragingen die in strijd zijn met de havenpolitieverordening (derde lid);
- de voormelde categorieën, voor zover ze de veiligheid, het milieu of de exploitatie van de haven in het gedrang (kunnen) brengen (vierde lid).[1101]

869. Artikel 15 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst herbergt m.a.w. vier misdrijven. Op het eerste gezicht kunnen ze niet alle op eenzelfde wijze worden benaderd.

870. Vooreerst wordt eenieder die een schending begaat van een loutere administratieve verplichting, vervat in de havenpolitieverordening gestraft met een geldboete van 25 euro tot 1000 euro. De havenpolitieverordening bepaalt welke van haar voorschriften een administratieve verplichting inhouden (artikel 15, eerste lid). Men kan zich echter afvragen of een bestuurlijke afhandeling hier niet adequater is.

871. Er is immers geen sprake van doorslaggevende indicatoren die wijzen in de richting van een verplichte strafrechtelijke sanctionering:

- Er is geen hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering van de betreffende gedragingen dwingend voorschrijft;
- De beschrijving van de inbreuk vormt geen aantasting van de "harde kern van de fundamentele rechten";
- De beschrijving van de inbreuk maakt geen aantasting uit van de fysieke, seksuele of psychische integriteit van een persoon;
- De materiële schade maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- De schade toegebracht aan de Staat maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- De schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt niet op overtuigende wijze deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- De schade toegebracht aan het samenleven in onze maatschappij maakt geen deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- De strafbaarstelling van het gedrag wordt niet aanbevolen door een internationale organisatie, en;

[1101] Toelichting bij het voorstel van decreet houdende de havenkapiteinsdienst, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1908/1, 2 en 8.

- De inbreuk hangt niet samen met of af van een andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken.

872. De gedraging geviseerd in artikel 15, eerste lid lijkt aldus niet voldoende ernstig om een strafrechtelijke reactie te vereisen en lijkt dus best het voorwerp uit te maken van een (zachte) depenalisering. Het betreft bovendien een voorbeeld van een reglementair misdrijf. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakt dus deel uit van de beschrijving van de inbreuk. De fout bestaat hierin dat de dader de wettelijke bepalingen zonder rechtvaardiging niet heeft nageleefd. Dit levert in principe een bijkomende indicator op ten voordele van depenalisering.

873. Toch wordt de kaart van depenalisering *in casu* niét getrokken. Doorslaggevend is immers dat de strafbepaling van artikel 15, eerste lid moet worden samengelezen met het artikel 15, vierde lid. Dit lid bepaalt dat, als de gedragingen vermeld in het eerste tot en met het derde lid, de veiligheid, het milieu of de exploitatie van de haven in het gedrang brengen of kunnen brengen, ze worden gestraft met een geldboete van 250 euro tot 50.000 euro. Deze verzwarende omstandigheid (die dus onlosmakelijk verbonden is met de andere leden) heeft tot gevolg dat er wel overtuigende indicatoren opduiken ten voordele van een strafrechtelijke handhaving:

- de schade toegebracht aan de economie en/of aan het fysieke milieu maakt immers deel uit van de beschrijving van de inbreuk;
- de inbreuk hangt samen met of af van een andere strafrechtelijke te handhaven inbreuken;

  In dit verband moet worden gewezen op het artikel 406 Sw. m.b.t. de kwaadwillige verkeersbelemmering van binnenwateren en de zee (zie ook infra).

