

De defederalisering van justitie

Een rechtsvergelijkende en
rechtspolitieke studie

Arvid ROCHTUS
Stefan SOTTIAUX



INTERSENTIA

Antwerpen – Gent – Cambridge

De defederalisering van justitie. Een rechtsvergelijkende en rechtspolitieke studie
Arvid Rohtus en Stefan Sottiaux

© 2023 Lefebvre Sarrut Belgium NV
Hoogstraat 139/6 – 1000 Brussel

ISBN 978-94-000-1563-0
D/2023/7849/40
NUR 823
Gedrukt in de Europese Unie

Verantwoordelijke uitgever: Paul-Etienne Pimont, Lefebvre Sarrut Belgium NV
Lay-out: Crius Group, Hulshout
Omslagontwerp: Danny Juchtmans / www.dsigngraphics.be
Omslagbeeld: Petrus Van Assche

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

Dit boek is eveneens digitaal beschikbaar op www.stradalex.com en www.jurisquare.be.

“Impressed with a conviction that the due administration of justice is the firmest pillar of good government, I have considered the first arrangement of the judicial department as essential to the happiness of the country, and to the stability of its political system.”

George Washington aan Edmund Randolph, 28 september 1789.

DANKWOORD

“Ne zanger is een groep”, schreef en zong de Antwerpse troubadour Wannes Van de Velde ooit.

Ne zanger is een groep, en een boek is meer dan alleen de auteurs die vermeld worden op de cover.

Daarom willen we graag een aantal mensen luidop bedanken. Voor hun interesse in het onderwerp, voor de kritische lezing van de eerste, tweede en zoveelste versie, voor het debat tijdens meetings. Woorden van dank zijn daarom op hun plaats voor de medewerkers van het Agentschap Justitie en Handhaving, Hubert Bloemen, Peter De Bruycker, Anke Gittenaer, Tamara Küpper, Karolien Thys, Jolien Timmermans, Bob Van den Broeck en Paul Vansant, om hun kennis en ervaring met ons te delen. Voor het tekstuele nazicht zijn we dank verschuldigd aan Ijlal Benkassam, Brigitte D’Hollander, Wim De Grauwe en Dirk Rochtus.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Zuhail Demir, de eerste Vlaams minister van Justitie en Handhaving en naar haar adjunct-kabinetschef, Niki Dheedene.

Voorts danken we em. prof. Paul Van Orshoven, dr. Claire Buggenhoudt en dr. Karel Reybrouck voor de boeiende gesprekken over de thema’s die in dit boek aan bod komen. Tot slot zijn we Charlotte De Belie en het hele team van Intersentia erkentelijk voor de vlotte samenwerking en de mooie uitgave van dit boek.

Deze studie kwam tot stand in het raam van een opdracht van de Vlaamse overheid (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Agentschap Justitie en Handhaving). We danken de Vlaamse overheid voor de logistieke en inhoudelijke ondersteuning van dit onderzoeksproject.

Leuven, 16 december 2022

Arvid ROCHTUS
Stefan SOTTIAUX

VOORWOORD

Quo vadis Justitia?

Vlaamse justitie is een politieke bevoegdheid die nauwelijks iemand kan boeien.

De bovenstaande analyse is afkomstig van een journalist en wordt breed gedeeld in de media. Er is inderdaad weinig aandacht voor Vlaamse Justitie. Het is in hun ogen het klein Vlaamse sloepje dat door de grote federale tanker Justitie wordt meegevoerd in de wereld van criminaliteitsbestrijding en strafuitvoering. Dat is zonder meer een kortzichtig en oppervlakkig oordeel dat zal evolueren met de tijd. Die visie zorgt er echter vandaag wel mee voor dat er een belangrijke leegte is ontstaan in het publieke en dus ook het politieke debat. Het onderzoek van Arvid Rohtus en Stefan Sottiaux dat u nu in handen heeft, wil die leegte opvullen met enkele fundamentele vaststellingen en mogelijke scenario's voor de toekomst.

De kern van het justitiedebat is even complex als eenvoudig:

Qua vadis Justitia?

Waar gaat onze justitie heen? Want alvast over één zaak zijn zowel vrienden als vijanden van staatshervormingen het eens: justitie kan en mag niet ter plaatse blijven trappelen. Hoewel de politieke remedies tussen de deelstaten verschillen, ontkent niemand de bestaande problemen. En dat is een belangrijke eerste stap in hervormingen. Het overhevelen van bevoegdheden binnen de Belgische constructie is ook na zes staatshervormingen nog steeds niet bevredigend voor alle betrokken niveaus.

