



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.371/3
van 18 juni 2026

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van verschillende decreten die behoren tot de beleidsvelden Justitie en Handhaving, Bestuursrechtspraak, en Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, wat betreft de harmonisatie met het nieuwe Strafwetboek en overige wijzigingen’

Op 11 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van verschillende decreten die behoren tot de beleidsvelden Justitie en Handhaving, Bestuursrechtspraak, en Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, wat betreft de harmonisatie met het nieuwe Strafwetboek en overige wijzigingen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Steven LIERMAN, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juni 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe een aantal decreten aan te passen aan het Strafwetboek dat op 1 september 2026 in werking treedt (hierna: het nieuwe Strafwetboek).² Zo worden in de betrokken decreten de bestaande verwijzingen aangepast aan het nieuwe Strafwetboek, worden de straffen afgestemd op die in het nieuwe Strafwetboek en wordt ook de gebruikte terminologie aangepast. Met het oog hierop worden het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (artikel 2 van het voorontwerp), het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitieuizen en de juridische eerstelijnsbijstand’ (artikelen 3 tot 6), het decreet van 21 mei 2021 ‘houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidszellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme’ (artikelen 7 tot 13), het decreet van 30 juni 2023 ‘over de verwerking van de persoonsgegevens in het kader van een multidisciplinaire samenwerking bij deelname aan een casusoverleg op basis van artikel 458ter van het Strafwetboek’ (artikelen 14 tot 17), het decreet van 22 december 2023 ‘houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur’ (artikelen 18, 22 en 23), het decreet van 29 maart 2024 ‘tot oprichting en regeling van de Veilige Huizen’ (artikelen 24 tot 31), het decreet van 2 mei 2025 ‘tot oprichting en regeling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag’ (artikel 32), het decreet van 16 januari 2004 ‘op de begraafplaatsen en de lijkbezorging’ (artikel 33), het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikelen 34 tot 38), het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (artikelen 39 tot 69), het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 (artikel 70), en het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (artikelen 71 tot 77) gewijzigd.

Daarnaast worden in het voormelde decreet van 22 december 2023 de verwijzingen naar de “distributienetbeheerders” vervangen door verwijzingen naar de “netbeheerders”, en worden de categorieën uitgebreid van de netbeheerders waarmee het openbaar bestuur een protocol kan sluiten om nuttige gegevens te kunnen inwinnen in het kader van de uitvoering van integriteitsbeoordelingen (artikelen 19 tot 21).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek I van het Strafwetboek’ en de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek II van het Strafwetboek’.

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 september 2026 (artikel 78).

VORMVEREISTEN

3. In de beslissing van de Vlaamse Regering van 8 mei 2026 wordt bepaald dat het voorontwerp op de agenda moet worden geplaatst van een vergadering van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“Dit staat geagendeerd op de eerstvolgende vergadering van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap op woensdag 10 juni 2026. Het resultaat van de onderhandelingen zal nog in een protocol geformaliseerd worden.”

4.1. Artikel 21 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 11 van het decreet van 22 december 2023, dat een openbaar bestuur toelaat met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol te sluiten om nuttige gegevens te kunnen inwinnen in het kader van de uitvoering van integriteitsbeoordelingen. De ontworpen wijzigingen strekken ertoe gewag te maken van “netbeheerders” (in plaats van “distributienetbeheerders”) en om de categorieën uit te breiden van netbeheerders waarmee een openbaar bestuur een protocol kan sluiten.

Gevraagd of die bepaling overeenkomstig artikel 36, lid 4, van 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 (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voor advies werd voorgelegd aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: VTC) of de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: GBA), antwoordde de gemachtigde ontkennend:

“De wijziging aan artikel 11 van het decreet van 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, zoals opgenomen artikel 21 van het voorontwerp van decreet, betreft enkel een aanpassing van definities. Inhoudelijk wordt er niets gewijzigd t.a.v. de reeds bestaande regeling in het decreet van 22 december 2023 m.b.t. nutsbedrijven en distributienetbeheerders. De netbeheerders, die in de ontwerp-bepaling worden opgesomd, zouden immers ook nu reeds bevraagd kunnen worden in het kader van een integriteitsonderzoek. Deze aanpassing brengt dus geen uitbreiding met zich mee.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“Over het decreet van 22 december 2023 zelf werd advies ingewonnen van zowel de Vlaamse Toezichtcommissie als de Gegevensbeschermingsautoriteit. Aangezien dit voorontwerp geen inhoudelijke wijziging met zich meebrengt, werd het niet opnieuw voorgelegd.”