874. De voorgaande argumenten gaan ook op voor de misdrijven beschreven in het artikel 15, tweede en derde lid van het decreet van 3 mei 2019. Krachtens artikel 15, tweede lid wordt eenieder die een uitdrukkelijk bevel van een havenkapitein, een haveninspecteur of een havenagent negeert, ofwel mondeling, ofwel door middel van seinen, gestraft met een geldboete van 50 euro tot 2500 euro. Krachtens artikel 15, derde lid worden andere opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde gedragingen die in strijd zijn met de havenpolitieverordeningen gestraft met een geldboete van 125 tot 25.000 euro. Ook hier geldt

dat, als de gedragingen, vermeld in het eerste tot en met het derde lid, de veiligheid, het milieu of de exploitatie van de haven in het gedrang brengen of kunnen brengen, ze worden gestraft met een geldboete van 250 euro tot 50.000 euro (artikel 15, vierde lid). In geval van herhaling van hetzelfde misdrijf worden de minimale en maximale straffen, vermeld in het eerste tot en met het vierde lid, verdubbeld (artikel 15, vijfde lid).

875. De misdrijven van artikel 15 van het decreet van 3 mei 2019 zijn complementair aan de misdrijven van artikel 406 Sw. m.b.t. de kwaadwillige verkeersbelemmering. De gedragingen omschreven in de misdrijven van artikel 15, tweede en derde lid van het decreet van 3 mei 2019 kunnen leiden tot een verkeersbelemmering, wat dan ook de integriteit van personen die deelnemen aan het verkeer in het gedrang kan brengen. Wel valt aan te stippen dat – anders dan in het artikel 406 Sw. – er geen bijzonder opzet wordt vooropgesteld.[1102] Ofwel gaat het om het algemeen opzet (art. 15, tweede en derde lid) ofwel om een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid (art. 15, derde lid).

[1102] Thans wordt er gewag gemaakt van een kwaadwillig opzet. Omdat de draagwijdte van het huidig schuldbestanddeel niet steeds duidelijk is, opteerde de Commissie tot hervorming van het strafrecht het bijzonder opzet uitdrukkelijker te expliciteren als dat de dader moet hebben gehandeld met het opzet om het verkeer te belemmeren (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT m.m.v. M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot hervorming van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 340).

Deel IV. Conclusies en aanbevelingen

A) Inleiding

876. Vlaanderen wil een coherent handhavingsbeleid voeren, waarbij het strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingsbeleid aanvullend worden ingezet. Hierbij rijst de vraag welke gedragingen 'strafwaardig' zijn en welke misdrijven desgevallend in aanmerking komen om te worden 'gedepenaliseerd'. Het begrip strafwaardigheid begrepen we voor dit onderzoek in de ruime zin, waarbij het gaat om de overtreding van een norm waarvoor het "waard" is om te opteren voor een strafrechtelijke handhaving, zij het dat dit niet belet dat uiteindelijk voor (ook) een bestuurlijke handhaving wordt gekozen. Het depenaliseren impliceert evenwel op zijn beurt dat de gedraging wordt onttrokken aan het strafrechtelijk systeem, ten gunste van een ander sanctioneringsmechanisme, bv. een bestuurlijk handhavingssysteem.

877. De onderzoeksopdracht en bijgevolg het onderzoek werd tweeledig opgevat. Eerst werd een set van criteria van intrinsieke strafwaardigheid uitgewerkt waaraan gedragingen kunnen worden getoetst. Vervolgens werd deze set van criteria toegepast op de actuele Vlaamse regelgeving met het oog op het formuleren van onderbouwde voorstellen tot al dan niet depenalisering.

878. Hierbij formuleerden we evenwel een aantal beperkingen van of voorbehouden bij het onderzoek, onder meer in het licht van de onderzoeksopdracht. Zo hebben we ons gefocust op enkel de intrinsieke criteria voor strafwaardigheid. Er werd dus geen rekening gehouden met eventuele andere factoren, zoals meer financiële of proceseconomische overwegingen. Bovendien hebben we ons in functie van die onderzoeksopdracht in hoofdzaak beperkt tot de vraag naar al dan niet depenalisering van de betreffende gedraging en niet ook – in geval van depenalisering – de vraag naar andere mogelijke handhavingssystemen die in voorkomend geval kunnen worden uitgewerkt. Tot slot hebben we ons voor de concrete toetsing beperkt tot de (109) wetsbepalingen (die vaak meerdere strafbepalingen overkoepelden), zoals die naar voren werden geschoven door de Vlaamse overheid zelf. Waar nodig werd er evenwel rekening gehouden met een eventuele actualisering van de betrokken regelgeving.