Die analyse is van toepassing op wel meer overgehevelde bevoegdheden, maar justitie mag er een schoolvoorbeeld van genoemd worden. Het is geen verhaal van losse eindjes, maar van het ontbreken van fundamentele. Los van het staatkundig-ideologische debat, moeten vooral fundamenteel democratische problemen aangepakt worden. Een gezonde democratische staat bestaat uit een wetgevende, een uitvoerende en een rechterlijke macht. Die eerste twee pijlers staan er. De laatste ontbreekt in onze deelstaten.

Dat laat zich voelen in de manier waarop de Belgische justitie omgaat met de decreten van de deelstaten. Op papier zijn wetten en decreten volledig gelijkwaar-

dig. In realiteit worden decreten in dit land stiefmoederlijk behandeld. En dat blijft niet zonder gevolgen. Bij milieuovertredingen wordt slechts in zo'n 15% van de gevallen gedagvaard of een minnelijke schikking getroffen door de rechtbank. De politiediensten vragen zich zelfs openlijk af of zij als federale entiteit wel moeten instaan voor het handhaven van decreten. De zwakke vervolgingsgraad van decreten maakt ons bijzonder kwetsbaar voor wie daar misbruik van wenst te maken. Wanneer milieuovertredingen niet zorgvuldig worden onderzocht, vervolgd en vermeden, komt de volksgezondheid in het gedrang. *Quo vadis Justitia?*

Strafuitvoering is een andere mammoet in de kamer. Het Belgische detentiebeleid wordt internationaal al decennia zwaar bekritiseerd. Verdachten in onze buurlanden vechten met succes overlevering aan België aan op basis van onmenselijke toestanden in onze gevangenissen. Het federale niveau reageert daarop door de hete aardappel zonder voldoende bijbehorende middelen door te schuiven naar de deelstaten. Alternatieve straffen worden bijgevolg niet gehanteerd om recidive te doen dalen en de maatschappij te beschermen. Wel om overbevolking tegen te gaan. Het verschuiven van verantwoordelijkheid is geen basis voor een veiligheidsbeleid. Strafuitvoering hoort in één bevoegde, verantwoordelijke hand. *Quo vadis Justitia?*

Als Vlaams minister van Justitie maak ik me sterk dat de deelstaten een oplossing kunnen bieden voor deze en andere problemen binnen justitie. Een nieuwe, door-dachte en liefst laatste staatshervorming is daarvoor echter onvermijdelijk. In dat proces wil Vlaanderen niet het sloepje zijn dat meegevoerd wordt aan de federale tanker Justitie. Wel de sleepboot die een betrouwbare justitie voor alle Vlamingen een veilige haven binnenloodst.

Zuhal DEMIR

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

INHOUD

<i>Dankwoord</i>	vii
<i>Voorwoord. Quo vadis Justitia?</i>	ix

DEEL I.

ALGEMENE INLEIDING.	1
--------------------------	---

Hoofdstuk 1.

Begripsomschrijving	3
----------------------------------	---

I. Inleiding	3
II. Justitie in de traditionele zin: het gerechtswezen	4
III. Justitie in de bevoegdheidsrechtelijke zin: een ruimer begrip	5
IV. Justitie en handhaving	9

Hoofdstuk 2.

Belang van justitie en handhaving	13
--	----

I. Inleiding	13
II. In een staat	13
III. In een federale staat	14

Hoofdstuk 3.

Justitie en federalisme	19
--------------------------------------	----

I. Twee basismodellen: dual en uitvoerend	19
II. België als duale federale staat	22

DEEL II.

HUIDIGE BEVOEGDHEIDSVERDELING INZAKE JUSTITIE

EN HANDHAVING.	25
---------------------	----

Hoofdstuk 1.

Basisbeginselen	27
------------------------------	----

I. Inleiding	27
II. Exclusiviteitsbeginsel	27
III. Verticaliteitsbeginsel	29

IV. Uitzonderingen op en nuanceringen van het exclusiviteits- en verti- caliteitsbeginsel	30
A. Gedeelde exclusieve bevoegdheden	30
B. Parallele bevoegdheden	31
C. Parallele uitoefening van exclusieve bevoegdheden	32
D. Integraal concurrerende bevoegdheden	33
E. Beperkt concurrerende bevoegdheden	35

Hoofdstuk 2.