4.2. In de memorie van toelichting wordt aangaande de artikelen 19 tot 21 van het voorontwerp evenwel het volgende gesteld:

“In artikel 11 van hetzelfde decreet wordt o.a. bepaald dat de ‘distributienetbeheerders’ een protocol sluiten om nuttige gegevens te kunnen inwinnen in het kader van de uitvoering van integriteitsbeoordelingen. Distributienetbeheerders worden in casu gedefinieerd als ‘de netbeheerders, vermeld in artikel 2, 11°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, en de beheerder van het aardgasvervoersnet, vermeld in artikel 1, 13°, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’.

Er wordt vastgesteld dat deze definitie de lading niet volledig dekt. Het energielandschap wordt immers gekenmerkt door een niet-homogene bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten en de federale overheid, waardoor er verschillende types netbeheerders actief zijn voor elektriciteit en aardgas, en dit naargelang het gaat om distributie of vervoer en de concrete delimitatie daarbij. De thans in artikel 11 gehanteerde definitie vat echter enkel de (gewestelijke) elektriciteitsdistributienetbeheerders (Fluvius) en de (federale) beheerder van het aardgasvervoersnet (Fluxys) maar niet de (gewestelijke) aardgasdistributienetbeheerders (Fluvius), de (gewestelijke) beheerder van het plaatselijk vervoersnet van elektriciteit (Elia, ≤ 70 kilovolt) of de (federale) transmissienetbeheerder m.b.t. elektriciteit (Elia, > 70 kilovolt). Nochtans zijn ook die types van netbeheerders van belang voor de toepassing van dit decreet. Dit wordt thans rechtgezet.

De verwijzing naar ‘distributienetbeheerders’ in artikel 10 en in het opschrift van hoofdstuk 5 van het decreet van 22 december 2023 wordt conform aangepast.”

Hieruit kan worden opgemaakt dat de mogelijkheid voor openbare overheden om een protocol te sluiten om nuttige gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens, te kunnen inwinnen in het kader van de uitvoering van integriteitsbeoordelingen, wordt uitgebreid tot nieuwe categorieën van netbeheerders. In zoverre aldus een bijkomende verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld, moet het advies van de VTC of de GBA worden gevraagd.

Het gegeven dat, zoals de gemachtigde opmerkt, de VTC advies heeft gegeven over het decreet van 22 december 2023, doet hieraan geen afbreuk, vermits dat advies geen betrekking kan hebben gehad op de verwerking van persoonsgegevens waarin de ontworpen regeling voorziet.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,³ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt vastgesteld dat in het nieuwe Strafwetboek “[v]oortaan wordt (...) gewerkt met strafniveaus (art. 36 van het nieuwe

³ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Strafwetboek) in plaats van afzonderlijke strafvorken per misdrijf” en dat dat ook geldt voor de misdrijven opgenomen in bijzondere strafwetgeving. Voorts wordt vastgesteld dat “[v]erschillende decreten binnen de beleidsvelden Justitie en Handhaving en Bestuursrechtspraak, alsook het beleidsveld Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, (...) verwijzingen [bevatten] naar de federaal geregelde misdrijven en strafvorken. Bovendien bevatten enkele decreten ook een eigen Vlaamse strafbaarstelling, waardoor de gehanteerde strafvork moet worden omgezet in een strafniveau conform het nieuwe Strafwetboek”. Het voorontwerp beoogt die decreten aan te passen aan het nieuwe stelsel.

Daarbij is volgens de memorie van toelichting het uitgangspunt het volgende:

“De voorgestelde wijzigingen betreffen een louter materiële omzetting naar aanleiding van het nieuwe Strafwetboek. Er worden geen inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd.

De omzetting naar de bepalingen van het nieuwe Strafwetboek wordt uitgevoerd met behulp van de concordantietabel als bijlage bij het nieuwe Strafwetboek. Bij de omzetting van oude strafvorken naar nieuwe strafniveaus wordt gekozen voor het strafniveau dat het meeste aanleunt bij de oude strafvork.”

Bij de analyse van de impact op de grondrechten en het gelijkheidsbeginsel wordt ook gesteld dat het voorontwerp “geen impact [heeft] op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel. Het gaat louter om materiële aanpassingen die geen inhoudelijke wijziging inhouden”.

Daarbij wordt blijkens de memorie van toelichting het conversiemechanisme gebruikt waarin artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek voorziet.

In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt.

6.2. Artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek luidt als volgt:

“§ 1. Indien de hoofdstraf in de bijzondere strafwet of in de uitvoering van de bijzondere strafwetten niet is omschreven als een straf van niveau 1 tot 8, moet de in de wet bepaalde straf als volgt worden gelezen:

(...)

