



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De una viaregeling in de relatie tussen administratief sanctierecht en strafrecht: een algemeen beginsel?

Sarah Bilican

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Bart SPRIET

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt

Campus Hasselt:

Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt

Campus Diepenbeek:

Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2020
2021



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De una viaregeling in de relatie tussen administratief sanctierecht en strafrecht: een algemeen beginsel?

Sarah Bilican

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Bart SPRIET

Samenvatting

Vormt het *una via*- principe tussen het administratief sanctierecht en het strafrecht een algemeen rechtsbeginsel naar Belgisch recht?

Electa una via, non datur recursus ad alteram is een bekende Latijnse rechtsspreuk. Het houdt in dat wanneer de ene weg gekozen wordt, de andere wordt uitgesloten.

Inbreuken op de wetten en regels kunnen op verschillende manieren gesanctioneerd worden. Deze scriptie legt de focus op de strafrechtelijke en administratieve manier om sancties op te leggen. Wanneer een inbreuk onder een van beide sanctiestelsels valt, doet zich geen enkel probleem voor. Beide stelsels hebben hun eigen kenmerken, waarborgen, positieve en negatieve punten. De situatie ligt niet zo eenvoudig wanneer een gedraging zowel een inbreuk vormt op administratieve regelgeving, als op een strafrechtelijke wet. Bij gemengde inbreuken ontstaat er een vorm van samenloop tussen het administratief en het strafrechtelijk sanctierecht, het is dan vaak onduidelijk welke weg gevolgd zal worden. Wanneer de administratieve sanctie van dien aard is dat ze onder het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM valt, heeft ze een strafrechtelijk karakter en mag omwille van het *non bis in idem*- beginsel geen cumulatie met een strafsanctie plaatsvinden.

Algemene rechtsbeginselen zijn een belangrijke bron van het recht. Het zijn ongeschreven fundamentele principes die het recht sturen, ze worden niet gemaakt of ontworpen maar worden vastgesteld door de rechter. Het Hof van Cassatie stelt het bestaan van rechtsbeginselen vast maar neemt hierbij eerder een terughoudende positie aan.

Het *non bis in idem*- beginsel wordt door Europese rechtspraak aan de lidstaten opgelegd, het houdt in dat iemand niet tweemaal berecht, vervolgd of bestraft mag naar aanleiding van dezelfde feiten. Het EHRM heeft zich meermaals uitgesproken over de draagwijdte en het toepassingsgebied van het beginsel. Deze rechtspraak wordt gevolgd door het Hof van Cassatie. Indien een dubbele bestraffing verboden is, kan de toepassing van het *una via*- principe de mogelijkheid bieden om hieraan te tegemoet te komen. Indien wordt opgelegd dat de ene manier van bestraffing, de andere uitsluit, kan er normaal gezien al geen dubbele bestraffing plaatsvinden.

Rekening houdende met de vereisten die worden gesteld om te kunnen spreken van een algemeen rechtsbeginsel, kent het *una via*- principe enkele tekortkomingen. In enkele rechtstakken waar gemengde inbreuken regelmatig plaatsvinden (denk daarbij aan de Gemeentelijke Administratieve sancties) is in een takenverdeling voorzien tussen het parket en de administratieve overheid en lijkt het *una via*- principe geen meerwaarde te bieden. In de situaties waarvoor de wetgever nog geen regeling heeft inzake gemengde inbreuken zou *una via* wel een meerwaarde kunnen bieden. Hier stelt zich echter het probleem dat het Hof van Cassatie in zijn rechtspraak meermaals verwoordt dat het *una via*- principe geen algemeen rechtsbeginsel is.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	1
INLEIDING. HET BELANG VAN HET <i>UNA VIA</i>- PRINCIPE.....	5
HOOFDSTUK 1. STRAFRECHTELIJK SANCTIESTELSEL	9
AFDELING 1. DEFINITIE STRAF	9
EUROPESE KWALIFICATIE STRAF	10
AFDELING 2. KENMERKEN VAN STRAFFEN.....	12
HOOFDSTUK 2. ADMINISTRATIEF SANCTIESTELSEL.....	19
AFDELING 1. DEFINIËRING ADMINISTRATIEVE SANCTIES	19
AFDELING 2. GEMEENTELIJK ADMINISTRATIEVE SANCTIES.....	20
AFDELING 3. KADERDECREET BESTUURLIJKE HANDHAVING	21
AFDELING 4. RUIMTELIJKE ORDENING.....	21
AFDELING 5. SOCIAAL RECHT	22
AFDELING 6. PROCEDURELE WAARBORGEN IN DE ADMINISTRATIEVE SANCTIE PROCEDURE.....	23
TUSSENCONCLUSIE I. VERGELIJKING ADMINISTRATIEF EN STRAFRECHTELIJK SANCTIESTELSEL	27
HOOFDSTUK 3. GEMENGDE INBREUKEN	29
SITUERING	29
AFDELING 1. ALGEMENE REGELS.....	29
AFDELING 2. TOEPASSING GAS- WET	31
AFDELING 3. TOEPASSING KBH	34
AFDELING 4. TOEPASSING RUIMTELIJKE ORDENING	34
AFDELING 5. TOEPASSING SOCIAAL RECHT	35
TUSSENCONCLUSIE II. GEMENGDE INBREUKEN	37
HOOFDSTUK 4. <i>UNA VIA</i>-PRINCIPE	39
SITUERING	39
AFDELING 1. ALGEMENE RECHTSBEGINSELEN VOLGENS HET HOF VAN CASSATIE	40
AFDELING 2. GRONDSLAG VAN HET <i>UNA VIA</i> - PRINCIPE	41
AFDELING 3. VORMT HET <i>UNA VIA</i> -PRINCIPE TUSSEN HET ADMINISTRATIEF SANCTIERECHT EN HET STRAFRECHT EEN ALGEMEEN RECHTSBEGINSEL NAAR BELGISCH RECHT?	49
TUSSENCONCLUSIE III. HET <i>UNA VIA</i> ‘BEGINSEL’	51
HOOFDSTUK 5. PIJNPUNTEN	53
SITUERING	53
AFDELING 1. HOGE RECHTSPRAAK	53
AFDELING 2. TOEPASSING <i>UNA VIA</i> - WET IN FISCAAL RECHT	57
TUSSENCONCLUSIE IV. PIJNPUNTEN M.B.T. HET <i>UNA VIA</i>- PRINCIPE	63
ALGEMEEN BESLUIT	65
BIBLIOGRAFIE.....	67
WETGEVING.....	67
RECHTSPRAAK	68
RECHTSLEER.....	70

Inleiding. Het belang van het *una via*- principe

1. Al zo lang er recht bestaat, bestaat er strafrecht. Het omvat de regels die bepalen wat moet gebeuren wanneer iemand iets doet wat hij niet behoort te doen. Rechtsregels zijn noodzakelijk om de maatschappij te ordenen. Zo zijn er een aantal dwingende regels, het geheel hiervan vormt het geldende recht. Omdat het recht afdwingbaar is, is vereist dat een sanctie op de niet-naleving ervan kan worden opgelegd. Zowel om de burgers tot goed gedrag te sturen als hen te beschermen tegen willekeur van hogeraf, is het van belang om duidelijke regels te hebben in verband met bestraffing.

2. Ten tijde van het Oude Rome werden rechten en regels op tabletten geschreven en werden mensen bestraft als zij deze niet naleefden.¹ Doorheen de eeuwen is het strafrecht vaak van inhoud, vorm en omvang veranderd. Zo schreef de Italiaanse filosoof Beccaria in de achttiende eeuw het boek *Dei delitti e delle pene* (over misdaden en straffen) waarin hij onder meer stelde dat delicten en straffen wettelijk omschreven zouden moeten worden en dat zaken waardoor de maatschappij geen schade lijdt niet strafbaar moeten zijn. Zijn zienswijze heeft een grote invloed gehad op verschillende strafstelsels doorheen Europa.² Waar een straf ooit diende als vergelding voor schuld,³ ligt de doelstelling vandaag meer bij het reclasseren van de delinquent en de beveiliging van de maatschappij.⁴ Net omdat uiteenlopende redenen bestaan om ongepast gedrag te bestraffen, bestaan verschillende sanctiesystemen die kunnen toegepast worden.⁵ Zo bestaan burgerlijke sancties, bijvoorbeeld wegens een schending van de algemene zorgvuldigheidsnorm.⁶ Er bestaan strafsancities, zoals artikel 398 uit het Strafwetboek wegens het opzettelijk toebrengen van slagen en verwondingen. Verder zijn er administratieve sancties, zoals een gemeentelijke administratieve sanctie of een fiscale boete. Tot slot bestaan er ook disciplinaire sancties voor specifieke doelgroepen, zoals een tuchtsanctie opgelegd door de Orde van Geneesheren.⁷

3. De grens tussen de verschillende sanctiesystemen is niet altijd even duidelijk. Zo kan Bert, die tijdens een avond uit in Leopoldsburg in een dronken toestand een gevecht aangaat met zijn vriend en daarbij niet alleen zijn neus breekt, maar ook beschadigingen aanbrengt aan enkele verkeersborden en andere openbare goederen van de gemeente, die hij onderweg naar huis tegenkomt, zowel strafrechtelijk als administratief gesanctioneerd worden. De opeenvolging van enkele onverstandige acties kan hem op verschillende vlakken in de problemen brengen. Zo kan hij voor de opzettelijke slagen en verwondingen aan zijn vriend,⁸ voor het openbaar dronkenschap⁹ en

¹ L. WAELKENS, *Civium Causa : Handboek Romeins Recht*, Leuven, Acco, 2008, X.

² D. VERHOFSTADT, "De negen strafrechtelijke principes van Cesare Beccaria", *Strafblad*, Den Haag, 2014, 301.

³ L. DUPONT, *Herstelrecht: afscheid van vergeldend strafrecht?* In Liber Amicorum Tony Peters, 209-223; J. GOETHALS, *Recidive en (on)welzijn: dynamische predictoren van recidive*, Leuven, Universitaire pers Leuven, 2001, 291-309.

⁴ A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 120; S. CHRISTIAENSEN, "Adolphe Prins (1845-1919)" in C. FIJNAUT, *Gestalten uit het verleden*, Deurne, Kluwer, 1993, 112.

⁵ A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 2-13.

⁶ Art. 1382 Bw.

⁷ KB 10 november 1967, nr. 78 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, *BS* 14 oktober 1967.

⁸ Art. 398 Sw.

⁹ Art. 1 van de Besluitwet betreffende de beteugeling van de dronkenschap van 14 november 1939, *BS* 18 november 1939.

voor vandalisme via het Strafwetboek vervolgd en bestraft worden.¹⁰ Daarenboven loopt hij het risico op een administratieve geldboete voor onder andere de feiten van het vandalisme.¹¹

4. Volgens het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* mag een persoon niet tweemaal vervolgd, veroordeeld of bestraft worden naar aanleiding van dezelfde feiten.¹² Voor eenzelfde gebeurtenis mag in beginsel dus niet tweemaal een procedure opgestart worden. Opdat het beginsel van toepassing zou zijn, is echter vereist dat het om identiek of substantieel dezelfde feiten¹³ gaat en dat er sprake is van strafprocedures.¹⁴ In principe vormen sancties van burgerlijke aard geen strafsancities en zijn ze daardoor niet onderworpen aan het *non bis in idem*- beginsel.¹⁵ Het is echter niet omdat een maatregel volgens het nationaal recht geen strafsancie uitmaakt, dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dit niet als strafsancie kan kwalificeren. Het *una via*- principe ligt in het verlengde van het *non bis in idem*- beginsel. Het *una via*- principe houdt in dat wanneer verschillende wegen open staan, een enkele keuze gemaakt moet worden en de weg die daarbij gekozen wordt, behouden moet blijven. In de context van de verschillende sanctiesystemen betekent dit dat wanneer beslist wordt een administratieve sanctie op te leggen, de strafrechtelijke vervolging uitgesloten wordt.