Bevoegdheidscategorieën	37
I. Inleiding	37
II. Toegewezen bevoegdheden	37
III. Residuaire bevoegdheden	38
IV. Voorbehouden bevoegdheden	39
A. Algemeen	39
B. Door de Grondwet aan de bijzondere wetgever voorbehouden aangelegenheden	40
C. Door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden	40
D. Door de Grondwet aan de federale uitvoerende macht voorbe- houden aangelegenheden	43
V. Impliciete bevoegdheden	43

Hoofdstuk 3.

Overzicht van de federale bevoegdheden	47
I. Inleiding	47
II. Inrichting, organisatie en bevoegdheid van de hoven en rechtbanken.	47
A. Algemeen	47
B. Bevoegdheidsgrondslag	48
C. Mogelijkheid tot bevoegdheidsoverdracht	50
III. Rechtspleging	53
IV. Handhaving van vonnissen en arresten	55
V. Rechtsbijstand	57
A. Voor de zesde staats hervorming	57
B. Juridische tweedelijnsbijstand	60
VI. Arbitrage	61
VII. Specifieke federale instellingen en rechtscolleges	62
A. Het Grondwettelijk Hof	62
B. De Raad van State	63
C. De Hoge Raad voor de Justitie	66
D. De administratieve rechtscolleges	67

VIII. Strafrecht	70
A. Inleiding	70
B. Materieel strafrecht	70
1. Strafbepalingen met een algemene draagwijdte	71
2. Strafbepalingen in federale aangelegenheden	73
3. Boek I van het Strafwetboek	74
C. Formeel strafrecht	75
1. De actoren van de strafprocedure	77
a. De politiediensten	77
b. Openbaar ministerie	77
c. De strafrechtscolleges	78
2. Het opsporings- en vervolgingsbeleid	79
a. Het injunctierecht	79
b. De richtlijnen van het strafrechtelijk beleid	80
3. De vorm van de vervolging	81
4. De strafuitvoering	82
a. Algemeen	83
b. Het statuut van de gedetineerde	84
1) De interne rechtspositie van de gedetineerde	85
2) De externe rechtspositie van de gedetineerde	86
IX. Veiligheid, openbare orde en politie	88
A. Inleiding	88
B. Veiligheid	89
1. Inleiding	89
2. Staatsveiligheid	89
3. Civiele veiligheid	91
4. Private veiligheid	93
C. Openbare orde en politie	93
1. Inleiding	93
2. De politiefunctie	95
a. Inleiding	95
b. Administratieve politie	97
1) Algemene administratieve politie	97
2) Administratieve sancties	100
3) Zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning	102
c. Gerechtelijke politie	103
3. De politiediensten	104
a. Inleiding	104
b. Organisatie en bevoegdheden van de geïntegreerde politiediensten	108
1) Lokale politie	110

2) Federale politie	112
c. Statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiediensten	113

Hoofdstuk 4.

Overzicht van de deelstatelijke bevoegdheden	117
---	------------

I. Inleiding	117
II. Inrichting, organisatie en bevoegdheid van de hoven en rechtbanken.	117
III. Rechtspleging	120
IV. Handhaving van vonnissen en arresten.	122
V. Rechtsbijstand.	123
VI. Arbitrage	123
VII. Specifieke deelstatelijke rechtscolleges.	125
VIII. Strafrecht.	132
A. Inleiding.	132
B. Materieel strafrecht	132
1. De strafbaarstelling van de niet-naleving van decreten en ordonnanties	133
2. Het bepalen van de straffen.	135
3. De principiële toepasselijkheid van boek I van het Strafwetboek.	137
4. Het eensluidend advies van de Ministerraad	140
5. Conflictregeling.	143
C. Formeel strafrecht	146
1. Het verlenen van de hoedanigheid van agent van gerechtelijke politie	146
2. De bewijswaarde van processen-verbaal.	149
3. De bevoegdheid tot het bepalen van de gevallen van huiszoeking	150
4. Het injunctierecht.	152
5. De richtlijnen van het strafrechtelijk beleid	153
6. Impliciete bevoegdheden.	157
D. Strafvuitvoering	159
1. Sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie	159
2. De justitiehuisen	161
a. Algemeen	161
b. Samenwerkingsverplichting	164
3. Het elektronisch toezicht.	167
IX. Jeugddelinquentierecht	168
A. Inleiding.	168
B. Draagwijdte van het jeugddelinquentierecht.	169