5° indien het maximum van de hoofdstraf bestaat uit vijf jaar opsluiting of hechtenis tot ten hoogste tien jaar opsluiting of hechtenis, moet dit worden gelezen als een straf van niveau 3;

6° indien het maximum van de hoofdstraf bestaat uit meer dan drie jaar gevangenisstraf tot ten hoogste vijf jaar gevangenisstraf, moet dit worden gelezen als een straf van niveau 3;

7° indien het maximum van de hoofdstraf bestaat uit een jaar gevangenisstraf tot ten hoogste drie jaar gevangenisstraf, moet dit worden gelezen als een straf van niveau 2;

8° indien het maximum van de hoofdstraf bestaat uit acht dagen gevangenisstraf tot ten hoogste twaalf maanden gevangenisstraf, moet dit worden gelezen als een straf van niveau 1;

9° indien het maximum van de hoofdstraf bestaat uit een geldboete van meer dan 25 euro, moet dit worden gelezen als een straf van niveau 1.

In afwijking van artikel 36, achtste lid, 1°, en artikel 38, negende lid, 1°, bestaat het minimale en maximale bedrag van de geldboete uit het bedrag dat in de bijzondere strafwet respectievelijk is bepaald, vermenigvuldigd met 10, behoudens indien de feiten dateren van voor de inwerkingtreding van dit Wetboek. In dat laatste geval wordt het bedrag van de geldboete verhoogd overeenkomstig de op het moment van de feiten van toepassing zijnde opdecimen zoals bepaald in artikel 1, derde lid, van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten.

Indien het maximum van de hoofdstraf bestaat uit een gevangenisstraf van ten hoogste zeven dagen of een geldboete van ten hoogste 25 euro, moet de strafbaarstelling als opgeheven worden beschouwd.

§ 2. Indien naast de hoofdstraffen bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, 1° tot 8°, de bijzondere wet voorziet in een geldboete als bijkomende straf, bestaat het minimale en maximale bedrag van de geldboete, in afwijking van artikel 52, § 1, uit het bedrag dat in de bijzondere wet respectievelijk is bepaald, vermenigvuldigd met 8, behoudens indien de feiten dateren van voor de inwerkingtreding van dit Wetboek. In dat laatste geval wordt het bedrag van de geldboete dat in de bijzondere wet respectievelijk is bepaald, verhoogd overeenkomstig de op het moment van de feiten van toepassing zijnde opdecimen zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten.”

Artikel 36, negende lid, 1°, van het nieuwe Strafwetboek, waar in artikel 78, § 1, tweede lid, van hetzelfde wetboek naar wordt verwezen, luidt als volgt:

“De straf van niveau 1 bestaat uit een van de volgende straffen:

1° de geldboete van 200 euro tot ten hoogste 20.000 euro;”.

Artikel 52, § 1, van het nieuwe Strafwetboek, waar in artikel 78, § 2, van hetzelfde wetboek naar wordt verwezen, luidt:

“De geldboete kan worden opgelegd, hetzij als hoofdstraf, hetzij als bijkomende straf.

In geval van veroordeling tot een straf van niveau 2 tot en met 8 kan de rechter de volgende geldboete als bijkomende straf uitspreken:

(...)

6° indien de hoofdstraf een straf van niveau 3 is, een geldboete van 200 euro tot ten hoogste 10.000 euro;

7° indien de hoofdstraf een straf van niveau 2 is, een geldboete van 200 euro tot ten hoogste 5.000 euro.”

6.3. Ofschoon, zoals vermeld, de stellers van het voorontwerp beogen dit conversiemechanisme toe te passen, moet worden vastgesteld dat dit niet op een coherente wijze is gebeurd, zoals blijkt uit wat volgt.

6.4.1. Zo voorzien alleen de artikelen 42, 46 en 59 van het voorontwerp in een maximale geldboete “in afwijking van artikel 36, negende lid van het Strafwetboek” (lees: “artikel 36, negende lid, 1°, van het Strafwetboek”).

In de memorie van toelichting wordt die afwijking als volgt verantwoord:

“Gelet op de originele lage maximale boete, wordt ook een maximumboete bepaald die lager ligt dan het maximum van strafniveau 1.”

Om die maximale geldboete in de ontworpen artikelen 199/1, 224, eerste lid, en 240 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 te bepalen werd het bedrag van de geldboete dat thans in die bepalingen wordt vermeld, namelijk 500 en 200 euro, vermenigvuldigd met acht. Te dien aanzien moet er wel op worden gewezen dat artikel 78, § 1, tweede lid, van het nieuwe Strafwetboek, sinds de wijziging ervan bij artikel 24 van de wet van 16 maart 2026 ‘tot wijziging van de wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek I van het Strafwetboek en de wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek II van het Strafwetboek’, in een vermenigvuldiging met tien, in plaats van met acht voorziet. Ofschoon de decreetgever niet verplicht is eenzelfde vermenigvuldigingsfactor te hanteren, moet worden vastgesteld dat de in de ontworpen artikelen 199/1, 224, eerste lid, en 240 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 vermelde maximale geldboetes niet volledig overeenstemmen met wat zou voortvloeien uit de toepassing van het conversiemechanisme in artikel 78, § 1, van het nieuwe Strafwetboek.