5. Op het eerste zicht lijkt dit geen probleem te vormen, het Strafwetboek bepaalt duidelijk wat strafbare gedragingen zijn, administratieve sancties volgen op administratieve inbreuken. In het geval van gemengde inbreuken ligt de oplossing echter niet zo voor de hand. Gemengde inbreuken zijn zaken die zowel strafrechtelijk als administratief gesanctioneerd kunnen worden. Voor dergelijke inbreuken kan men in bepaalde situaties dubbel worden bestraft, wat in principe tegen het *non bis in idem*- beginsel ingaat. In zulke situaties zou het *una via*- principe een goede oplossing kunnen bieden. Het probleem is echter dat in België het principe, buiten in het fiscaal recht, geen wettelijke verankering heeft. Het wordt door de rechtspraak, noch de rechtsleer erkend als een algemeen rechtsbeginsel en rechtszoekenden kunnen zich er daarom niet eenvoudig op beroepen.

6. Deze scriptie beoogt te onderzoeken wat de draagwijdte van het *una via*- principe is, in hoeverre het afdwingbaar is voor de rechter en of het kan beschouwd worden als een algemeen rechtsbeginsel. De algemene onderzoeksvraag luidt daarom als volgt: *Vormt het una via-principe tussen het administratief sanctierecht en het strafrecht een algemeen rechtsbeginsel naar Belgisch recht?*

7. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt in de eerste twee hoofdstukken nagegaan hoe de strafrechtelijke en administratieve sanctiestelsels in elkaar zitten. In de eerste tussenconclusie wordt een vergelijking gemaakt tussen beide systemen en bekeken hoe ze zich

¹⁰ Art. 559 Sw.

¹¹ Art. 46 GAS- Codex Politieverordeningen Leopoldsburg, BS 10 september 2020.

¹² Art. 4.1 Zevende aanvullend protocol EVRM; Art. 14.7 IVBPR; Art. 54 Overeenkomst Akkoord Schengen.

¹³ Cass. 22 maart 2016, T. Strafr. 2016, 263; Cass. 20 mei 2014, AR P.13. 0026.N, AC 2014, nr. 357; Cass. 24 juni 2014, AR P.13.1747.N AC 2014, nr. 452; Cass. 17 februari 2015, AR P.14.1509.N, AC 2015, nr. 119; Cass. 24 april 2015, AR F.14.0045.N, AC 2015, nr. 275.

¹⁴ EHRM 15 november 2016, A. en B./ Noorwegen, §§101- 134; EHRM 10 februari 2009, Zolotoukhine/ Rusland, §52- 57, 70- 84.

¹⁵ Geen toepassing van artikel 6 EVRM.

verhouden ten opzichte van elkaar. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de situatie van gemengde inbreuken, met name op de vraag wat er gedaan moet worden in het geval beide sanctiestelsels toepassing kunnen vinden op een geheel van feiten. Het derde hoofdstuk wijdt zich volledig aan gemengde inbreuken, een algemeen deel wordt gevolgd door enkele specifieke toepassingen (zoals bijvoorbeeld het systeem van de gemeentelijk administratieve sancties). Het vierde hoofdstuk behandelt het *una via*- principe, na het overlopen van de basisbeginselen in verband met algemene rechtsbeginselen en de grondslagen voor het *non bis in idem*- beginsel wordt door middel van een definitie uitgaande van het Hof van Cassatie getoetst of het *una via*- principe een algemeen rechtsbeginsel is. Het laatste hoofdstuk wijdt zich aan de pijnpunten die het principe ondervindt om beschouwd te kunnen worden als algemeen rechtsbeginsel. Hiervoor worden eerst enkele rechterlijke uitspraken onder de loep genomen. Tot slot wordt een blik geworpen op de *una via*- wet in het fiscaal recht en wordt nagegaan of deze wettelijke verankering ervoor zorgt dat het *una via*- principe wordt nageleefd en of het een oplossing biedt voor het probleem van een dubbele vervolging, op administratief en strafrechtelijk vlak. Om te eindigen volgt er een algemene conclusie waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat.

Hoofdstuk 1. Strafrechtelijk sanctiestelsel

Afdeling 1. Definitie Straf

8. **Definitie straffen.** Een straf kan op verschillende manieren gedefinieerd worden. Niet elke sanctie is een straf in de juridische zin. Een straf in de juridische zin is een sanctie of een maatregel die door een rechterlijk orgaan wordt opgelegd aan een persoon wegens het overtreden van een of meerdere rechtsregels. De Belgische rechtspraak omschrijft het als “*een leed dat door de rechterlijke macht wordt opgelegd als sanctie van een misdrijf*”.¹⁶

9. **Formeel vs. Materieel strafrecht.** Het strafrecht is het geheel van bepalingen, opgenomen in de wet, die strafbare gedragingen omschrijven en de toepasselijke sancties bepalen. Het valt in twee grote takken onder te verdelen.¹⁷ Enerzijds, het formeel strafrecht, dat de regels van het strafproces omvat, en anderzijds het materieel strafrecht, wat een opsomming van misdrijven en hun straffen inhoudt.¹⁸

10. **Publiek recht.** Een van de wezenskenmerken van het strafrecht is dat het een onderdeel van het publiekrecht uitmaakt. Publiekrecht is het geheel van de regels die een verticale verhouding weerspiegelen, het zijn de regels die door de overheid aan de burgers worden opgelegd en tussen overheidsinstanties onderling gelden. Hiermee staat het in contrast met het privaatrecht, waarbij eerder regels tussen burgers onderling worden uitgestippeld.

11. **Aard van de sanctie.** In het intern recht bestaan verschillende manieren waarop een straf wordt gedefinieerd. Het eerste criterium, het materieelrechtelijke, komt uit het strafwetboek en geeft een opsomming van de straffen voor zowel natuurlijke- als rechtspersonen.¹⁹ Deze opsomming is niet exhaustief en omvat helaas niet alle straffen. Dat is jammer omdat de bijkomende straffen²⁰ of straffen uit bijzondere wetten op die manier niet overzichtelijk gegroepeerd staan.²¹ Het tweede criterium, namelijk het formeelrechtelijke, bepaalt de straf naargelang de rechterlijke instantie die de sanctie uitspreekt. Dit criterium is niet doorslaggevend, aangezien strafgerechten naast sancties ook maatregelen kunnen opleggen. Een onderscheid wordt gemaakt naargelang de Politierechtbank, Correctionele Rechtbank, het Hof van Beroep, dan wel het Hof van Assisen uitspraak doet. Dit formeelrechtelijk criterium waarbij dus naar de aard van de jurisdictie wordt gekeken is eveneens

¹⁶ Cass. 14 juli 1924, Pas. 1924, I, 473; Cass. 4 december 1944, Pas. 1945, I, 59; Cass. 30 juni 1949, Pas. 1949, I, 482.

¹⁷ M.-A. BEERNAERT e.a., *Droit de la procédure pénale*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 7- 12.

¹⁸ A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 2.

¹⁹ Art 7 Sw. en art. 7bis Sw.

²⁰ Art. 18 Sw. en art. 19 Sw.

²¹ Zo bijvoorbeeld de bijkomende straffen eigen aan misdaden: afzetting art. 19 SW en aanplakking art. 18 SW. Alsook straffen uit bijzondere wetten, zoals het verval van recht tot sturen.

geen doorslaggevend criterium aangezien strafrechten niet alleen straffen²² kunnen opleggen maar ook maatregelen.²³

In de meeste gevallen kan het strafrechtelijk karakter van een sanctie afgeleid worden uit de tekst van de wet zelf. Wanneer dit echter niet mogelijk is, dient te worden nagegaan wat de wil van de wetgever was bij het opstellen en invoeren van de sanctie.²⁴

12. **Strafrechtelijk karakter uit Unierechtspraak.** Verder dient ook een onderscheid te worden gemaakt tussen de Belgische invulling van het strafbegrip en deze door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: *EHRM*).²⁵ Zo kan een administratieve sanctie die door het Belgische recht niet als een straf in de juridische zin beschouwd wordt, toch onder de kwalificatie van een straf en daarmee het toepassingsgebied van het artikel 6 van het EVRM vallen.²⁶ Dit artikel bepaalt dat eenieder die het onderwerp is van een strafvervolgning, recht heeft op een eerlijk proces. Uit de zaken *Engel*,²⁷ *Öztürk*²⁸ en *Lutz*²⁹ heeft het EHRM enkele criteria geformuleerd om te bepalen of een (administratieve) sanctie of een bepaald overheidsoptreden een 'criminal charge' oplevert. Met andere woorden om te bepalen of de sanctie een strafvervolgning inhoudt. Door het toepassen van criteria, die een afwijkende inhoud kunnen geven aan de sanctie dan dewelke hij heeft in het nationale recht, kent het Hof een autonome en materiële inhoud toe aan het strafbegrip.³⁰

Europese kwalificatie straf

13. **Engel- arrest.** De drie criteria die het EHRM hanteert om te bepalen of er sprake is van een strafvervolgning volgen uit het mijlpaalarrest *Engel* tegen Nederland. Het EHRM deed hier, in 1978, uitspraak in het kader van een militaire tuchtprocedure. Meerdere personen werden tuchtrechtelijk vervolgd en de vraag of en wanneer sprake was van een 'criminal charge', zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 6 van het EVRM, stond hier centraal. Het EHRM verduidelijkte dat het begrip verdragsautonoom moet worden uitgelegd en dat de kwalificatie die een lidstaat zelf geeft aan een procedure irrelevant is. Dit arrest is erg belangrijk in het licht van het *non bis in idem*- beginsel aangezien het een doorslaggevende factor kan zijn in het bepalen of er al dan niet sprake is van een tweede vervolging.

14. **Engel- criteria.** Het eerste criterium dat het Hof vooropstelt gaat na wat de kwalificatie naar het nationale recht is. Het EHRM gaat na of de procedure in een disciplinaire, strafrechtelijke of

²² F. KUTY, "La classification des infractions" in *Principes généraux du droit pénal belge – Tome II : l'infraction pénale*, Brussel, Larcier, 2020, 31-61.

F. DERUYCK, EN Y. VAN LANDEGHEM, *Overzicht Van Het Belgisch Algemeen Strafrecht*, Brugge, Die Keure, 2021, 47- 100.

²³ Hierbij valt te denken aan beveiligingsmaatregelen zoals internering of de verbeurdverklaring van goederen die zijn gebruikt voor het plegen van een misdrijf.

²⁴ M. DELNOY en Z. VROLIX, *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Limal, Anthemis, 2021, 149-169 ; O. MICHIELS, en G. FALQUE, *Principes de procédure pénale*, Brussel, Larcier, 2019, 677.

²⁵ Art. 6 en 7 EVRM.

²⁶ EHRM 8 juni 1976, arrest *Engel/Nederland*, Publ.Cour eur.D.H., Série A, nr. 22.

²⁷ EHRM 8 juni 1976, *NJ 1978/223* (*Engel*).

²⁸ EHRM 21 februari 1984, *NJ 1988/937* (*Öztürk*).

²⁹ EHRM 25 augustus 1987, *NJ 1988/938* (*Lutz*).

³⁰ A. ALLEN, "Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999", *RW* 1999, afl. 19, 630.

gemengde context kan worden geplaatst. Het is zo ook mogelijk dat er sprake is van een tweeledige procedure. Dit eerste criterium is echter niet doorslaggevend, omdat lidstaten de draagwijdte van artikel 6 te makkelijk zouden kunnen omzeilen door simpelweg de kwalificatie naar intern recht te wijzigen.