879. Ondanks deze beperkingen van het onderzoek, is inzicht in en het opstellen van criteria voor strafwaardigheid zeker aangewezen. In dit verband kunnen we o.a. verwijzen naar reeds

bestaand onderzoek in diverse andere landen, waar reeds veel inkt is gevloeid over deze materie. Een set van criteria voor strafwaardigheid dient als richtsnoer om te komen tot een onderbouwde en legitieme afweging inzake de vraag of een bepaalde gedraging strafwaardig is. Dit biedt voordelen voor niet alleen de regelgever, als leidraad voor het uitdragen van een coherent beleid, maar ook voor de strafrechter, als oriëntatiepunt bij het interpreteren van de betreffende strafbepaling, en finaal zelfs voor de burger, als instrument om het belang van de strafbaarstelling inzichtelijk(er) te maken.

880. Het onderzoek betrof in de eerste plaats een klassieke juridisch-wetenschappelijke analyse, zij het waar nodig aangevuld en onderbouwd met criminologische inzichten. Wat de concrete toetsing van de strafbepalingen betreft, hebben we de volgorde aangehouden van de strafbepalingen zoals vooropgesteld door de Vlaamse overheid, die chronologisch was opgesteld. Eventuele verbanden tussen de strafbepalingen onderling hebben we in voorkomend geval aangegeven in de concrete toetsing zelf. Hierbij hebben we telkens de voorbereidende werkzaamheden opgezocht en de relevante overwegingen ter zake in kaart gebracht en vervolgens samen met de strafbepalingen getoetst aan de opgestelde set van criteria.

881. Alvorens in te gaan op die concrete toetsing van de strafbepalingen, moeten we eerst een overzicht geven van de set van criteria voor strafwaardigheid.

B) De set van (intrinsieke) criteria voor strafwaardigheid: overzicht

882. Voor het opstellen van de set van (intrinsieke) criteria voor strafwaardigheid hebben we voor een belangrijk deel inspiratie geput uit het bestaande taxatie-instrument opgesteld door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, zij het met enkele bedenkingen en aanpassingen die we hierbij hebben geformuleerd. Deze bedenkingen en aanpassingen drongen zich o.i. op, onder meer gelet op een aantal preliminaire voorwaarden en grondvoorwaarden waarmee de regelgever rekening moet houden bij de keuze voor een al dan niet strafrechtelijke handhaving.

883. Zo moet de regelgever steeds het uitgangspunt hanteren van het strafrecht als laatste redmiddel: een strafrechtelijke handhaving is niet verantwoord indien hetzelfde of een beter resultaat kan worden bereikt door andere handhavingsmechanismen. Daarnaast moet de regelgever voorafgaand nadenken over de doelstellingen die met de bestraffing worden beoogd. De klassieke strafdoelstellingen inzake vergelding (en preventie) kunnen hierbij volgens ons

niet meer als zodanig naar voren worden geschoven als criteria voor strafwaardigheid. Zo niet, neigen de criteria voor strafwaardigheid *a priori* naar een meer vergeldend model, wat net haaks lijkt te staan op de insteek van depenalisering.

884. Daarnaast zijn er een aantal grondvoorwaarden die in acht moeten worden genomen. Deze voorwaarden bieden reeds belangrijke waarborgen bieden tegen willekeur en stellen grenzen aan de vraag of en in welke gevallen een bepaalde gedraging strafbaar kan worden gesteld. We hebben ze opgedeeld in voorwaarden die betrekking hebben op de legaliteitseis, de legitimiteitseis resp. de proportionaliteitseis. De legaliteitseis impliceert dat elke straf en strafbare gedraging een wettelijke grondslag heeft, die bovendien voldoende toegankelijk en voorzienbaar is.