6.4.2. In de overige bepalingen van het voorontwerp die in de betrokken decretale bepalingen de aldaar vermelde straffen omzetten naar een straf van niveau 1,⁴ wordt daarentegen geen bedrag van de maximale geldboete bepaald, zodat die overeenkomstig artikel 36, negende lid, 1°, van het nieuwe Strafwetboek ten hoogste 20.000 euro bedraagt. Aldus wordt wel toepassing gemaakt van de regel vermeld in artikel 78, § 1, eerste lid, 8°, van het nieuwe Strafwetboek, maar niet van het tweede lid van die bepaling.

De decreetgever is bij het aanpassen van bestaande decretale strafbepalingen aan het nieuwe Strafwetboek niet verplicht om hetzelfde conversiemechanisme toe te passen als dat vermeld in artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek, en kan ervoor kiezen dat mechanisme slechts ten dele toe te passen. Er moet echter op worden gewezen dat dit voor een aantal decretale bepalingen ertoe leidt dat de maximale geldboete van 20.000 euro waarin wordt voorzien aanzienlijk hoger is dan het bedrag van de geldboete dat thans in die bepalingen wordt vermeld, namelijk 200, 500 of 1000 euro, vermenigvuldigd met tien. Dat is met name het geval voor de strafbepalingen tot wijziging waarvan de artikelen 34, 35, 44, 1°, 45, 48, 1°, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 61, 2°, 62, 63, 64, 68, 71 en 72 van het voorontwerp strekken.

Omgekeerd leiden de wijzigingen waarin de artikelen 43 en 60 van het voorontwerp voorzien ertoe dat de maximale geldboete van 20.000 euro die van toepassing wordt (aanzienlijker) lager is dan de bedragen van de geldboete die thans in de door die bepalingen gewijzigde artikelen worden vermeld, namelijk 100.000 en 3000 euro, vermenigvuldigd met tien.

6.4.3. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof behoort de vaststelling van de ernst van een misdrijf en van de zwaarwichtigheid waarmee dat misdrijf kan worden bestraft, in beginsel tot de beleidsvrijheid van de wetgever. Wat de strafmaat betreft, beperkt het Hof zijn beoordeling tot die gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is

⁴ Namelijk de artikelen 34, 35, 43, 44, 1°, 45, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 1°, 55, 56, 60, 61, 2°, 62, 63, 64, 68, 71 en 72 van het voorontwerp.

dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling tussen vergelijkbare misdrijven, hetgeen te dezen niet het geval is.⁵

Gelet hierop mag de decreetgever van de aanpassing van de voormelde decreten aan het nieuwe Strafwetboek gebruik maken om in een hogere of lagere geldboete te voorzien dan die waartoe de toepassing van artikel 78, § 1, tweede lid, van het nieuwe Strafwetboek zou leiden. De vraag rijst echter of dit wel de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, vermits in de memorie van toelichting herhaalde malen wordt gesteld dat gebruik wordt gemaakt van het conversiemechanisme van artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek en dat geen inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd. In zoverre in hogere of lagere geldboetes wordt voorzien dan degene die zouden voortvloeien uit de toepassing van artikel 78, § 1, tweede lid, van het nieuwe Strafwetboek, lijkt wel degelijk gewag te kunnen worden gemaakt van een inhoudelijke wijziging. Dat is alleszins het geval wanneer in de bestaande strafbepaling enkel in een geldboete wordt voorzien van maximaal 1.000 euro, waarvan het bedrag in de ontworpen regeling op 20.000 euro wordt gebracht, wat een strafverzwaring inhoudt.⁶

6.4.4. Daarbij komt nog dat de afwijkingen waarin de artikelen 42, 46 en 59 van het voorontwerp voorzien, worden verantwoord aan de hand van “de originele lage maximale boete”. Het gaat om bepalingen in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 die worden gestraft met een geldboete tot 200 of 500 euro.

Andere bepalingen van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 of van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 voorzien evenwel in dezelfde “lage maximale boete” van 200 of 500 euro, zonder dat in een gelijkaardige afwijking wordt voorzien, zodat “het maximum van strafniveau 1” van toepassing wordt, zijnde 20.000 euro (in plaats van 200 of 500 euro vermenigvuldigd met tien). Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit zal moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Dat is inzonderheid het geval gelet op de voormelde doelstellingen van de stellers van het voorontwerp om gebruik te maken van het conversiemechanisme van artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek en geen inhoudelijke wijzigingen door te voeren.