Daarom zijn twee overige criteria in het leven geroepen, deze zijn niet cumulatief maar alternatief te toetsen. Het tweede criterium houdt rekening met de aard van het delict wat door het EHRM 'the very nature of the offence' werd genoemd. Volgens sommige auteurs³¹ valt dit tweede criterium verder onder te verdelen in vier sub criteria. Om te bepalen wat de aard van de inbreuk is, dient in de eerste plaats rekening gehouden te worden met de kwalificatie van de betrokken inbreuk in andere lidstaten. Wanneer de norm in het merendeel van de lidstaten bij het EVRM wordt gekwalificeerd als een strafsanctie, is er meestal weldegelijk sprake van een straf. Verder moet er gekeken worden naar het voorwerp van de overtreden norm, namelijk of er een algemene draagwijdte aan vasthangt of dat het eerder een beperkte doelgroep viseert. Indien de norm zich in principe richt tot iedereen en de inbreuk een algemene draagwijdte heeft, is er waarschijnlijk sprake van een straf. Wanneer daarentegen, de norm zich slechts toespitst op een specifieke doelgroep, dan zal vaak eerder sprake zijn van een tuchtregel dan van een echte strafrechtelijke norm. Verder moet de strekking van de norm worden nagegaan, met name om uit te maken of de norm een bepaald gedrag verbiedt of gebiedt. Tot slot moet worden nagegaan of de aard van de van de sanctie die op de inbreuk rust een repressief dan wel een preventief doel heeft.³² In de Bendenoun- zaak, enkele jaren later, worden deze vier sub criteria eveneens toegepast.³³ Dit tweede criterium kan worden samengevat in die zin dat wanneer de norm een algemeen bereik heeft, zich tot alle burgers richt en in het merendeel van de lidstaten een strafrechtelijke kwalificatie kent, dit een indicatie kan zijn van het strafrechtelijk karakter van desbetreffende norm.

Tot slot is er het derde criterium, dat rekening houdt met de aard en de ernst van de opgelegde sanctie om te bepalen of er sprake is van een strafprocedure of niet. Heeft de sanctie zowel een preventieve als een repressieve functie, met andere woorden heeft de sanctie tot doel om zowel af te schrikken als om leed toe te brengen, dan kan het worden gekwalificeerd als straf. Wanneer er sprake is van vrijheidsberoving is in elk geval sprake van een straf, de vrijheidsberovende sancties kunnen op geen enkele andere manier gekwalificeerd worden dan als een straf.³⁴

Vervolgens oordeelde het EHRM in de zaak Öztürk dat het opleggen van een bestuurlijke boete door de Duitse autoriteiten, als reactie op een verkeersovertreding, ook als een 'criminal charge' kon worden beschouwd, volgend uit het karakter van de overtreding. De boete op zichzelf was relatief licht maar was enige tijd voordien nog aan de strafrechtelijke handhaving onderworpen. Het feit dat

³¹ J. Rozie, "Ceci n'est pas une peine... Over de vraag hoe lang het hybride Belgische sanctiebegriff nog overeind kan blijven?" in P. TRAEST, *et al.* (ed.), *De wet voorbij*, 1^e editie, Bruxelles, Intersentia, 2010, 324.

³² J. Put, *Administratieve sancties in het sociaizekerheidsrecht. Preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van de administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 1998, 140-141.

³³ EHRM 24 februari 1994, Bendenoun/Frankrijk.

³⁴ EHRM, grote kamer, 15 november 2016, A. en B. t. Noorwegen, §§105- 107; grote kamer, 23 november 2006, Jusilla t. Finland, §§30- 31.

het Duitse recht deze verkeersovertredingen voordien classificeerde als straf is ook van belang voor de bepaling van de aard van de overtreding.³⁵

De zaak Lutz betrof eveneens een boete ten gevolge van een verkeersovertreding, in dit geval oordeelde het EHRM dat de aard van de overtreding en de sanctie op de overtreding (Engel- criteria) geen cumulatieve maar alternatieve voorwaarden vormen.³⁶ Wanneer het intern recht de sanctie al als een straf kwalificeert, geldt dit als doorslaggevend en worden de twee overige criteria buiten beschouwing gelaten. In dat geval is er sowieso sprake van een straf. Pas wanneer het intern recht de sanctie niet kwalificeert als straf, komen de twee overige criteria alternatief aan bod.³⁷

15. **Interne kwalificatie irrelevant.** In het latere Hamer- arrest³⁸ is nogmaals verduidelijkt dat de internrechtelijke kwalificatie van een maatregel niet verhindert dat het onder het toepassingsgebied van de artikelen 6 en 7 van het EVRM kan vallen. In dit arrest deed het EHRM uitspraak in een geschil over een vakantiewoning. Het gebouw werd gebouwd zonder dat de eigenaars voorafgaand de nodige vergunningen hadden bekomen. Hierdoor had de overheid de eigenaars opgelegd de vakantiewoning af te breken, om op die manier tot een herstel in de oorspronkelijke toestand te komen. Het EHRM oordeelde echter dat deze maatregel, hoewel ze volgens het interne recht tot doel heeft om een probleem te verhelpen en niet zozeer om te straffen, wel een straf kan zijn in de zin van artikel 6 EVRM. Dit is zeker het geval wanneer dergelijke maatregelen ernstige gevolgen hebben, zoals het geval was in het arrest.³⁹

Afdeling 2. Kenmerken van straffen

16. **Straffen als vergelding of ter preventie?** Straffen opleggen heeft maar nut voor zover de beoogde gevolgen worden bereikt. Doorgaans kunnen aan straffen verschillende functies worden toegekend. Van oudsher gelden straffen als vergelding, een boetedoening voor het gestelde kwaad, ook gekend onder het adagium *punitur quia peccatum est*.⁴⁰ Dat heeft vandaag de dag⁴¹ nog altijd doorwerking, maar het vormt niet meer de voornaamste functie.⁴² Tegenwoordig hebben straffen meer een preventieve functie, zowel voor het individu als voor de collectiviteit.⁴³ Straffen moeten potentiële daders ervan weerhouden bepaalde gedragingen te stellen.⁴⁴ Individuele preventie volgt uit het feit dat een reeds opgelegde straf ervoor kan zorgen dat een delinquent niet nog maals die straf wilt oplopen. De maatschappij wordt beschermd door het feit dat enerzijds delinquenten uit de maatschappij gehaald kunnen worden, door middel van een vrijheidsstraf, maar ook het effect op lange termijn van straffen zorgt ervoor dat de maatschappij erop vooruitgaat doordat mensen minder

³⁵ EHRM 21 februari 1984, *NJ 1988/937* (Öztürk).

³⁶ EHRM 25 augustus 1987, *NJ 1988/938* (Lutz).

³⁷ A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 121-124; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Mortsel, Intersentia, 2019, 755-762.

³⁸ EHRM 27 november 2007, nr. 21861/03, Hamer/België, overw. 60.

³⁹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Mortsel, Intersentia, 2019, 755-762.

⁴⁰ J. DE PEUTER, "Het leed als hoofdcomponent van de straf" in *Liber Amicorum Jules D'Haenens*, Gent, Mys & Breesch, 1993, 69.

⁴¹ Cass. 14 juli 1924, Pas. 1924, I, 473; Cass. 14 januari 2004, Arr.Cass. 2004, nr. 20, concl. R. LOOP; Cass. 10 juni 2014, P.14.0280.N.

⁴² F. VERBRUGGEN en V. FRANSSEN, "Recente ontwikkelingen in het algemeen strafrecht", *Themis*, 2006-07, 5.

⁴³ F. DERUYCK, EN Y. VAN LANDEGHEM, *Overzicht Van Het Belgisch Algemeen Strafrecht*, Brugge, Die Keure, 2021, 127 – 244.

⁴⁴ J. VERPLAETSE, *Het Misdrijf & Schuld*, Mortsel, Intersentia, 2020, 5-10.

geneigd gaan zijn om misdrijven te plegen. Herstel van de schade, die voortkomt uit het misdrijf, is mogelijk door nieuwe mechanismen zoals het verbeurdverklaren van vermogensvoordelen die uit het misdrijf voortvloeien. Hierdoor wordt het volledige effect van het misdrijf weggewerkt. De delinquent krijgt een straf opgelegd voor de feiten die hij heeft gepleegd en daarenboven kan hij zich na het uitvoeren zijn straf niet meer beroepen op de voordelen die hij uit het misdrijf heeft verkregen. Dat was in het verleden wel het geval was en zorgde op die manier voor een zekere maat van straffeloosheid.⁴⁵

17. **Monopolie tot straffen.** Het recht tot straffen behoort in België exclusief toe aan de staatsorganen.⁴⁶ De staat is een tussenkomende macht in het strafrecht. Het initiatiefrecht van de strafvervolgning ligt bij het openbaar ministerie. Deze vertegenwoordigt niet de staat zelf maar de gemeenschap. Binnen de strafvervolgning staat niet enkel de verhouding tussen de vervolgende staat en de dader van het misdrijf centraal, ook de verhouding tussen de dader en het eventuele slachtoffer van zijn gedraging kent een belangrijke rol. Ongeacht het feit of de gedraging schade aan anderen heeft toegebracht, is geen initiatief langs de zijde van het slachtoffer vereist om de strafprocedure op te starten. Dit gebeurt in de regel door een overheidsinstantie. Hoewel het slachtoffer een partij kan zijn in de procedure (bijvoorbeeld door burgerlijke partijstelling), ligt het prerogatief van de strafvervolgning steeds in handen van het openbaar ministerie. Een slachtoffer kan een schadevergoeding vragen maar kan nooit de bestraffing van de dader van het misdrijf vorderen.⁴⁷

18. **Legaliteitsbeginsel.** Een ander wezenskenmerk van het strafrecht volgt uit het feit straffen moeten worden voorzien door de wet en enkel door een gerechtelijk orgaan kunnen worden opgelegd. Straffen moeten voldoen aan het legaliteitsbeginsel, *Nulla poena sine lege*, of met andere woorden geen straf zonder wet.⁴⁸ Ze moeten vooraf bepaald zijn en kunnen niet retroactief worden toegepast. Een gedraging die nog niet gepenaliseerd was ten tijde van het plaatsvinden ervan, kan nadien ook niet worden bestraft.⁴⁹ Dit is grondwettelijk verankerd als de legaliteit van de incriminatie.⁵⁰ Voorts is het ook niet mogelijk om een straf op te leggen voor een gedraging indien die straf niet op voorhand was bepaald. Deze legaliteit van de straf is eveneens terug te vinden in de Grondwet.⁵¹ Uit voorgaande volgt dus dat het legaliteitsbeginsel in het strafrecht dus inhoudt dat een persoon niet vervolgd noch gestraft kan worden voor een gedraging die op het moment van het begaan van de ervan niet strafbaar werd gesteld, wat een fundamentele waarborg vormt voor de

⁴⁵ A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 120-130.; F. DERUYCK, EN Y. VAN LANDEGHEM, *Overzicht Van Het Belgisch Algemeen Strafrecht*, Brugge, Die Keure, 2021, 127 – 244; M-A. BEERNAERT e.a., *Introduction à la procédure pénale*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, I- 6- 41; I. AERTSEN, "Strafdoelen en sancties: voorstellen van de commissie straftoemeting" in D. VAN DAELE en I. VAN WELZENIS (eds.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 25-26.

⁴⁶ Art. 1 VtSV.

⁴⁷ X., Verantwoordelijkheid en recht , 135-156 door ADAMS, M., Vrijheid en verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht; A. WINANTS, *Strafrecht in/uit balans* (* schrappen wat niet past)*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 127.

⁴⁸ Cass. 16 januari 2018 (P.17.0281.N), in dit Cassatie arrest wordt de legaliteit van de strafbepaling (Lex certa) nogmaals bevestigd.

⁴⁹ E. CLAES, *Legaliteit en rechtsvinding in het strafrecht. Een grondslagentheoretische benadering*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2003, 15.

⁵⁰ Art. 2, lid 2 en art. 12 Gw.