885. Met de legitimiteitseis wordt in de eerste plaats gepolst naar de (legitieme) doelstellingen die met een strafbaarstelling kunnen worden nagestreefd. In navolging van het taxatie-instrument van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid worden de volgende criteria naar voren geschoven: de mate waarin er een hiërarchisch hogere norm is die de strafrechtelijke sanctionering dwingend voorschrijft, de betrokkenheid van de harde kern van fundamentele rechten, de schade aan het individueel belang (de integriteit van personen dan wel de materiële goederen van personen) dan wel de schade aan het algemeen belang (de staat, de economie, het fysieke milieu dan wel het samenleven in een gemeenschap), die deel uitmaakt van de beschrijving van de inbreuk, aanbevelingen van internationale organisaties en de samenhang die er is met andere strafrechtelijk te handhaven inbreuken.

886. Wel maakten we hierbij enkele kanttekeningen, o.a. gelet op het (zeer) ruime en vage karakter van sommige criteria, m.n. wat het schadebegrip betreft. In dit verband argumenteerden we dat de aanwezigheid van het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, dat betrekking heeft op de zgn. reglementaire misdrijven, een criterium is dat mee in de weegschaal kan worden gelegd. Het betreft evenwel enkel *een* argument ten voordele van depenalisering, dat moet worden geschraagd door andere argumenten *pro* depenalisering.

887. In het kader van de legitimiteitseis moet daarnaast worden gepolst naar de subsidiariteit van het strafrecht, waarbij de vraag wordt gesteld of het strafrecht wel een adequaat instrument biedt voor de omschreven inbreuk.

888. Tot slot moet volgens de proportionaliteitseis de strafrechtelijke handhaving proportioneel zijn met de gepleegde feiten. Bovendien moet blijkens de rechtspraak van het EHRM de handhaving in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde legitieme doel.

889. Finaal kwamen we – naast de preliminaire uitgangspunten – tot 19 concrete vragen m.b.t. de voornoemde grondvoorwaarden. Deze preliminaire voorwaarden en grondvoorwaarden gaven vorm aan de uiteindelijke set van criteria. Belangrijk is evenwel dat het onderscheid tussen de diverse criteria niet haarscherp is, maar dat ze elkaar juist doorkruisen en wederzijds beïnvloeden. Een schematisch overzicht van de criteria gaven we reeds in het zesde en laatste hoofdstuk van *supra* Deel II.

890. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de opgestelde set van criteria slechts een *indicatie* kan opleveren m.b.t. de vraag inzake al dan niet depenalisering van de betrokken gedraging. De criteria kunnen m.a.w. nooit worden ingezet als een "hakbijlvoorwaarde" en zijn veeleer op te vatten als richtsnoeren. Dit moet op zijn beurt worden genuanceerd voor het criterium van de aanwezigheid van een hiërarchische hogere norm: wanneer die de strafrechtelijke sanctionering van het betreffende gedrag dwingend voorschrijft, stopt de denkoefening. Wel moet erover worden gewaakt dat op die manier geen afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt van het strafrecht als *ultimum remedium*.

C) De concrete toetsing van de strafbaarstellingen

1. Bedenkingen ten aanzien van de opgestelde set van criteria bij de concrete toetsing en algemene aanbevelingen voor de regelgever

891. Een eerste belangrijke vaststelling die kan worden gemaakt met betrekking tot de concrete toetsing van de strafbepalingen aan de ontwikkelde set van criteria voor strafwaardigheid, is dat het vooropgestelde toetsingskader *meer algemeen blijkt stand te houden* bij de concrete toetsing. Dit impliceert dat deze set van criteria ook in de toekomst kan worden gebruikt door de regelgever bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving om de keuze tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving te faciliteren en te verantwoorden. Gelet op de hogervermelde voordelen is het aanbevolen dat de regelgever deze set van criteria ook daadwerkelijk in acht neemt.