1.	Finaliteit van het jeugddelinquentierecht	169
2.	Omvang van de gemeenschapsbevoegdheid.	171
3.	Uithandengeving.	173
C.	Uitzonderingen op de gemeenschapsbevoegdheid.	174
1.	Strafbaarstelling van gedragingen die een inbreuk plegen op de jeugdbescherming	175
2.	Jeugdgerichten	176
3.	Organisatie van de jeugdgerichten	177
4.	Rechtspleging voor de jeugdgerichten	178
5.	Materiële en territoriale bevoegdheid jeugdgerichten	181
D.	Samenwerkingsverplichtingen.	183
E.	Strafuitvoering ten aanzien van uit handen gegeven minderjarigen	184
X.	Veiligheid, openbare orde en politie.	185
A.	Veiligheid.	185
B.	Openbare orde en bestuurlijke handhaving.	187
C.	Conflictregeling	188

Hoofdstuk 5.

	Financiering van justitie en handhaving	193
I.	Inleiding	193
II.	Algemene beginselen.	193
A.	Bestedingsautonomie.	193
B.	Fiscale autonomie	194
III.	Financiering van de huidige bevoegdheden	196
IV.	Financiering van verdere bevoegdheidsoverdrachten	199

Hoofdstuk 6.

	Evaluatie van de huidige bevoegdheidsverdeling.	201
I.	Wetgevende bevoegdheid	201
A.	Algemeen.	201
B.	Impliciete bevoegdheden.	202
1.	Rechtsonzekerheid	202
2.	Precair karakter.	204
3.	Gebrek aan coherentie	206
C.	Dubbelaspectleer	207
1.	Voor- en nadelen.	207
2.	Cumulatieve toepassing of normconflict?.	210
3.	Gebrek aan coherentie	214
II.	Rechterlijke bevoegdheid	215
A.	Algemeen.	215
B.	Hoven en rechtbanken.	216
1.	Principieel federale bevoegdheid	216

a.	Algemeen	216
b.	Deelstatelijke inspraak bij de totstandkoming van de federale wetgeving.....	217
c.	Deelstatelijke inspraak bij de benoeming van de magistraten	219
2.	Justitie en het bipolaire Belgische federalisme	221
a.	Algemeen: taal en territorialiteit	221
b.	Hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel ..	222
c.	Hof van Cassatie	224
C.	Administratieve rechtscolleges en de Raad van State.....	226
1.	Deelstatelijke administratieve rechtscolleges.....	226
2.	Raad van State	229
D.	Grondwettelijk Hof	231
III.	Uitvoerende bevoegdheden	232
A.	Strafuitvoering	232
B.	Strafrechtelijk beleid	232
C.	Veiligheid, politie en openbare ordehandhaving	234

Hoofdstuk 7.

	Procedure voor bevoegdheidsoverdrachten	237
I.	Inleiding	237
II.	Herfederaliseren huidige justitiebevoegdheden	237
III.	Verdere bevoegdheidsoverdrachten naar de deelstaten.....	239
A.	Met of zonder grondwetswijziging?.....	239
1.	Inleiding	239
2.	Categorisering van de justitiebevoegdheden	240
a.	Residuaire bevoegdheden <i>sensu stricto</i>	240
b.	Residuaire bevoegdheden <i>sensu lato</i>	241
c.	Door de Grondwet aan de bijzondere wetgever voorhouden aangelegenheden.....	241
d.	Door de Grondwet aan de federale wetgever voorhouden aangelegenheden.....	242
B.	Naar de gemeenschappen of de gewesten?.....	243

DEEL III.

	RECHTSVERGELIJKING.....	247
--	--------------------------------	------------

Hoofdstuk 1.

	Justitie en vergelijkend federalisme.....	249
I.	Vergelijkend federalisme: beperkingen en mogelijkheden	249
II.	Algemeen over justitie en vergelijkend federalisme	251
III.	Categorisering: duaal en uitvoerend.....	253

Hoofdstuk 2.