⁵¹ Art. 14 GW.

burger tegen willekeur van de overheid.⁵² Daarenboven zijn straffen persoonlijk, dit vormt een algemeen rechtsbeginsel. Iemand kan geen straf oplopen voor gedragingen van anderen.⁵³ Hieruit volgt voorts dat straffen individueel zijn.⁵⁴ Van zodra iemand een bepaalde strafbare gedraging stelt en hiervoor vervolgd wordt, kan de rechter zich niet veroorloven zich ervan te onthouden de straf uit te spreken die door de wet is vastgesteld (tenzij natuurlijk aan de wettelijke uitzonderingen voldaan is).⁵⁵

19. **Strafrecht ten voordele van het publiek belang.** Het derde wezenskenmerk, tenslotte, is het feit dat het strafrecht sanctierecht is. Sancties zijn niet enkel voorbehouden voor het strafrecht, ook in andere rechtstakken worden sancties opgelegd wanneer verplichtingen niet worden nagekomen. Het verschil schuilt in de functie van de straffen. In het privaatrecht dienen sancties voornamelijk om tot het herstel van de geschonden regel te komen, het particulier belang staat centraal. De particulier wiens rechten geschaad zijn, kan het herstel ervan bekomen. Het individu wordt hierbij geholpen. Binnen het strafrecht daarentegen staat het publiek belang centraal. Door repressief en preventief op te treden voegt het strafrecht leed toe aan de dader van een bepaalde gedraging. De schuldige dader wordt in zijn vrijheid, vermogen of eer geraakt. De maatschappij wordt beschermd omdat het vooruitzicht van een straf potentiële daders ontmoedigt de strafbare gedraging te stellen, wanneer deze toch overgaan tot het plegen van het misdrijf zal de repressieve functie van het strafrecht de maatschappij eveneens beschermen (bijvoorbeeld door de persoon uit de maatschappij te halen door middel van het opleggen van een vrijheidsstraf).⁵⁶

20. **Gedragingen, omissies en concrete situaties zijn bepalend voor de strafmaat.** Niet enkel het effectief handelen in afwijking met de wet kan een misdrijf vormen, ook een onthouding of onvoorzichtigheid kan in bepaalde situaties een inbreuk op de wet vormen en daardoor een misdrijf uitmaken. In het verleden werden enkel positieve daden, die effectieve schade veroorzaken, strafbaar gesteld maar dat is vandaag de dag dus meer uitgebreid.⁵⁷ Daarenboven is de persoon van de dader een belangrijk begrip in het strafrecht, niet alle daders mogen over dezelfde kam worden geschoren.⁵⁸ Sancties houden rekening met de concrete situatie waarbinnen het misdrijf heeft plaatsgevonden alsook met de persoonlijkheid van de dader.⁵⁹ Sancties worden steeds meer geïndividualiseerd, dit gebeurt zowel op het vlak van het opleggen van de straf als bij de uitvoering

⁵² A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 2-13.

⁵³ Burgerlijke aansprakelijkheid voor andermans gedragingen is wel mogelijk maar effectieve "bestrafing" niet.

⁵⁴ Art. 66-67 Sw.

⁵⁵ F. DERUYCK en Y. VAN LANDEGHEM, *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 34-45; F. VERBRUGGEN en R. VERSTRAETEN, *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelor*, 2013, Antwerpen, Maklu, 2013, 385-388.

⁵⁶ H. BERKMOES, L. AUGUSTYNS, J. MAES, en P. TERSAGO "Hoofdstuk 2 - Actualia straf(proces)recht" in *Actualia strafrecht en evaluatie Potpourri II*, Brussel, Intersentia, 2017, 89-103.

⁵⁷ A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 2-13.

⁵⁸ Hof van Beroep, Antwerpen, 08/06/2011, *T.B.O.*, 2012/3, p. 114-124.

⁵⁹ G. VERVAEKE, *Persoonsgerichte criminologische interventie: beschouwingen over de specificiteit*, in L. DUPONT en F. HUTSEBAUT, *Herstelrecht tussen toekomst en verleden. Liber Amicorum Tony Peters*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2001, 559- 575.

ervan. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om een gevangenisstraf op te leggen met gedeeltelijk uitstel, waarbij rekening wordt gehouden met het gedrag van de veroordeelde.⁶⁰

21. **Fasen van de strafvervolgning.** Het opleggen van de straf gebeurt in twee fasen.⁶¹ Eerst vindt het vooronderzoek plaats, dit gebeurt op een inquisitoire manier.⁶² Er is in deze fase nog geen tegenspraak. Afhankelijk van het feit of er dwangmaatregelen vereist zijn of niet, is er sprake van een gerechtelijk onderzoek dan wel van een opsporingsonderzoek. Na het afronden van deze eerste fase, kan worden beslist dat de zaak voor de rechtbank moet komen.⁶³ De terechtzitting is bijgevolg de tweede fase, waar de straf wordt uitgesproken, dit gebeurt op een accusatoire manier en hierbij is dan ook tegenspraak mogelijk.⁶⁴ In beginsel vinden zowel de terechtzitting als de uitspraak openbaar plaats.⁶⁵

Afdeling 3. De verschillende soorten straffen

22. **Verschillende straffen, naargelang de aard van het misdrijf.** De wet verdeelt de mogelijke straffen onder in drie categorieën. Naargelang de ernst van de gepleegde feiten wordt een onderscheid gemaakt tussen criminele-, correctionele- en politiestraffen. In criminele zaken kunnen de opsluiting dan wel de hechtenis opgelegd worden. In correctionele zaken en in politiezaken zijn de gevangenisstraf, de straf onder elektronisch toezicht, de werkstraf en de autonome probatiestraf de mogelijke sancties. In criminele- en correctionele zaken bestaat specifiek de ontzetting uit bepaalde politieke en burgerlijke rechten en de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank. Voor de drie soorten misdrijven gemeenschappelijk is er de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete of de bijzondere verbeurdverklaring.⁶⁶

Voor rechtspersonen zijn de sancties een beetje afwijkend, hiervoor bestaan eveneens de geldboete en bijzondere verbeurdverklaring. Daarnaast bestaat ook de ontbinding, het verbod een bepaalde werkzaamheid te verrichten en zelfs het gebod tot sluiten van één of meer inrichtingen en tot slot de bekendmaking of verspreiding van de rechterlijke beslissing.⁶⁷

23. **Hoofd- en bijkomende straffen.** Verder is er een onderscheid tussen hoofd- en bijkomende straffen. Waar hoofdstraffen op zichzelf kunnen worden opgelegd is het voor bijkomende straffen enkel mogelijk deze op te leggen, samen met een andere hoofdstraf. De aard van het misdrijf wordt bepaald door de aard van de hoofdstraf (crimineel-, correctioneel- of politiestraf).⁶⁸

⁶⁰ Art. 8, wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, *BS* 17 juli 1964; A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 2-13.

⁶¹ H. BOSLY, *La division du procès pénal en deux phases: la culpabilité et la peine*, in L. DUPONT en F. HUTSEBAUT, *Herstelrecht tussen toekomst en verleden. Liber Amicorum Tony Peters*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2001, 75-82.

⁶² M.-A. BEERNAERT e.a., *Droit de la procédure pénale*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 11.

⁶³ C. VAN DEN WYNGAERT en B. DE SMET, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Deel 2, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2014, 582- 589.

⁶⁴ F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 187.

⁶⁵ Art. 148 en 149 Gw.

⁶⁶ Art. 7 Sw.; C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME en P. TRAEST, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Deel 1, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2019, 403.

⁶⁷ Art. 36 Sw; Art. 37 Sw; Art 37bis Sw. Art. 7 bis Sw; P. WAETERINCKX, *De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon en zijn leidinggevenden*, Mortsels, Intersentia, 2011, 89-95.

⁶⁸ B. SPRIET en J. RAEYMAKERS, "Recente ontwikkelingen inzake hoofdstraffen en inzake opschorting en uitstel." *Themis*, 2015-2016/4, nr. 97, 49-121; A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 130- 140.

Afdeling 4. Procedurele waarborgen

24. **Waarborgen ter bescherming van de rechtsonderhorige.** Het strafrecht is erg formeel, zowel tijdens de onderzoeksfase als tijdens de fase van de terechtzitting. Aangezien opgelegde straffen een zeer grote impact kunnen hebben op het leven van de beschuldigde bestaan er procedurele waarborgen. Zo bestaan bijvoorbeeld op het vlak van de bewijsvergaring strikte regels die ervoor kunnen zorgen dat onrechtmatig verkregen bewijs niet gebruikt mag worden. Sinds het Antigoon- arrest⁶⁹ kan onrechtmatig verkregen bewijs leiden tot nietigheid van die bewijsstukken.⁷⁰ Ook de eerder vermelde waarborgen, zoals het principe dat een straf slechts kan opgelegd worden door een rechter en bij wet bepaald moeten zijn, zijn toepasselijk.⁷¹ Daarnaast zijn er procedurele waarborgen die uit het Europees recht voortvloeien, het recht op een eerlijk proces en het legaliteitsbeginsel zoals in de eerder vermelde artikelen 6 en 7 van het EVRM gewaarborgd staan.⁷²

25. **Internationale verdragen.** Met het zesde artikel waarborgt het EVRM het recht op een eerlijk proces. Hiervoor zijn een aantal maatstaven opgesomd ter garantie van het eerlijke karakter van een proces. Zo moet een strafrechter onafhankelijk en onpartijdig zijn en is bepaald dat een redelijke termijn is voorgeschreven waarbinnen de strafprocedure moet worden afgehandeld. Het recht op een eerlijk proces veronderstelt ook het recht op verdediging. De verdachte moet de mogelijkheid krijgen om de tenlasteleggingen tegen te gaan, hiervoor moet hij met gelijke middelen kunnen handelen als de partij die hem de feiten ten laste legt.⁷³ Dit staat ook bekend als het beginsel van wapengelijkheid.⁷⁴ Een ander belangrijk beginsel dat uit dit artikel voortvloeit is het vermoeden van onschuld. Dit houdt in dat men voor onschuldig wordt gehouden tot het tegendeel is bewezen, dat geen straf mag worden opgelegd op basis van een vermoeden en dat er steeds een link moet bestaan tussen de strafbare gedraging en de veroordeelde persoon (geen straf voor andermans daad).⁷⁵ Ook de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van Burger- en Politieke Rechten (hierna: *IVBPR*) bieden belangrijke bescherming. Zij behandelen respectievelijk waarborgen inzake het eerlijk proces en het legaliteitsbeginsel.

26. **Legaliteit en geen tweemaal dezelfde straf.** In verband met de sancties die worden opgelegd, bestaan ook enkele belangrijke waarborgen. Een van de belangrijkste is het hierboven vermelde legaliteitsbeginsel.⁷⁶ Een straf kan slechts worden opgelegd indien hij (vooraf) voorzien is door de wet, enkel een rechter kan een straf opleggen en de wetten die bepalen welke gedragingen

⁶⁹ Art. 32 VtSV; F. DERUYCK, M. DE SWAEF, J. ROZIE, M. ROZIE, P. TRAEST en R. VERSTRAETEN (eds.), *De wet voorbij. Liber Amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2010, 162.

⁷⁰ Art. 32 VTSv; Cass. 14 oktober 2003, P.03.0762.N.

⁷¹ Eerste tussenbesluit.

⁷² Art. 6 EVRM; C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME, en P. TRAEST, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, 2 delen., Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2019, 709- 799.

⁷³ R. DECLERQ, *Beginselen van de strafrechtspiegeling*, Mechelen, Kluwer, 2014, 818.

⁷⁴ Art. 6 EVRM.

⁷⁵ Art. 6, lid 2 EVRM; A. DEN HARTOG, *Artikel 6 E.V.R.M.: grenzen aan het streven de straf eerder op de daad te doen volgen*, Antwerpen, Maklu, 1992, 56; J. ROZIE en C. VAN DEUREN, "De motivering van de straf en strafmaat: een onderzoek naar de toepassing ervan in de praktijk. Komt de huidige motiveringspraktijk tegemoet aan de door de strafwetgever vooropgestelde doelstellingen?", *N.C.*, 2012/2, 131-149.