892. Wel werd bij de concrete toetsing van de strafbepalingen duidelijk dat niet alle criteria (in dezelfde mate) terugkomen, zoals hierna nog zal blijken. Toch mag hieruit volgens ons niet algemeen worden afgeleid dat die criteria niet of niet langer zouden mogen worden opgenomen in het toetsingskader. Het betrof immers een specifieke toetsing, m.b.t. (109) specifieke bijzondere strafwetten op het Vlaams niveau. Dit neemt niet weg dat het een vaststelling is die we moeten maken.

893. Wat de *preliminaire uitgangspunten* betreft, stelden we vast dat de regelgever niet altijd (even diepgaand) ingaat op de onderbouwing van de strafbaarstelling. Wanneer hij dit wel doet, valt op dat de regelgever in diverse regelgevingen heeft gekozen voor een gecombineerde handhaving (nl. strafrechtelijk en bestuurlijk). Dit geldt bijvoorbeeld voor het omgevingsrecht, het scheepvaartrecht, het fiscaal recht…. Dit zouden we meer algemeen kunnen beschouwen als het nastreven door de regelgever zelf van het strafrecht als *ultimum remedium*. Daartegenover staat dat er in de voorbereidende werkzaamheden af en toe gewag wordt gemaakt van vergeldende en/of preventieve overwegingen ter verantwoording van de strafbepaling. Aan te stippen valt dat daarnaast ook veeleer externe factoren naar voren worden geschoven om de al dan niet strafrechtelijke handhaving te rechtvaardigen, zoals de effectiviteit van de strafrechtelijke vervolging, de opsporingscapaciteit, de kost van het systeem…. Zoals gezegd, viel een analyse van de externe criteria voor strafwaardigheid evenwel buiten het bestek van dit onderzoek.

894. Het lijkt ons aanbevolen dat de regelgever voldoende aandacht besteedt aan de verantwoording van de strafbaarstelling. Bij voorkeur gebeurt de motivering (mede) aan de hand van de ontwikkelde set van criteria, zoals we reeds eerder hebben aangegeven. Hierbij dient de regelgever voldoende rekening te houden met het uitgangspunt van het strafrecht als laatste redmiddel, zoals nu reeds her en der het geval is. Hoewel de regelgever bij voorkeur op voorhand een duidelijke visie heeft over de beoogde strafdoelstellingen, pleiten we ervoor dat de vergelding en preventie niet als zodanig meer naar voren worden geschoven als criteria ter verantwoording van de strafwaardigheid van de betreffende gedraging.

895. Hoewel dit niet rechtstreeks het voorwerp uitmaakte van de onderzoeksopdracht, valt aan te stippen dat, specifiek wat de gekozen straf(maat) betreft, deze vaak weinig of niet concreet gemotiveerd werd in het licht van de betreffende strafbepaling. Voor soortgelijke inbreuken werd vaak geopteerd voor uiteenlopende straffen, zonder nadere onderbouwing. Mocht de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek doorgang vinden, zal een

harmonisering van de straffen hoe dan ook in de hand worden gewerkt, gelet op de (voorgestelde) opdeling en inschaling in strafniveaus.

896. Specifiek inzake de *criteria met betrekking tot de grondvoorwaarden*, stelden we vooreerst vast dat in alle gevallen de vereiste van een wettelijke grondslag vervuld was, in die zin dat het ging om een reeks bestaande strafbepalingen, waarvoor dus reeds een wettelijke basis voorhanden is. In enkele gevallen rezen er weliswaar (op voorhand of nadien) vragen met betrekking tot het legaliteitsbeginsel, i.h.b. de voorzienbaarheids- of nauwkeurigheidseis, maar hieraan werd bv. geremedieerd door de regelgever zelf of nog, werd de betrokken bepaling alsnog toelaatbaar geacht door de rechtspraak. Vanzelfsprekend moet de regelgever ook bij toekomstige strafbepalingen rekening houden met het legaliteitsbeginsel, als *conditio sine qua non.*