6.5.1. Een gelijkaardige bemerking moet worden gemaakt ten aanzien van de bepalingen van het voorontwerp die in de betrokken decretale bepalingen de aldaar vermelde straffen omzetten naar een straf van niveau 2 of 3.

Enkel in het ontworpen artikel 25/2 van het decreet van 26 april 2019 (artikel 6, 2°, van het voorontwerp) wordt, in afwijking van artikel 52, § 1, tweede lid, 7°, van het nieuwe Strafwetboek, voorzien in een maximale geldboete van 32.000 euro, zijnde het bestaande maximale bedrag van de geldboete (4000 euro) vermenigvuldigd met acht. In de memorie van toelichting wordt ter verantwoording van die afwijking gesteld:

“Om de bedoeling van de wetgever te bewaren en maximale continuïteit te garanderen, is het dus noodzakelijk om af te wijken van de bedragen voorzien in artikel 52 van het nieuwe Strafwetboek. We voorzien uitdrukkelijk in een maximumgeldboete van

⁵ Zie o.m. GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009, B.42.3; GwH 29 oktober 2009, nr. 167/2009, B.8.

⁶ Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 44, 1°, 55, 62, 2°, en 64 van het voorontwerp.

32.000 euro. Dit bedrag is gelijk aan de huidige maximumgeldboete vermenigvuldigd met factor 8. Deze werkwijze is bovendien conform het conversiemechanisme opgenomen in artikel 78, § 1, tweede lid, en § 2, van het nieuwe Strafwetboek.”

6.5.2. In de overige bepalingen van het voorontwerp die in de betrokken decretale bepalingen de aldaar vermelde straffen omzetten naar een straf van niveau 2 of 3, wordt daarentegen geen bedrag van de maximale geldboete bepaald, zodat die overeenkomstig artikel 52, § 1, tweede lid, 6° en 7°, van het nieuwe Strafwetboek ten hoogste 10.000 euro (niveau 3) of 5000 euro (niveau 2) bedraagt. Aldus wordt wel toepassing gemaakt van de regel vermeld in artikel 78, § 1, eerste lid, 5°, 6° en 7°, van het nieuwe Strafwetboek, maar niet van paragraaf 2 van die bepaling.

Ofschoon, zoals vermeld (opmerking 6.4.2), de decreetgever bij het aanpassen van bestaande decretale strafbepalingen aan het nieuwe Strafwetboek niet verplicht is om hetzelfde conversiemechanisme toe te passen als dat vermeld in artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek, en ervoor kan kiezen dat mechanisme slechts ten dele toe te passen, moet erop worden gewezen dat de wijzigingen waarin de artikelen 23, 2°, 51, 1°, 54, 3°, 58, 1°, en 61, 1°, van het voorontwerp voorzien ertoe leiden dat de maximale geldboete van, respectievelijk, 5000 en 10.000 euro die van toepassing wordt (aanzienlijk) lager is dan de bedragen van de geldboete die thans in de door die bepalingen gewijzigde artikelen worden vermeld, namelijk 1000, 2000, 5000 of 20.000 euro, vermenigvuldigd met acht.

Ook hier rijst de vraag of dit wel de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, vermits in de memorie van toelichting herhaalde malen wordt gesteld dat gebruik wordt gemaakt van het conversiemechanisme van artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek en dat geen inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd. In zoverre in lagere geldboetes wordt voorzien dan degene die zouden voortvloeien uit de toepassing van artikel 78, § 2, van het nieuwe Strafwetboek, lijkt wel degelijk gewag te kunnen worden gemaakt van een inhoudelijke wijziging.

6.6. Het voorontwerp moet grondig worden herbekeken in het licht van het voorgaande.

7.1. Luidens artikel 7, § 1, eerste lid, van het nieuwe Strafwetboek vereist elk misdrijf het bestaan van een moreel bestanddeel bij de dader. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van misdrijven, namelijk:

“1° de zogenaamde reglementaire misdrijven gemeenschappelijke sokkel voor alle misdrijven (bewust en uit vrije wil handelen);

2° de opzettelijke misdrijven gekenmerkt door het algemeen opzet: gemeenschappelijke sokkel voor alle misdrijven (bewust en uit vrije wil handelen) + algemeen opzet;

3° de opzettelijke misdrijven gekenmerkt door een bijzonder opzet: gemeenschappelijke sokkel voor alle misdrijven (bewust en uit vrije wil handelen) + algemeen opzet + bijzonder opzet;

4° de onopzettelijke misdrijven: gemeenschappelijke sokkel voor alle misdrijven (bewust en uit vrije wil handelen) + zware fout.”⁷

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek I van het Strafwetboek’ is geworden, wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Het komt ten slotte de wetgever toe om voor elke delictsomschrijving het kwestieuze moreel bestanddeel aan te duiden.

(...)