⁷⁶ Zie randnummer 18, waar het legaliteitsbeginsel staat verwoord als wezenskenmerk van het strafrecht ; En art. 14 Gw.

strafbaar zijn moeten zodanig zijn opgesteld dat iedereen hier weet van heeft (of op zijn minst kan hebben) zodanig dat mensen hun gedrag hieraan kunnen aanpassen.⁷⁷

Zoals hierboven al werd vermeld⁷⁸ en hierna nog ruim aan bod zal komen,⁷⁹ geniet het *non bis in idem*- beginsel cruciaal belang in het strafrecht. Het beginsel houdt in dat men niet tweemaal voor eenzelfde feit vervolgd, berecht of bestraft mag worden.

⁷⁷ D. BIJNENS, P. SCHOLLEN en J. THEUNIS, "De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak", *TBP* 2015, 101.

⁷⁸ Engel- criteria.

⁷⁹ Zie deel i.v.m. non bis in idem

Hoofdstuk 2. Administratief sanctiestelsel

Afdeling 1. Definiëring administratieve sancties

27. **Essentiële kenmerken.** In verschillende rechtstakken wordt gebruik gemaakt van een methode voor administratieve sanctionering. Het is moeilijk een algemene en eenduidige definitie op te stellen van wat een administratieve sanctie is of inhoud, dit verschilt namelijk per rechtstak.⁸⁰ Administratieve sancties hebben daarentegen wel een aantal gemeenschappelijke essentiële kenmerken.⁸¹ In de eerste plaats veronderstelt een administratieve sanctie een voorafgaande verstoring van de rechtsorde, dit is met andere woorden een inbreuk op een bestaande regel. De sancties worden opgelegd door een orgaan van het bestuur en kunnen worden opgelegd door middel van een individuele bestuurshandeling. Dat maakt deze sancties in beginsel direct uitvoerbaar en er rust een vermoeden van wettelijkheid op. Doordat de sanctie door een bestuursorgaan wordt opgelegd, is geen voorafgaande tussenkomst van een rechtscollege vereist.⁸² Wat wel mogelijk is, is een beroepsprocedure die achteraf bij een rechtscollege wordt ingesteld. De administratieve sancties behoren een repressief karakter te hebben, ze moeten personen weerhouden van een bepaalde gedraging te stellen.⁸³ Tot slot is het vereist dat de sancties wettelijk voorzien zijn, dit weer om willekeur te voorkomen.⁸⁴ Hierdoor kan een administratieve sanctie omschreven worden als een bij of krachtens de wet vastgestelde maatregel met een repressief karakter, die door een bestuursorgaan wordt opgelegd door middel van een eenzijdige, individuele bestuurshandeling, als reactie op een inbreuk op een rechtsnorm.⁸⁵ Deze sancties worden dus opgelegd door een bestuur, zonder voorafgaande controle van een rechter, maar met de mogelijkheid tot een effectieve rechterlijke controle achteraf.⁸⁶

28. **Soorten sancties.** De verschillende soorten sancties die door een bestuursorgaan als administratieve sanctie kunnen worden opgelegd verschillen per bestuursorgaan en per rechtstak waarin ze zich bevinden. De administratieve geldboete is in de verschillende rechtstakken de meest gebruikelijke sanctie. De omvang van de administratieve geldboete kan per rechtstak ver uiteenlopend zijn. De hoogte van de boete moet in verhouding staan tot de aard van de overtreden norm. Een administratieve boete wegens wildplassen zal veel lager liggen dan een administratieve

⁸⁰ L. DE GEYTER, "De controle van de civiele rechter op de opgelegde administratieve geldboete", *TBP* 2001, 5.

⁸¹ J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-02, 1196-1197; M. BOES, "Gemeentelijke administratieve sancties anno 2005", *Bb&b* 2005, 242; L. DE GEYTER, F. VANDENDRIESSCHE en L. VENY, "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?", *AJT* 1999-2000, 159; A. MASSET, "De vraies sanctions administratives ou de sanctions pénales camouflées? Réflexions en droit interne belge", *Rev.Dr.Ulg.* 2005, 449.

⁸² L. DE GEYTER, "De controle van de civiele rechter op de opgelegde administratieve geldboete", *TBP* 2001, 5; J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-02, 1197.

⁸³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Morsel, Intersentia, 2017, 679-690.

⁸⁴ J. PUT, "Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht. Preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid", *Jura Falc.*, 1998-1999, 455-494, www.law.kuleuven.be/apps/jura/artikels/show/87/.

⁸⁵ P. DAUW en E. DAUW, *Burgerlijk procesrecht*, Morsel, Intersentia, 2020, 13-54; J. PUT, "Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht. Preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid", *Jura Falc.* 1998-99, 455-494, www.law.kuleuven.be/apps/jura/artikels/show/87/.

⁸⁶ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 10; J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-02, 1195-1209.

boete wegens het ontduiken van belastingen.⁸⁷ Hoewel er verschillende soorten administratieve sancties bestaan is het nooit mogelijk om een vrijheidsberovende straf als administratieve sanctie op te leggen.⁸⁸ Hier bestaat enkel een mogelijkheid toe binnen het strafrechtelijk kader.⁸⁹

29. **Bestraffend of probleem verhelpend optreden.** De administratieve sancties kunnen als doel hebben om ongepast gedrag te sanctioneren en zijn in dat geval bestraffend van aard. Wanneer het motief van de handhavingstechniek echter herstellend, bewarend of ordenend is, is er sprake van een probleem verhelpend optreden van het bestuur. Het doel is voor beiden soorten bestuurlijk optreden hetzelfde, namelijk het handhaven van publiekrechtelijke regels in het algemeen belang.⁹⁰

Afdeling 2. Gemeentelijk administratieve sancties

30. **Alternatief op politiestraffen.** De Gemeentelijk Administratieve Sancties (oftewel: GAS) vormen *het* schoolvoorbeeld van de administratieve afhandeling van sancties. Het vormt een algemene regeling voor de bestuurlijke handhaving, op gemeentelijk niveau. De sancties uit de GAS-wet vormen een alternatief voor de politiestraffen waarmee overtredingen op lokale politiereglementen worden gehandhaafd.⁹¹ Het probleem stelde zich in de praktijk dat maar weinig overtredingen op de politiereglementen effectief geverbaliseerd of vervolgd werden. Met artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet probeerde de wetgever een alternatief te bieden voor deze politiestraffen, namelijk de GAS- regeling. Het voordeel van deze gemeentelijk administratieve sancties is dat ze makkelijker kunnen worden opgelegd en zo de straffeloosheid van vele 'kleine' overtredingen tegengaan.⁹²

31. **GAS sancties.** De GAS- wet geeft een limitatieve weergave van de mogelijke sancties. Deze kunnen een administratieve geldboete uitmaken, waarbij het bedrag 175 dan wel 350 euro kan zijn, naargelang de overtreder minderjarig is of niet. Een administratieve schorsing van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning alsook de definitieve intrekking ervan zijn mogelijk. Tot slot kan men beslissen tot een tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting. De administratieve boete kan worden opgelegd door de sanctionerende ambtenaar, de overige administratieve sancties kunnen alleen maar worden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen.⁹³ Gemeenten bepalen welke gedragingen ze bestraffen in de gemeentelijke GAS-codex, zo kan het gebeuren dat de GAS- regeling per gemeente verschillend is.⁹⁴

⁸⁷ P. DAUW en E. DAUW, *Burgerlijk procesrecht*, Morsel, Intersentia, 2020, 13-54.

⁸⁸ T. ALLEWAERT, *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 47-53.

⁸⁹ Art. 12 Gw.

⁹⁰ I. OPDEBEEK en A. STIJLEMAN, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 41.

⁹¹ T. ALLEWAERT, *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 11-14.

⁹² S. EECKHOUT, *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 59-68.

⁹³ Art. 4 GAS wet; T. ALLEWAERT, *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 11-14.

⁹⁴ Y. CARTUYVELS en C. GUILLAIN, *Les sanctions administratives communales*, Brugge, die Keure / la Charte, 2015, 1-20.

32. **Corona.** In april 2020 zijn in de strijd tegen de verspreiding van het Corona- virus, bij Koninklijk Besluit,⁹⁵ een aantal maatregelen doorgevoerd die door middel van de GAS- regelgeving kunnen worden gehandhaafd. Deze regelgeving toont het belang en het nut van deze administratieve afhandeling. In tijden van noodzakelijkheid kan door middel van de Corona GAS- boetes makkelijker worden opgetreden tegen inbreuken, waarvan de gerechtelijke handhaving te omslachtig en niet zo efficiënt zouden zijn. Deze 'corona- boetes' zorgen voor een werklust vermindering voor de parketten. Aangezien de eerste overtreding bestuurlijk wordt afgehandeld, komen enkel de zwaardere feiten voor de strafrechter.⁹⁶

Afdeling 3. Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

33. **Alternatief bestuurlijk handhaven.** Het handhaven langs bestuurlijke weg vormt een goed alternatief voor de klassieke strafrechtelijke handhaving. De bestuurlijke weg is sneller, heeft minder zware procedures, en behoort tot de volle bevoegdheid van de deelstaten. In de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is, kan de decreetgever een volledige regeling uitwerken voor de administratieve sancties die hij inschrijft.⁹⁷ Het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving (hierna: *KBH*) omvat een reeks beginselen en toepasselijke procedures. Het regelt bovendien ook een aantal aspecten van strafrechtelijke handhaving, zoals de strafrechtelijke opsporing en de informatiedoorstroming tussen het parket en de bestuurlijke vervolgingsinstantie, dit zorgt voor een convergentie tussen het strafrechtelijk en het bestuursrechtelijk sanctieregime. Het KBH is van toepassing op bestuurlijke sancties, die het omschrijft als "*een andere dan een tuchtsanctie, die gericht is op leedtoevoeging en opgelegd wordt door een bestuur*".⁹⁸ Het KBH heeft verder slechts een facultatieve werking, namelijk voor de domeinen die het uitdrukkelijk toepasselijk verklaart.⁹⁹

Afdeling 4. Ruimtelijke ordening

34. **Misdrijven en inbreuken op de ruimtelijke ordening.** De ruimtelijke ordening wordt op gewestelijk vlak geregeld. Er bestaan gradaties in de zwaarte van stedenbouwkundige inbreuken. In het geval het miskennen van de regels een misdrijf uitmaakt kan zij strafrechtelijk dan wel bestuurlijk bestraft worden. De keuze voor de bestuurlijke bestraffing geldt dan als alternatief voor de strafrechtelijke bestraffing.¹⁰⁰ De loutere inbreuken kunnen slechts bestuurlijk bestraft worden. De Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (*VCRO*) groepeerde de strafbare feiten in handelingen en omissies, die op hun beurt worden onderverdeeld in de stedenbouwkundige inbreuken en misdrijven.¹⁰¹ De *VCRO* geeft een limitatieve opsomming van wat de verschillende inbreuken en misdrijven inhouden.¹⁰²

⁹⁵ KB 6/04/2020 - GAS bij niet-naleving van de maatregelen om Covid-19 te beperken.

⁹⁶ G. GEUDENS, "Coronamaatregelen kunnen ook met GAS-boete beteugeld worden", *DJK* 2020, nr. 408, 2-3.

⁹⁷ Toelichting kaderdecreet bestuurlijke handhaving. (Kaderdecreet 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving, *BS* 13 mei 2019)

⁹⁸ Art. 2, 3° Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

⁹⁹ Art. 3 Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

¹⁰⁰ P. LEFRANC, *Bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Mortsel, Intersentia, 2021, 29-42

¹⁰¹ Art. 6.2.1 en 6.2.2 *VCRO* ; P. LEFRANC, *Bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Mortsel, Intersentia, 2021, 7-28.

¹⁰² Art. 6.2.1 en 6.2.2 *VCRO*.