897. Het criterium van de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm die de strafrechtelijke sanctionering dwingend voorschrijft, de zgn. "hakbijlvoorwaarde", kwam dan weer zelden voor. Enkel in het (ruimere) milieurecht en voor sommige bepalingen in het scheepvaartrecht en het arbeidsrecht werden we geconfronteerd met een hogere norm die voorziet in een verplichte strafrechtelijke sanctionering. In andere gevallen is er misschien wel sprake van een hiërarchisch hogere norm, maar schrijft deze niet als zodanig voor dat er een verplichte sanctionering is voor inbreuken op de verplichtingen die eruit voortvloeiend of nog, dat die sanctionering strafrechtelijk moet zijn, zoals het geval is in sommige normen op Europees niveau. Een vaak terugkomende formulering in dit verband is dat de lidstaten weliswaar 'sancties moeten vaststellen, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn', zonder evenwel te bepalen dat het moet gaan om strafsancties. Toch wil dit niet zeggen dat dit criterium niet of minder van belang zou zijn. Het feit dat er een hiërarchisch hogere norm aanwezig is, bijvoorbeeld een in de Grondwet gewaarborgd recht, levert o.i. immers minstens een indicatie op dat een strafrechtelijke handhaving aangewezen is om de bescherming van dit (grond)recht daadwerkelijk te garanderen. Diverse getoetste strafbepalingen konden aan dit criterium worden gelinkt.

898. Een veelvoorkomend criterium betrof de samenhang die er is met reeds bestaande strafrechtelijke bepalingen. Daarnaast was er vaak sprake van schade aan de integriteit van personen dan wel aan de economie, het fysieke milieu en/of het samenleven in een maatschappij, waarop de betreffende inbreuken betrekking hebben.

899. Andere criteria kwamen dan weer minder aan bod, bv. een inbreuk die betrekking heeft op een aantasting van de 'harde kern' van de fundamentele rechten dan wel op materiële schade. Het schuldbestanddeel van het zonder rechtvaardiging aannemen van het strafbaar gestelde gedrag dat de uiting is van het niet-nakomen van de algemene verplichting tot waakzaamheid waartoe de dader gehouden is, maakte wel regelmatig deel uit van de omschrijving van de inbreuk, maar werd niet altijd geflankeerd door andere indicatoren *pro* depenalisering.

900. In enkele gevallen bleek er sprake te zijn van een ander, niet-penaal antwoord of antwoorden op de betreffende gedraging die een meer adequaat antwoord lijken te bieden dan het strafrechtelijke antwoord in het licht van de legitimiteits-/subsidiariteitseis. Vaak speelt in dit verband ook de proportionaliteitseis (evenals meer proceseconomische redenen), nu het veelal gaat om louter overtredingen.

901. Toch moeten we het *relatieve belang per criterium nuanceren*. Reeds eerder wezen we er immers op dat de criteria zich niet haarfijn van elkaar laten onderscheiden, maar integendeel elkaar doorkruisen en versterken. Zo kan er een zekere verbondenheid worden vastgesteld tussen enerzijds het criterium van de aanwezigheid van een hiërarchisch hogere norm, bv. een grondwettelijk gewaarborgd recht, zoals het belang van het kind, en anderzijds die van de aanwezigheid van de 'harde kern' van de fundamentele rechten, ook al hebben we het betrokken recht niet als zodanig aangemerkt, zoals het recht op integriteit van de persoon (in dit geval de persoon die zich in een kwetsbare positie bevindt, *i.e.* het kind).