Thans geven bepaalde delictsomschrijvingen reeds op heldere wijze het vereiste moreel bestanddeel weer. Omwille van de rechtszekerheid, moet deze praktijk worden veralgemeend.

Aangezien krachtens artikel 7, § 1, eerste lid van de ontworpen bepaling het bewust en het uit vrije wil handelen de gemeenschappelijke sokkel is voor alle misdrijven, is het niet nodig om dit op uitdrukkelijke wijze te herhalen in de delictsomschrijving.

Aangezien volgens de bewoordingen van het tweede lid van deze bepaling de wet voor een bepaald misdrijf bijkomende vereisten kan stellen opdat aan het moreel bestanddeel zou zijn voldaan, is het belangrijk deze bijkomende vereisten uitdrukkelijk te bepalen in de wet.

Aldus wordt er voorgesteld om de volgende zaken aan te duiden:

- de notie ‘opzettelijk’ voor de opzettelijke misdrijven die een algemeen opzet vereisen;
- het voornemen om het bepaalde resultaat te bereiken of een bepaalde geestesgesteldheid bij de dader voor de opzettelijke misdrijven die een bijzonder opzet vereisen (bv. ‘met het oogmerk om te doden’ of ‘bedrieglijk’);
- ‘door een ernstig gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid’ voor de onopzettelijke misdrijven.

Voor de zogenaamde reglementaire misdrijven die enkel de gemeenschappelijke sokkel vereisen voor het moreel bestanddeel (bewust en uit vrije wil handelen), is het zoals eerder aangekaart niet nodig om op uitdrukkelijke wijze de basiscomponent van het moreel bestanddeel op te nemen in de delictsomschrijving.

Het moet in herinnering worden gebracht dat de misdrijven opgenomen in bijzondere straffenwetten (tenzij de wet anders zou bepalen), enkel de basiscomponent van het moreel bestanddeel kenschetsend voor de reglementaire misdrijven, vereisen.

Ten slotte moet er worden benadrukt dat overeenkomstig artikel 78 van het ontwerp, de wetgever - en dit zowel voor Boek 2 als voor de bijzondere wetten - kan afwijken van de voorwaarden opgenomen in het ontworpen artikel 7 om het bestaan van het moreel bestanddeel in de delictsomschrijving vast te stellen (toepassing van het principe ‘lex specialis derogat lex generali’). Op deze manier zou de wetgever (federale of gedefederaliseerde) voor sommige delictsomschrijvingen het gebrek aan voorzorg of

⁷ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3374/1 en 55-3375/1, 42.

voorzichtigheid kunnen weer houden in plaats van het ernstig gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid.”⁸

7.2. Gevraagd om in het licht hiervan voor elk van de misdrijven waarop het voorontwerp betrekking heeft het moreel bestanddeel aan te merken, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 25/2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand (art. 6 van het voorontwerp van decreet):

Het moreel bestanddeel wordt niet gepreciseerd. Er werd bewust gekozen voor een reglementair misdrijf, wat overeenstemt met de huidige situatie. Voor dit misdrijf volstaat het dat de betrokkene bewust en uit vrije wil handelt. Er is geen algemeen of bijzonder opzet vereist.

Artikel 13 van het decreet van 22 december 2023 ‘houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur’ (art. 23 van het voorontwerp van decreet):

Teneinde naast het strafniveau (zie hoger) ook het moreel bestanddeel van de strafbaarstelling inzake de schending van het beroepsgeheim in overeenstemming te brengen met de federale strafbaarstelling, zoals voorzien in artikel 352 van het nieuwe Strafwetboek, zal het woord ‘opzettelijk’ alsnog toegevoegd worden in artikel 13 van het decreet van 22 december 2023. Overige strafbaarstellingen (opgenomen in het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur)

We kwalificeren de misdrijven als reglementaire misdrijven tenzij dit reeds expliciet anders bepaald is (zie artikel 199/1, 2°, en artikel 236 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011). Dit is een beleidskeuze, het bewust en uit vrije wil handelen volstaat.”

Gelet op het antwoord van de gemachtigde moet in artikel 23 van het voorontwerp een bepaling worden toegevoegd die ertoe strekt het woord “opzettelijk” in te voegen in artikel 13, § 2, van het decreet van 22 december 2023.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8.1. Artikel 2 van het voorontwerp strekt ertoe de in artikel 62 van het decreet van 4 april 2014 gehanteerde terminologie in overeenstemming te brengen met die van het nieuwe Strafwetboek.

Evenwel wordt artikel 31, § 1, van hetzelfde decreet niet gewijzigd bij het voorontwerp, ofschoon in het tweede lid van die bepaling gewag wordt gemaakt van “een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar”, hetgeen niet strookt met de straffen die in het nieuwe Strafwetboek worden gehanteerd.