Het verschil tussen de inbreuken en de misdrijven is het gevolg van de depenalisering van enkele misdrijven in 2014.¹⁰³ De gedragingen die nu als inbreuken gekwalificeerd worden kunnen slechts bestraft worden met een bestuurlijke geldboete, deze wordt opgelegd door een beboetingsambtenaar. Stedenbouwkundige misdrijven aan de andere kant kunnen, naargelang de beslissing van de Procureur des Konings, strafrechtelijk dan wel bestuurlijk afgehandeld worden.¹⁰⁴

35. **Soorten sancties.** Stedenbouwkundige inbreuken zijn gedepenaliseerde misdrijven, zij worden bestraft met een exclusieve bestuurlijke geldboete waarvan het bedrag maximaal 400.000 euro mag bedragen.¹⁰⁵ De hoogte van de boete is afhankelijk van de concrete situatie waarin de inbreuk heeft plaatsgevonden, zo wordt rekening gehouden met de ernst, frequentie en omstandigheden. Bij de stedenbouwkundige misdrijven kan als strafrechtelijke sanctie eveneens een geldboete worden opgelegd alsook een gevangenisstraf. De alternatieve bestuurlijke geldboete is ook mogelijk, deze heeft een maximumbedrag van 2.000.000 euro, wat beduidend hoger is dan de administratieve geldboete voor stedenbouwkundige inbreuken.¹⁰⁶ De administratieve geldboeten op de stedenbouwkundige inbreuken kunnen relatief makkelijk worden opgelegd, er is geen tussenkomst van de strafrechter vereist.¹⁰⁷

Afdeling 5. Sociaal recht

36. **Administratieve geldboete voor 'alles'.** Ook de inbreuken op het sociaal recht kunnen niet enkel bestraft worden op strafrechtelijk vlak maar tevens door middel van een administratieve geldboete. Het sociaal recht is een onderdeel van het bijzonder strafrecht. Net als op vele andere domeinen is ook hier een heuse depenalisering doorgevoerd. De sancties worden in vier groepen onderverdeeld, naargelang de ernst is er sprake van de lichte inbreuken, de inbreuken van matige ernst, de zware inbreuken en de zeer zware inbreuken. Alle materies van het sociaal strafrecht, ongeacht de ernst, kunnen onderworpen worden aan een administratieve geldboete.¹⁰⁸

37. **Soorten sancties.** Bij de inbreuken op het sociaal recht wordt een onderscheid gemaakt tussen de algemene en bijzondere sancties. De algemene sancties zijn een administratieve geldboete enerzijds, een strafrechtelijke geldboete of een gevangenisstraf anderzijds. De minst zware inbreuken zijn gedepenaliseerd en kunnen enkel bestraft worden met een administratieve geldboete, voor de overige inbreuken is het steeds mogelijk een administratieve geldboete op te leggen, in plaats van een strafrechtelijke. Daarnaast bestaan bijzondere sancties, deze kunnen enkel worden opgelegd op de twee categorieën van de zwartste inbreuken. Deze sancties kunnen een exploitatieverbod, een beroepsverbod of een bedrijfssluiting inhouden.¹⁰⁹

¹⁰³ Decreet 25 april 2014.

¹⁰⁴ R. MEEUS, In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 113-164.

¹⁰⁵ Art. 6.2.2. VCRO

¹⁰⁶ Art. 6.2.13, §4 VCRO.

¹⁰⁷ E. EMPEREUR en Y. SMEETS, "Informatieverplichtingen en publiekrechtelijke sanctiemechanismen in het omgevingsrecht" in D. Devos, (ed.), *(Ver)kopen in het omgevingsrecht*, Brussel, Intersentia, 2017, 53-67.

¹⁰⁸ Art. 84 Sos.Sw.

¹⁰⁹ Art. 6.1.2 en verder VCRO; P. PECINOVSKY, *Arbeidsrecht - Deel 1*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 143-190; J. PEETERS, *Het Sociaal Strafwetboek gewikt en gewogen*, Mortsel, Intersentia, 2011, 47- 57.

Afdeling 6. Procedurele waarborgen in de administratieve sanctie procedure

38. **Procedurele waarborgen.** Bestuurlijke overheden die een administratieve sanctie opleggen moeten niet de waarborgen uit het strafrecht naleven, zij moeten daarentegen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: *ABBB*) respecteren. Natuurlijk, wanneer de administratieve sanctie naar Europees recht gekwalificeerd wordt als een straf,¹¹⁰ dient wel rekening gehouden te worden met de procedurele waarborgen uit artikel 6 EVRM. Naar aanleiding van Unie rechtspraak, waarin het EHRM bepaalde dat administratieve procedures soms toch het karakter van een strafprocedure hadden, is het verschil tussen de *ABBB* (van toepassing op administratieve overheden) en de beginselen van behoorlijke rechtspleging (van toepassing op strafzaken, eerlijk proces) minder scherp geworden.¹¹¹ De inhoud van de beginselen is op veel vlakken gelijklopend.¹¹²

39. **ABBB.** Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn rechtsbeginselen die van toepassing zijn op elk bestuurlijk optreden, het regelt de omgang van de overheid met de bestuurde.¹¹³ Ze hebben tot voornaamste doel, de rechtsonderhorigen te beschermen tegen overheidswillekeur en machtsmisbruik.¹¹⁴ De *ABBB* omvatten onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het fair-play beginsel, het verbod van machtsafwending, het verbod van willekeur, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de zuinigheidsplicht, de hooplicht¹¹⁵ en de onpartijdigheid.¹¹⁶ Ook het vertrouwensbeginsel en het onafhankelijkheidsbeginsel¹¹⁷ worden als *ABBB* aangemerkt, net als het recht van verdediging, het evenredigheidsbeginsel en de onpartijdigheidsplicht.¹¹⁸ Het is echter moeilijk op een nauwkeurig lijstje op te stellen met welke precies 'de' *ABBB* zijn, de ene auteur hecht meer belang aan het ene beginsel, de andere aan het andere. De rode draad van de *ABBB* is wel steeds de noodzaak van en rationeel bestuur.¹¹⁹

Het zorgvuldigheidsbeginsel is een van de belangrijkste *ABBB*, het vormt een overkoepelend begrip voor een aantal nauw verwante beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldig bestuur, de procedurele billijkheid en de rechtszekerheid).¹²⁰ Het houdt in dat een overheid bij het nemen van beslissingen deze zorgvuldig moet voorbereiden. De genomen beslissingen dienen gebaseerd te zijn op werkelijk bestaande en concrete feiten, ze dienen zorgvuldig te zijn vastgesteld. Wanneer in

¹¹⁰ Zoals beschreven onder randnummer 4.

¹¹¹ P. VAN DE WEYER, *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen*, Mortsel, Intersentia, 2020, 7-8.

¹¹² P. VAN DE WEYER, *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen*, Mortsel, Intersentia, 2020, 7-8; J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-02, 1195-1209; C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 229-438.

¹¹³ I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 35- 61.

¹¹⁴ G.M.A. VAN DER HEIJDEN, *Een filosofie van behoorlijk bestuur. Een verklaring voor de juridische en de maatschappelijke functie van de beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2001, 212

¹¹⁵ K. MAN, "De hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur", *Jura Falc.*, 2005-2006/3, 331.

¹¹⁶ LP. SUETENS, "Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning", in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 4-5.

¹¹⁷ A. VAN MENSEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 29.

¹¹⁸ S. DE TAEYE, "Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 98-100; D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 159-220.

¹¹⁹ G.M.A. VAN DER HEIJDEN, *Een filosofie van behoorlijk bestuur*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2001, 75-101.

¹²⁰ I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 89.

verhouding met een burger, moet Het zorgvuldigheidsbeginsel in de meeste lidstaten van de EU terug te vinden, het staat zelfs gewaarborgd in het eerste lid van artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹²¹

40. **Behoorlijke Rechtspleging vs. ABBB.** De beginselen van behoorlijke rechtspleging die door het EVRM worden gewaarborgd in strafzaken, hebben door middel van artikel 6 EVRM rechtstreekse werking in het interne recht. Steeds vaker ondervinden de ABBB invloed van internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke rechten en beginselen. Hiervoor is het artikel 41 van het EU-Handvest een belangrijke factor geweest. Het recht op een behoorlijk bestuur verkrijgt een constitutionele status met dit artikel.¹²² In principe zijn het recht op een eerlijk proces en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet van toepassing in de bestuurlijke fase maar omdat de bestuurlijke procedure in de praktijk vaak een determinerende invloed heeft op een latere rechterlijke procedure, kan van het recht op een eerlijk proces en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ook een invloed uitgaan in deze voorgaande fase.¹²³ De inhoud van ABBB en de beginselen van behoorlijke rechtspleging groeien inhoudelijk meer naar elkaar toe, onder meer door invloed van het EVRM en het Unierecht.¹²⁴

41. **Procedurele waarborgen EVRM.** Artikelen 6 en 7 van het EVRM zijn alleen van toepassing op sancties met een strafrechtelijke aard. Een simpele administratieve sanctie valt in beginsel niet binnen het toepassingsgebied, de procedurele waarborgen die eruit voortvloeien zullen in beginsel geen toepassing vinden op de bestuurlijke sanctie. Eerder staat al beschreven¹²⁵ in welk geval een maatregel door het EHRM als strafsanctie wordt beschouwd en wanneer niet. Bestuurlijke sancties, die bestraffend van aard zijn, vallen in de regel onder het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM.¹²⁶ Dat geldt bijvoorbeeld voor monetaire sancties, zoals de bestuurlijke geldboetes. Maar ook wanneer de bestuurlijke maatregel een plicht tot iets te doen inhoudt, kan het als een bestuurlijke strafsanctie worden beschouwd.¹²⁷

In het geval een bestuurlijke sanctie met een strafrechtelijke aard wordt opgelegd, is het belangrijk dat de veroordeelde de mogelijkheid heeft tot een beroep in volle rechtsmacht.¹²⁸ Hiervoor is het vereist dat de rechter kan oordelen in feite en in rechte. De rechter moet met andere woorden kunnen nagaan of de opgelegde maatregel voldoet aan de vereiste wettelijke grondslag en of de vereisten voor de formele en inhoudelijke wettigheid vervuld zijn. De Raad van State kan in zijn hoedanigheid

¹²¹ Handvest van 7 december 2000, PB. C. 364, 18 december 2000.

¹²² W. VAN GERVEN en S. LIERMAN, *Beginnelsen van het Belgisch privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 226; L.M. VENY, J. DE MAERTELAERE en T. DE SUTTER, "De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en hun bijdrage tot een democratische werking van de overheid" in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Recht en democratie. De democratische verbeelding in het recht*, Antwerpen, Intersentia, 2004, (639) 643.

¹²³ B. WARNEZ, "Het beginsel van kenbaarheid en de lokale bestuurlijke ordehandhaving.", *T.V.W.* 2019, nr. 1, 2-17.

¹²⁴ <https://www.navigators.nl/document/idd9878eadfe940a1095330f923f5f2e59/doorwerking-van-de-beginselen-van-behoorlijke-rechtspleging-in-de-bestuurlijke-voorprocedures-i61-de-beginselen-van-behoorlijke-rechtspleging?ctx=WKNL CSL 1543>

¹²⁵ Zie Engel- criteria.

¹²⁶ O. MICHIELS, en G. FALQUE, *Principes de procédure pénale*, Brussel, Larcier, 2019, 677.

¹²⁷ Zoals uit het eerder vermelde Hamer- arrest is gebleken: EHRM 27 november 2007, nr. 21861/03, Hamer/België, overw. 60.

¹²⁸ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.39.5; GwH 23 april 2015, nr. 45/2015, overw. B.8.1.

als annulatierechter oordelen over de juridische grondslag waarover het geschil gaat. Hij kan daarvoor nagaan of de beslissing op de juiste juridische grondslag berust, of het de juiste kwalificatie heeft gekregen en of de opgelegde maatregel evenredig is aan de gepleegde feiten. Hierdoor kan de Raad van State een beroep beoordelen in volle rechtsmacht.¹²⁹

42. **ABBB erkend door de Unie.** Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in de loop der jaren eveneens een geheel van beginselen van behoorlijk bestuur ontwikkeld. Zij heeft hiervoor ruimschoots de inspiratie gehaald in de gemeenschappelijke rechtstradities van de lidstaten. De beginselen die het Hof erkent zijn onder andere het beginsel van openbaarheid, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van procedurele gelijkheid, het voorzorgsbeginsel en natuurlijk het zorgvuldigheidsbeginsel.¹³⁰

¹²⁹ R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Morsel, Intersentia, 2012, 391-418; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Morsel, Intersentia, 2019, 755-762.