902. In de mate dat er sprake is van waarden en normen gewaarborgd in een hogere norm, zoals in de Grondwet (of voorstellen hiertoe), kan eveneens worden geargumenteerd dat zij uiting geven aan een (steeds meer) algemeen aanvaarde waarde binnen de maatschappij en dus uiting geven aan het samenleven in die maatschappij, en die in rechtsregels werden of worden omgezet om de bescherming ervan te garanderen. Vanuit die optiek is er dan ook een zekere overlap tussen enerzijds het criterium van de hogere norm en anderzijds die van (de schade aan) het samenleven in gemeenschap waarop de inbreuk betrekking heeft.

903. Uit dit alles blijkt dat de concrete toepassing van de verschillende criteria geen eenvoudige opdracht is. Dit is dan ook een waarschuwing naar de regelgever toe. De regelgever zal hoe dan ook standpunt moeten innemen over de strafwaardigheid van de betrokken gedraging, wat zoals gezegd bij voorkeur gebeurt aan de ontwikkelde set van criteria, maar de

toetsing van die strafwaardigheid en toepassing van de criteria is geen sinecure. Het zal veelal een afweging zijn van verschillende criteria, waarbij doorgaans een combinatie van factoren uiteindelijk een antwoord zal bieden op de vraag naar de al dan niet strafwaardigheid van de betrokken gedraging. In sommige gevallen wijst de combinatie van criteria duidelijk in de ene of de andere richting, maar in andere gevallen is dit allerminst eenduidig. Zelfs in de gevallen waarin het antwoord op de vraag naar al dan niet depenalisering op het eerste gezicht vrij voor de hand liggend is, bv. wegens de aanwezigheid van reglementaire misdrijven, blijkt dit naderhand toch niet zo vanzelfsprekend te zijn, bv. omwille van de samenhang die er is met andere strafrechtelijke bepalingen die niet kan worden genegeerd. Voor bepaalde zaken zal er alsnog moeten worden getrancheerd en is de vraag naar al dan niet depenalisering veelal een beleidskeuze.

904. Dit brengt ons bij de concrete voorstellen tot (al dan niet) depenalisering.

2. Concrete voorstellen tot depenalisering

905. Na de concrete toetsing van de strafbepalingen kunnen we over het algemeen stellen dat er *slechts weinig strafbepalingen in aanmerking komen om te worden gedepenaliseerd.* Dit hangt samen met de (veelvuldige) aanwezigheid van factoren die we konden vaststellen en die veelal pleiten in de richting van het behoud van de bepaling in het strafrecht.[1103] In die zin moet de algemene idee die er is dat het strafrecht nog te veel als standaardrecept wordt gebruikt om afwijkende of ongewenste gedragingen te handhaven[1104], enigszins worden genuanceerd. Wanneer we de oefening maken en de set van criteria concreet toepassen, blijkt immers dat het strafrecht toch vaak nog aangewezen is en zeker nog een rol te spelen heeft, al dan niet eventueel naast andere handhavingsinstrumenten.

906. In elk geval is het zo dat, wanneer er een hiërarchisch hogere norm is die de strafrechtelijke handhaving dwingend voorschrijft, de strafbepaling hoe dan ook in het strafrecht behouden moet blijven. Ook wanneer het gaat om inbreuken die betrekking hebben op een schending van de integriteit van personen, hebben we gepleit voor het behoud van de bepaling in het strafrecht. Bovendien konden we vaak refereren aan reeds bestaande

[1103] Zie de bespreking *supra*, C), 1.
[1104] Zie *supra*, Deel II, Hoofdstuk 2, A).

strafrechtelijke bepalingen, die in lijn liggen met de betrokken strafbepaling en die doorslaggevend bleken te zijn voor het behoud van die strafbepaling. Voor het overige ging het vaak om een afweging van diverse criteria, die op zichzelf misschien niet doorslaggevend bleken te zijn, maar waarbij de combinatie van factoren leidde tot de vaststelling dat de strafrechtelijke handhaving alsnog behouden moet blijven.