⁸ *Ibidem*, 49-51.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde dat dit artikel

“de strafbaarstelling van en straffen op de niet-naleving van een decreet (regelt) dat tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest valt en binnen de grenzen van die bevoegdheid, zoals bepaald in artikel 11 BWHI 8 augustus 1980. Het is o.i. dan ook niet noodzakelijk om deze te wijzigen in functie van het nieuwe Strafwetboek, in tegenstelling tot artikel 2 ontwerpdecreet (wijziging artikel 62 DBRC-decreet) dat in het algemeen verwijst naar de gewijzigde terminologie uit het Strafwetboek”.

8.2. Luidens artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kunnen binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; *de bepalingen van boek I van het (nieuwe) Strafwetboek zijn hierop van toepassing*, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Tot de bepalingen van boek I van het nieuwe Strafwetboek behoort artikel 78 dat, zoals vermeld, in de omzetting en bepaling voorziet van de strafmaat in bijzondere wetten die, zoals artikel 31, § 1, van het decreet van 4 april 2014, geen strafniveau bepalen. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 29 februari 2024 is geworden, wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Om de toepassing van Boek 1 op bijzondere strafwetten die dateren van voor de inwerkingtreding van dit boek mogelijk te maken, is het dus noodzakelijk in een conversiemechanisme te voorzien, waardoor de in de wet omschreven straf wordt omgezet in een straf van een bepaald niveau zoals die zijn omschreven in de ontworpen artikelen 36, 37, 39 en 40.

Dit mechanisme is uiteraard slechts van toepassing in zoverre de wetgever niet zelf de ‘oude’ strafbaarstelling heeft aangepast aan de regels uit het nieuwe Boek 1 Strafwetboek. Het is aldus slechts een opvang mechanisme voor die gevallen waarin de wetgever zelf geen uitdrukkelijke keuze heeft gemaakt. Dit geldt zowel voor wat de omzetting van het strafniveau zelf betreft, als voor wat de begeleidende regels betreft. Zodra de wetgever de straf in de bijzondere strafwet omschrijft aan de hand van een strafniveau, wordt hij geacht ook de andere gevolgen van het nieuwe Strafwetboek op de bijzondere strafwet te hebben overwogen.”⁹

Het is dus van tweeën één: ofwel wordt artikel 31, § 1, van het decreet van 4 april 2014 niet gewijzigd en zal het conversiemechanisme waarin artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek voorziet, sowieso op die bepaling worden toegepast; ofwel wordt die bepaling gewijzigd en wordt desgevallend afgeweken van het conversiemechanisme bepaald in artikel 78 van het nieuwe Strafwetboek.

Artikel 44

9. Artikel 201, § 6, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 luidt als volgt:

⁹ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3374/1 en 55-3375/1, 278-279.

“Het eerste boek van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, is van toepassing op de misdrijven, bedoeld in artikel 199/1 en artikel 200, § 3.”

Artikel 44, 2°, van het voorontwerp strekt ertoe de verwijzing naar hoofdstuk VII en artikel 85 van boek I van het huidige Strafwetboek in die bepaling te vervangen door een verwijzing naar de artikelen 19 en 36 van het nieuwe Strafwetboek.

In tegenstelling tot wat het geval is voor artikel 100 van het huidige Strafwetboek,¹⁰ voorziet artikel 77 van het nieuwe Strafwetboek niet langer in een uitzondering op de principiële toepassing van boek I van dat wetboek op “de misdrijven die bij boek II alsook bij [de] bijzondere wetten strafbaar zijn gesteld”. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 29 februari 2024 is geworden, wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Het artikel 77 is geïnspireerd op het huidige artikel 100 Sw. Het uitzonderingsregime van artikel 85 Sw. en hoofdstuk VII Sw. wordt evenwel geschrapt. Indien het onderscheid tussen mededaderschap en medeplichtigheid wordt verlaten, dient ook de uitzonderingspositie van Hoofdstuk VII in het artikel 100 Sw. te worden geschrapt.

Dezelfde gedachtegang ligt ten grondslag aan de uitzondering van artikel 85 Sw. m.b.t. het aannemen van verzachtende omstandigheden bij correctionele straffen. Het voor artikel 85 Sw. voorgeschreven afwijkend regime is historisch te verklaren. Wanbedrijven voorzien in bijzondere strafwetten zouden geen werkelijke essentiële aantasting van de maatschappelijke orde uitmaken en geen werkelijk misdadig karakter vertonen. Daar men vreesde dat de strafrechter vanuit die visie al te gemakkelijk de weg van de verzachtende omstandigheden zou bewandelen, heeft de strafwetgever van 1867 ervoor geopteerd een halt toe te roepen aan de automatische werking van artikel 85 Sw. m.b.t. wanbedrijven in bijzondere strafwetten.¹¹ Het spreekt voor zich dat deze ratio legis de dag van vandaag de lading niet meer dekt.