¹³⁰ I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 67- 97.

Tussenconclusie I. Vergelijking administratief en strafrechtelijk sanctiestelsel

43. **Rechter vs. Bestuur.** Het strafrechtelijk handhavingsmechanisme verschilt op talrijke punten van het administratief handhavingsmechanisme maar heeft tegelijkertijd ook wat raakvlakken. De entiteit die de sanctie oplegt, een rechter dan wel een bestuurlijke overheid, is het meest opvallende verschilpunt. Een administratieve sanctie wordt opgelegd door een bestuur, zonder tussenkomst van de strafrechter. Het wordt in beginsel dus niet opgelegd met toepassing van het strafrecht en de algemene beginselen van behoorlijke rechtsbedeling, maar met toepassing van de bestuursregelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

44. **Procedurele waarborgen.** De waarborgen die de verdachte in het strafprocesrecht geniet, gaan verder dan deze in de bestuurlijke handhaving. Het strafrecht kent tal van waarborgen die de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de instantie moeten waarborgen en waarborgen die het eerlijke proces moeten garanderen. Deze waarborgen gelden niet in dezelfde mate in de bestuurlijke handhaving. Daar zijn ze slechts van toepassing voor zover de administratieve sanctie een strafkarakter heeft volgens de criteria van het EHRM.¹³¹

45. **Vervolgende instantie.** Het strafrecht kent een afzonderlijke instantie die de vervolging uitvoert, namelijk het openbaar ministerie, zij houdt zich bezig met het coördineren van de opsporing. Opsporing en vervolging gebeurt in het strafrecht door twee afzonderlijke instanties, waar in de procedure van de administratieve sancties de vervolging en het opleggen van de straf door dezelfde administratieve overheid gebeurt. Er is met andere woorden geen aparte instantie in de bestuurlijke handhaving, op dit niveau is er geen functiescheiding.¹³² Toch zijn er in bepaalde takken van bijzonder bestuursrecht specifieke regels uitgewerkt in verband met wie toezicht mag houden op de procedure en aan welke kwaliteiten deze toezichthouder moet voldoen.¹³³

46. **Overige verschilpunten.** De administratieve sancties worden in beginsel niet ingeschreven in het strafregister, aangezien het niet om strafsancities in de klassieke zin gaat. Soms worden ze wel in een apart register bijgehouden door het bestuur. Zo omschrijft de GAS- wet een verplichting voor gemeenten tot het opstellen van een register van de gemeentelijke administratieve sancties en de alternatieve maatregelen die zijn opgelegd.¹³⁴ Het opdecimen systeem dat in het strafrecht van toepassing is, geldt niet bij de administratieve sancties. Voorts kunnen administratieve sancties niet worden vervangen door een gevangenisstraf bij de niet- nakoming ervan en vervallen ze niet door het overlijden van de overtreder. Nog een belangrijk verschilpunt tussen administratieve en strafrechtelijke sancties is dat administratieve sancties wel gewoon kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen, waarbij voor strafsancities een aparte regeling is voorzien hiervoor.¹³⁵ Strafsancities

¹³¹ J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", RW 2001-02, 1195-1209.

¹³² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 17.

¹³³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 8.

¹³⁴ Art. 44 GAS- wet.

¹³⁵ J. PUT, "Administratieve sancties in het sociaalzekerheidsrecht", *Jura Falc.*, 1998- 99, 455-494, www.law.kuleuven.be/apps/jura/artikels/show/87.

kunnen niet retro- actief worden opgelegd, voor administratieve sancties het wel mogelijk om een wet (en de daaraan gekoppelde sancties) met terugwerkende kracht van toepassing te verklaren.¹³⁶

47. **Waarom administratieve sancties naast strafsancties nodig zijn.** De nood aan alternatieve bestraffingsvormen is gekomen uit het 'sepotbeleid' waartoe de gerechtelijke achterstand in de vorige eeuw heeft geleid. Hierdoor ontstond een zekere vorm van straffeloosheid en door middel van alternatieve sanctiemechanismen wordt de werklast op de strafrechtelijke instanties verminderd en kan op die manier efficiënter vervolgd worden. Waar het strafrechtelijk regime een erg formele procedure kent en vaak een lange tijd kan aanslepen, verloopt de administratieve procedure tot het opleggen van sancties vlotter.¹³⁷

¹³⁶ C. VAN DEN WYNGAERT m.m.v. S. VANDROMME, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen, deel 1*, 107.

¹³⁷ B. DE RUYVER, "Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving" in T. BALTHAZAR (ed.), *Update in de criminologie, Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Universiteit Gent, Mechelen, Kluwer, 2004, 156 en 162; F. DERUYK, *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 96; J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *R.W.*, 2001-2002/1, p. 1195.; B. VAN VOSSEL, "Is er nog nood aan strafrechtelijke handhaving? Over het doorsturen van milieu- en stedenbouwmisdrijven naar de Gewestelijke Entiteit", *T.O.O.*, 2018/4, 403-406.

Hoofdstuk 3. Gemengde inbreuken

Situering

48. **Samenloop administratief en strafrechtelijk regime.** Hierboven zijn de basisbeginselen van de strafrechtelijke en de bestuurlijke sanctionering uiteengezet. Het is echter niet steeds zo dat de grens tussen beide mooi en duidelijk afgebakend is. Er zijn tal van situaties waarbij een misdrijf zowel een administratieve als een strafrechtelijke sanctionering kan verantwoorden. De vraag stelt zich welke weg men in dat geval moet volgen, of dat een combinatie van beide regimes gevormd mag worden, of dat één duidelijke keuze dient worden gemaakt. Het *non bis in idem*-beginsel bepaalt dat een dubbele bestraffing wegens dezelfde feiten, niet mag. Het beginsel is in principe slechts van toepassing op strafprocedures, zolang de opgelegde sanctie niet voldoet aan de voorwaarden van het EHRM om als 'straf' te kwalificeren (Engel- criteria) valt een administratieve procedure hier dus niet onder. Volgens het EHRM is het niet verboden verschillende soorten sanctiesystemen toe te passen, zolang het *non bis in idem*- beginsel maar gerespecteerd wordt.¹³⁸ Maar ook omwille van de proceseconomie is het vaak niet zo nuttig om zowel de administratieve als strafrechtelijke procedure naast elkaar te voeren.¹³⁹ Wanneer zowel de administratieve als de strafrechtelijke procedure gevolgd worden, wordt in feite dubbel werk uitgevoerd wegens het plaatsvinden van eenzelfde geheel van feiten. Dit is niet efficiënt voor het rechtssysteem noch voor de bevoegde administratieve instanties. In veel situaties bepaalt de wet zelf al wat gedaan moet worden in het geval zowel een administratieve als strafrechtelijke procedure mogelijk zijn. Een voorbeeld hiervan in terug te vinden in de GAS- wet, met betrekking tot de protocolakkoorden met het parket. Er zijn echter ook omstandigheden waarvoor de wet geen expliciete oplossing heeft. Het *una via*- principe biedt een goede oplossing voor beide pijnpunten, door in de gevallen waarin beide sanctieprocedures mogelijk zijn, vast te stellen dat één bepaalde weg gevolgd moet worden.

Afdeling 1. Algemene regels

49. **Gedepenaliseerde gedragingen zijn alleen administratief te sanctioneren.** In het geval van exclusieve bestuurlijke handhaving, zal de administratieve handhaving de strafrechtelijke vervangen.¹⁴⁰ Voor de invoering van de bestuurlijke handhaving kwam het vaak voor dat kleine strafrechtelijke inbreuken werden geseponeerd omdat ze geen hoge prioriteit hadden of omdat de strafrechtelijke vervolging te omslachtig was in verhouding tot de inbreuk. Dit leidde tot een vorm van straffeloosheid, om dit te compenseren heeft de wetgever de bestuurlijke handhaving ingevoerd. De bestuurlijke handhaving vervangt de strafrechtelijke op bepaalde punten. Een aantal misdrijven zijn gedepenaliseerd, hierdoor zijn ze niet meer strafrechtelijk te vervolgen maar ze vormen nog steeds een vorm van ongepast gedrag en dat kan dan door de bestuurlijke overheden worden bestraft.¹⁴¹ In dat geval is sprake van exclusieve bestuurlijke beboeting.¹⁴²

¹³⁸ Art. 4 Zevende aanvullend protocol EVRM.

¹³⁹ P. Van den Bon, "Het non bis in idem-beginsel in de werkloosheid", *N.C.*, 2014/3, 177-183.

¹⁴⁰ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Morsel, Intersentia, 2019, 737-744.

¹⁴¹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Morsel, Intersentia, 2019, 737-744.

¹⁴² Bijvoorbeeld art. 29 wet 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, *BS* 29 mei 2018.

50. **Bestuurlijke handhaving wanneer strafrechtelijk systeem tekortschiet.** In het voorgaande geval van exclusieve bestuurlijke handhaving wordt het strafrechtelijk luik buiten spel gezet en is alleen de administratieve handhaving mogelijk. In het geval dat zowel administratieve als strafrechtelijke handhaving mogelijk zijn dient de bestuurlijke handhaving als een soort 'default option', voor het geval dat de strafrechtelijke weg tekortschiet. Het bestuurlijke handhavingssysteem kan dan de lacune opvullen, het is subsidiair van toepassing. Dit systeem van alternatieve bestuurlijke handhaving is maar mogelijk voor zover er duidelijke communicatie is tussen de vervolgende instanties. Hiervoor moet het parket uitdrukkelijk te kennen geven dat zij het feit niet zullen vervolgen, hetzij een bepaalde termijn laten verstrijken waardoor het duidelijk wordt dat ze de strafrechtelijke vervolging niet zullen inzetten.¹⁴³ Bij de alternatieve bestuurlijke handhaving is de administratieve vervolging bijgevolg slechts mogelijk nadat er zekerheid ontstaan is over het gebrek aan strafrechtelijke vervolging. Op deze manier wordt vermeden dat zowel een administratieve als een strafsancie worden opgelegd.¹⁴⁴

Zo kunnen bijvoorbeeld in het omgevingsrecht de misdrijven worden bestraft met een bestuurlijke geldboete wanneer het openbaar ministerie uitdrukkelijk heeft beslist af te zien van strafrechtelijke vervolging.¹⁴⁵ Een gelijkaardige regeling is terug te vinden in de Wet op de politie van de spoorwegen.¹⁴⁶

51. **Geen regeling voorzien.** Het voorgaande brengt ons tot de vraag wat er dan moet gedaan worden in situaties waar er geen regeling is voorzien in verband met de exclusieve of alternatieve bestuurlijke handhaving. Rekening houdende met het *non bis in idem*-beginsel lijkt een dubbele bestraffing voor dezelfde feiten op die manier op het eerste zicht niet mogelijk. Zowel op Europees als op Belgisch niveau is het *non bis in idem*-beginsel een algemeen rechtsbeginsel, het is daarenboven eveneens een internationaal gewaarborgd grondrecht.¹⁴⁷ Binnen het Europese recht is voor het toepassingsgebied van het *non bis in idem*-beginsel vooral artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM van belang. Dat artikel heeft, in zoverre het gaat over strafvervolgingen,¹⁴⁸ hetzelfde toepassingsgebied als artikel 6 van het EVRM. Hierdoor lijkt een combinatie van een administratieve sanctie met een strafrechtelijke sanctie in principe uitgesloten wanneer de bestuurlijke sanctie onder het toepassingsgebied van artikel 6 valt. Dit mag echter niet zwart-wit beschouwd worden, het EHRM aanvaardt onder bepaalde voorwaarden de cumulatie van een bestuurlijke sanctie met een strafsancie voor eenzelfde feit, ook wanneer de bestuurlijke sanctie onder het strafbegrip van artikel 6 valt. Hiervoor moeten de bestuurlijke en strafrechtelijke procedure nauw verbonden zijn met elkaar, zowel naar hun inhoud als in de tijd, dat het als het ware om een

¹⁴³ P. POPELIER, C.M. BILLIET, L. DEBEN en K. VAN AEKEN, *Heldere Handhaving – Naar een sterker handhavingsbeleid door betere regelgeving en reglementering*, Brussel, Politeia, 2010, 266.