Justitie en handhaving in federale staten	259
I. Unitaire gerechtswezens	259
A. Rusland	259
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	259
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	259
B. Zuid-Afrika	260
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	260
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	261
C. Oostenrijk	262
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	262
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	264
D. Spanje	267
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	267
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	270
E. Italië	272
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	272
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	274
F. Tussentijdse beschouwing.	274
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	274
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	275
II. Parallele gerechtswezens	277
A. De Verenigde Staten van Amerika.	277
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	277
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	282
B. Australië.	286
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	286
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	289
C. Latijns-Amerikaanse staten: Argentinië, Brazilië en Mexico	293
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	293
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	296
D. Verenigd Koninkrijk	302
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	302
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	309
E. Tussentijdse beschouwing.	315
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	315
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	317
III. Geïntegreerde gerechtswezens.	321
A. Duitsland	321
1. Federalisme en bevoegdheidsverdeling.	321
2. Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.	325
B. Zwitserland	333

1.	Federalisme en bevoegdheidsverdeling.....	333
2.	Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.....	336
C.	Canada.....	340
1.	Federalisme en bevoegdheidsverdeling.....	340
2.	Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.....	345
D.	India.....	350
1.	Federalisme en bevoegdheidsverdeling.....	350
2.	Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.....	352
E.	Tussentijdse beschouwing.....	355
1.	Federalisme en bevoegdheidsverdeling.....	355
2.	Bevoegdheidsverdeling inzake justitie en handhaving.....	357
IV.	Algemene beschouwing over justitie en handhaving in federale staten .	360

DEEL IV.

RECHTSPOLITIEKE ARGUMENTEN VOOR EN TEGEN EEN

VERDERE DEFEDERALISERING VAN JUSTITIE EN HANDHAVING.. 369

Hoofdstuk 1.

Argumenten voor defederalisering 371

I.	Heterogeniteit van de beleidspreferenties.....	371
II.	Subsidiariteits- en democratiebeginsel.....	377
III.	Nieuwe dynamiek en investeringen.....	379
IV.	Gebrekkige en niet democratisch gecontroleerde handhaving van decreten.....	380
V.	Homogene bevoegdheden.....	384

Hoofdstuk 2.

Argumenten tegen defederalisering 389

I.	Rechtseenheid en rechtszekerheid.....	389
II.	Schaalvoordelen.....	391
III.	Externaliteiten.....	392
IV.	Homogene bevoegdheden.....	392

DEEL V.

TOEKOMSTSCENARIO'S VOOR JUSTITIE EN HANDHAVING 393

Hoofdstuk 1.

Bespreking voorgaande modellen 395

I.	Het model-Storme (2003).....	395
II.	Het model-Landuyt (2004).....	399
III.	Modellen in het kader van de zesde staats hervorming (2010-2011)	401

Hoofdstuk 2.

Enkele mogelijke scenario's	403
I. Wetgevende bevoegdheid	403
A. Algemeen	403
B. Huidig bevoegdheidsverdelend systeem	405
C. Eerste alternatief: concurrerende bevoegdheden	407
1. Integraal concurrerende bevoegdheden met federale voorrang ..	408
2. Beperkt concurrerende bevoegdheden met federale voorrang ...	409
3. Integraal concurrerende bevoegdheden met deelstatelijke voorrang	410
D. Tweede alternatief: algemene deelstatelijke bevoegdheid	412
1. Algemeen	412
2. Gemeenschaps- of gewestbevoegdheid?	413
3. Rechtseenheid op deelstatelijk niveau	414
4. Uitzondering: interdeelstatelijke rechtssituaties en erken- ningsregels	415
5. Uitzondering: taalgebruik in gerechtszaken en vereisten van taalkennis	416
II. Rechterlijke bevoegdheid	418
A. Hoven en rechtbanken	418
1. In een 'unie van vier deelstaten'	418
2. Gemeenschapsmodel	422
3. Gewestmodel	425
4. Federale modellen	426
5. Federale bevoegdheden	427
a. Bijzondere wetgevende bevoegdheid	427
b. Hof van Cassatie	427
c. Specifieke rechtscolleges	429
6. Benoeming van de magistraten en het gerechtspersoneel	429
B. Administratieve rechtscolleges en de Raad van State	430
C. Grondwettelijk Hof	436
III. Uitvoerende bevoegdheden	438
A. Strafitvoering	438
B. Strafrechtelijk beleid	440
C. Veiligheid, politie en openbare orde	443