Dit artikel bevestigt het principe dat Boek 1 van het Strafwetboek de algemene regels van het strafrecht bevat die van toepassing zijn op alle strafbepalingen, behalve indien er door een bijzondere bepaling van deze algemene regels wordt afgeweken voor een of meer misdrijven. Deze bepaling staat dus niet in de weg aan specifieke afwijkende bepalingen, hetzij in Boek 2, hetzij in bijzondere strafwetten. Bij elke afwijking moet de wetgever er uiteraard over waken geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in het leven te roepen. Aangezien het uitgangspunt is dat afwijkingen in bijzondere bepalingen mogelijk zijn, werd waar mogelijk ook de vermelding ‘Behoudens andersluidende wetsbepaling’ weggehaald, aangezien dit slechts de bevestiging is van het principe dat in artikel 77 van het thans voorliggende ontwerp van Strafwetboek naar voren wordt geschoven.”¹²

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

¹⁰ Die bepaling luidt: “Bij gebreke van andersluidende bepalingen in bijzondere wetten en verordeningen, worden de bepalingen van het eerste boek van dit wetboek toegepast op de misdrijven die bij die wetten en verordeningen strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van hoofdstuk VII (...) en van artikel 85.”

¹¹ Voetnoot 668 van de aangehaalde memorie van toelichting: C.J. VANHOUDT en W. CALEWAERT, *Belgisch strafrecht*, II, Gent, Story-Scientia, 1968, 522.

¹² *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3374/1 en 55-3375/1, 277-278.

“Gelet op het voorgaande, mag artikel 201, § 6, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet inderdaad opgeheven worden.”

Artikel 44, 2°, van het voorontwerp moet in die zin worden aangepast.

Artikel 51

10. Artikel 51, 3°, van het voorontwerp strekt tot opheffing van artikel 230, derde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Dat lid voorziet thans in een strafverzwaring ten aanzien van de in het eerste en tweede lid van dat artikel bepaalde strafbaarstellingen “[a]ls de schuldigen wapens dragen”.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“In het eerste geval zou de maximumstraf 3 jaar zijn, en zou de omzetting een straf van niveau 2 blijven. Het strafniveau zou dus hetzelfde blijven. In het tweede geval zou de maximumstraf 10 jaar zijn, en zou de omzetting dus een straf van niveau 4 worden. Dat zou inderdaad nog toegevoegd moeten worden aan het tweede lid.”

Bijgevolg moet aan artikel 51 van het voorontwerp nog een bepaling worden toegevoegd die ertoe strekt artikel 230, tweede lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 te wijzigen in de door de gemachtigde aangegeven zin.

Artikel 67

11. Artikel 67 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 248 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 dat in een regeling voorziet “[a]ls verzachtende omstandigheden aanwezig zijn”.

Erop gewezen dat artikel 36, zesde en achtste lid, van het nieuwe Strafwetboek reeds voorziet in een regeling bij aanneming van verzachtende omstandigheden en dat die bepaling overeenkomstig artikel 77 van het nieuwe Strafwetboek van toepassing is op de misdrijven vermeld in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, verklaarde de gemachtigde:

“De verzachtende omstandigheden zijn inderdaad al opgenomen in het nieuwe Strafwetboek en automatisch van toepassing. We zullen artikel 248 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet dus opheffen.”

Artikel 67 van het voorontwerp moet in die zin worden herzien.

Artikel 69

12. Artikel 259 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 luidt:

“Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, uitgezonderd hoofdstuk V, maar met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85, zijn van toepassing op de misdrijven, vermeld in dit hoofdstuk.”

Artikel 69 van het voorontwerp strekt ertoe de verwijzing naar hoofdstuk V van boek I van het huidige Strafwetboek te vervangen door een verwijzing naar artikel 60 van het nieuwe Strafwetboek en de verwijzing naar hoofdstuk VII en naar artikel 85 van het huidige Strafwetboek te vervangen door een verwijzing naar de artikelen 19 en 36 van het nieuwe Strafwetboek.

Om de in opmerking 9 vermelde redenen moet in het voormelde artikel 259 niet worden bepaald dat ook de artikelen 19 en 36 van boek I van het nieuwe Strafwetboek van toepassing zijn, vermits dat reeds uit artikel 77 van dat wetboek voortvloeit. Gelet hierop moet, zoals de gemachtigde erkende,¹³ in die bepaling veeleer de zinsnede “maar met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85” worden opgeheven. Artikel 69 van het voorontwerp moet in die zin worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹³ Hij verklaarde dienaangaande: “Gelet op het voorgaande, mag artikel 259 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet inderdaad zodanig gewijzigd worden dat alleen artikel 60 van het nieuwe Strafwetboek niet van toepassing is.”