907. Daarnaast stelden we vast dat er sprake was een *aantal specifieke misdrijven die vaak terugkwamen en (quasi) altijd strafrechtelijk werden gehandhaafd*. In die gevallen hebben we eveneens gepleit voor het behoud van deze misdrijven in het strafrecht. Het ging meer bepaald om het misdrijf inzake de schending van de geheimhoudingsplicht dan wel het beroepsgeheim, het verhinderen of belemmeren van (toezichts)opdrachten of toezichtsrechten en het doen van iets zonder de daartoe vereiste vergunning, toelating, erkenning….

908. In dit verband past het om te wijzen op de relatief recente Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 04/2019 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep met de deelname van de Vlaams minister-president bevoegd inzake justitie, m.b.t. de vastlegging van de strafrechtelijke prioriteiten in Vlaanderen, die eveneens een aantal 'algemene criteria' heeft uitgewerkt voor de afbakening van strafrechtelijk af te handelen prioriteiten, zij het dat het gaat om andere criteria dan diegenen die we hebben gehanteerd in het kader van dit onderzoek.[1105] Opvallend is evenwel dat we voor het merendeel op dezelfde lijn zitten wat het behoud betreft van de daarin behandelde strafbepalingen.

909. De kaart van depenalisering hebben we in principe wél getrokken *wanneer het louter ging om overtredingen*. Hierbij hebben we rekening gehouden met de vooropgestelde hervorming van het Strafwetboek, waarbij de overtredingen zullen verdwijnen omdat ze ofwel worden gedepenaliseerd, ofwel worden opgewaardeerd tot wanbedrijven (met als risico dat het proportionaliteitsprincipe wordt geschonden). Wel bestaan hierop gemotiveerde uitzonderingen, bv. wegens de samenhang die er is met andere strafbepalingen en het belang van een coherent handhavingsbeleid.

910. Belangrijk is dat het in dit geval zou gaan om een *depenalisering op Vlaams niveau*. Andere gedefederaliseerde entiteiten kunnen hierover dus in andere zin beslissen. Hoewel dit vanzelfsprekend niet bevorderlijk zou zijn voor de eenheid van het strafrechtelijk beleid, is het

[1105] Zie hierover reeds *supra* Deel II.

wel een vaststelling die moet worden gemaakt. Tegelijk hoeft dit geen (doorslaggevend) argument te zijn om niét te depenaliseren, al moet er wel rekening mee worden gehouden. In elk geval is het aangewezen om het beleid binnen de diverse niveaus op elkaar af te stemmen.

911. Tot slot zijn er ook nog een aantal 'hete hangijzers', dit zijn *strafbepalingen waarvoor de toepassing van de set van de criteria geen eenduidig antwoord geeft* en er kan worden gepleit in de richting van zowel het behoud van de strafrechtelijke handhaving als de depenalisering ervan en de handhaving via andere, niet-penale antwoorden. Dit geldt in het bijzonder voor het wegverkeerscontentieux, maar ook bijvoorbeeld voor de antidopingregelgeving en bepaalde aspecten van het fiscaal recht. Er zal hoe dan ook rekening moeten worden gehouden met de ruimere context en de samenhang die er vaak is met andere strafbepalingen op het federale niveau. Daarnaast is er vaak ook sprake van discussie of tegenstrijdige meningen in de literatuur, waardoor nader onderzoek zich in elk geval opdringt. Over deze strafbepalingen zal een keuze moeten worden gemaakt, die in de eerste plaats een beleidskwestie vormt.

Bijlagen

DIENST VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID m.m.v. C. DE CRAIM, C. DEFEVER, A. DELADRIÈRE, E. DEVEUX, R. PARRANDO RAMOS, H. VAN DER LINDEN, *Ontwikkeling van een taxatie-instrument ter bepaling van de strafwaardigheid van het gedrag omschreven in de inbreuk. Eindrapport ter attentie van de minister van Justitie*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, 222 p.