¹⁴⁴ Hof van cassatie (3de k.), 21/05/2012, A.C., 2012/5, p. 1301-1303, C.11.0206.N; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Morsel, Intersentia, 2019, 737-744.

¹⁴⁵ C.M. BILLIET, "Lappendekens in de rechtshandhaving: naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht" in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2016, (1) 47 e.v.

¹⁴⁶ Art. 30 en 41 wet 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, BS 29 mei 2018.

¹⁴⁷ Art. 14.7 IVBPR; Art. 50 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

¹⁴⁸ EHRM 11 december 2007, nr. 11187/05, Haarvig/Noorwegen; EHRM 18 oktober 2011, nr. 53785/09, Tomasovic/Kroatië, overw. 19; P. HOET, "Sluit een tuchtrechtelijke vervolging een navolgende strafrechtelijke vervolging uit?" (noot onder Cass. 25 februari 2014), RAGB 2015, (44) 45.

coherent geheel zou gaan.¹⁴⁹ Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft gelijkaardig geoordeeld en gesteld dat het *non bis in idem*- beginsel niet noodzakelijk geschonden wordt wanneer een bestuurlijke en een strafrechtelijke sanctie worden gecumuleerd.¹⁵⁰

Afdeling 2. Toepassing GAS- wet

52. **Procedure bij GAS.** Aangezien het voorgaande nogal algemeen geformuleerd is en er veel verschillen bestaan naargelang de betrokken administratieve overheid, volgt hierna een uiteenzetting van de procedure zoals die geregeld wordt in de GAS- wet, het toont de verschillen aan in de procedure voor een zuiver administratieve inbreuk en die voor een gemengde inbreuk.¹⁵¹ Wanneer de situatie zuiver administratieve inbreuken betreft, zijn enkel administratieve sancties mogelijk. In het geval van gemengde inbreuken daarentegen, ligt de situatie iets gecompliceerder en moet nagegaan worden of er een protocolakkoord voorhanden is.

53. **Zuiver administratieve inbreuken.** Inbreuken op gemeentelijke politiereglementen, de zuiver administratieve inbreuken, worden vastgesteld door de vaststellende ambtenaren. Deze kunnen politieambtenaren of hulpagenten, gemeentelijke ambtenaren, ambtenaren van vervoersmaatschappijen en bewakingsagenten zijn.¹⁵² In de praktijk gebeurt dit doorgaans via een proces- verbaal dat door een politie-inspecteur is opgesteld. Dit proces- verbaal dient overgemaakt te worden aan de sanctionerende ambtenaar. De toepasselijke termijn verschilt naargelang de feiten op heterdaad zijn vastgesteld of niet.¹⁵³ Na de ontvangst van het proces- verbaal beslist de sanctionerende ambtenaar of er genoeg redenen zijn om een administratieve procedure op te stellen of niet.¹⁵⁴ Hiervoor is het belangrijk dat alle nuttige informatie bij de sanctionerende ambtenaar terecht komt, aangezien hij niet aanwezig was bij de vaststelling van de overtreding maar wel moet beoordelen of het opportuun is een GAS sanctie op te leggen of niet. Zo moet er met de concrete omstandigheden rekening worden gehouden. In situaties waarbij overlast door nachtlawaai heeft geleid tot een geëscaleerde vorm van burenruzie zal een gewone GAS- boete over het algemeen weinig effectief zijn. Een vorm van bemiddeling zal in dergelijk geval beter werken om de rust op lange termijn te bewaren.¹⁵⁵

¹⁴⁹ EHRM 15 november 2016 nrs. 24130/11 en 29758/11, A en B/Noorwegen; G. NINANE, "Le principe non bis in idem et l'arrêt A et B contre Norvège de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 novembre 2016" in F. TULKENS (ed.), *Le droit administratif répressif, fiscal et indemnitaire*, Brussel, Bruylant, 2017, 7-21; P. LAGASSE, "L'arrêt A et B contre Norvège: entre continuité et évolution quant au principe non bis in idem", JT 2018, 109-116; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht (tweede editie) - gebonden editie*, Morsel, Intersentia, 2019, 737-744.

¹⁵⁰ HvJ 20 maart 2018, nr. C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197, Luca Menci en HvJ 20 maart 2018, nrs. C-596/16 en C-597/16, ECLI:EU:C:2018:192, Enzo Di Puma en Antonio Zecca; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht (tweede editie) - gebonden editie*, Morsel, Intersentia, 2019, 737-744.

¹⁵¹ T. ALLEWAERT, *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 35-45.

¹⁵² J. RAEYMAEKERS, "Problemen bij gemeente inbreuken uit de GAS-wetgeving", Jura Falc. 2010-11, nr. 4, 537-580.

¹⁵³ Art. 22 GAS- wet.

¹⁵⁴ T. ALLEWAERT, *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 47-53; P. DAUW en E. DAUW, *Burgerlijk procesrecht*, Morsel, Intersentia, 2020, 13-54.

¹⁵⁵ J. RAEYMAEKERS, "Problemen bij gemeente inbreuken uit de GAS-wetgeving", Jura Falc. 2010-11, nr. 4, 537-580; T. ALLEWAERT, *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 34-46.

In het geval van een gewone bestuurlijke inbreuk, bijvoorbeeld wildplassen of overlast, kan een opstartbrief worden opgesteld van zodra het proces- verbaal gecontroleerd is. In deze opstartbrief moeten, enkele zaken op straffe van nietigheid worden vermeld, zo ook bijvoorbeeld de feiten en hun kwalificatie of de mogelijkheid tot mondeling verweer. Dit wordt ondertekend door de sanctionerend ambtenaar en er kan vermeld worden of er een boete dan wel een alternatieve maatregel wordt overwogen.¹⁵⁶

54. **Gemengde inbreuken.** De GAS- wet is toepasselijk voor de sanctionering van zaken die niet elders zijn geregeld,¹⁵⁷ namelijk de zuivere administratieve inbreuken. Hiermee probeert de GAS- wet samenloop te voorkomen door conflicten tussen de GAS- sancties en hogere regelgeving te vermijden.¹⁵⁸ Toch zijn er gevallen waar de GAS- wet bepalingen uit het Strafwetboek eveneens behandelt, de zogenaamde de gemengde inbreuken.¹⁵⁹ De gevallen waarin de GAS- wet voorziet zijn onder te verdelen in de zware gemengde inbreuken, de lichte gemengde inbreuken en de inbreuken betreffende stilstaan en parkeren.¹⁶⁰ In deze gevallen mag de administratieve geldboete worden opgelegd, waar normaal gezien een strafrechtelijke sanctie geldt.¹⁶¹ Het is mogelijk dat de gemeente en het parket, op voorhand, protocolakkoorden hebben gesloten om de afhandeling van deze gemengde inbreuken te regelen. Wanneer geen protocolakkoorden voorhanden zijn, ontstaat er een situatie van samenloop en is de afhandeling iets gecompliceerder.¹⁶² Gemengde inbreuken doen niets af aan het *non bis in idem*- beginsel, ook hier is in beginsel een dubbele strafvervolgung uitgesloten, daarom is voorzien in een cascadesysteem¹⁶³ van vervolging.¹⁶⁴

55. **Zware gemengde inbreuk.** De zware gemengde inbreuken kunnen enkel administratief gesanctioneerd worden nadat het bevoegde parket hier expliciet zijn toestemming voor heeft gegeven. De vaststelling van de feiten wordt door een politie- inspecteur, in de vorm van een proces-verbaal, verstuurd naar de Procureur des Konings. De sanctionerend ambtenaar krijgt hiervan eveneens een melding toegezonden. Indien dit voorschrift niet wordt nageleefd, is het niet langer mogelijk de administratieve sanctie op te leggen.¹⁶⁵ Vervolgens heeft de Procureur des Konings twee maanden de tijd om zijn beslissing om al dan niet strafrechtelijk te vervolgen, kenbaar te maken aan

¹⁵⁶ T. ALLEWAERT, *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 35-45.

¹⁵⁷ Art. 2 §1 GAS- wet.

¹⁵⁸ S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie ... a never ending story?", *T.Gem.* 2005, 33; T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?", *TBP* 2007, 135-136.

¹⁵⁹ T. DE SCHEPPER, K. VAN HEDDEGHEM en M. VERBEEK (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, 18; F. SCHUERMANS, "De collaterale schade van de gemeentelijke administratieve sancties op destrafvordering", *T.Strafr.* 2008, 54; T. VANDER BEKEN, "Administratieve afhandeling. Anders en beter?" in T. BALTHAZAR, J. CHRISTIAENS en M. COOLS, *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, 132.

¹⁶⁰ Art. 3 Gas wet; enkele voorbeelden uit het Strafwetboek: vernielingen aan andermans motorvoertuig art. 521 Sw, diefstal art. 461 Sw, graffiti op andermans eigendom art. 534 bis Sw, nachtlawaai art. 561, het dragen van gezicht bedekkende kleding zoals een bivakmuts of boerka art. 563 bis Sw.

¹⁶¹ Art. 3 en 4§ 1, 1° GAS- wet.

¹⁶² Art. 24 GAS- wet.

¹⁶³ A. MASSET, "De vraies sanctions administratives ou de sanctions pénales camouflées? Réflexions en droit interne belge", *Rev.Dr.Ulg.* 2005, 461-462; J. PUT, "Bis, sed non idem", *RW* 2001-02, 938-939.

¹⁶⁴ J. RAEYMAEKERS, "Problemen bij gemeente inbreuken uit de GAS-wetgeving", *Jura Falc.* 2010-11, 537-580.

¹⁶⁵ J. RAEYMAEKERS, "Problemen bij gemeente inbreuken uit de GAS-wetgeving", *Jura Falc.* 2010-11, 537-580.

de ambtenaar.¹⁶⁶ De sanctionerende ambtenaar kan slechts een administratieve boete opleggen wanneer de Procureur des Konings heeft aangegeven dat hij het feit niet zal vervolgen en dat de administratieve sanctie aangewezen is. In het geval de Procureur niet tijdig zijn beslissing te kennen geeft aan de sanctionerend ambtenaar, mag dit niet beschouwd worden als een beslissing van de Procureur om niet zelf te zullen vervolgen, bij de zware gemengde inbreuken is steeds de expliciete mededeling van de Procureur des konings vereist om te kunnen overgaan tot een administratieve sanctie.¹⁶⁷ De procedure van de administratieve afhandeling gebeurt voor de zware gemengde inbreuken en de lichte gemengde inbreuken op een gelijkaardige manier.

56. **Lichte gemengde inbreuken.** Het parket moet bij de lichte gemengde inbreuken geen voorafgaande toestemming verlenen om de feiten administratief af te handelen. Op vlak van het vaststellen van de feiten door een bevoegde ambtenaar en het verzenden van het proces- verbaal naar de Procureur des Konings, is dezelfde systematiek van toepassing als deze bij de zware gemengde inbreuken.¹⁶⁸ Het verschil schuilt hier echter in het feit dat de termijn waarbinnen de Procureur zijn beslissing moet mededelen, in het geval van een lichte gemengde inbreuk, een vervaltermijn is. Wanneer de Procureur des Konings nalaat zijn beslissing te kennen te geven binnen de termijn van twee maanden, kan de sanctionerend ambtenaar overgaan tot het opleggen van een administratieve sanctie. Wordt daarentegen beslist tot een strafrechtelijke vervolging, zelfs indien deze naderhand geseponeerd wordt, wordt de administratieve weg gesloten.¹⁶⁹ Voor het verstrijken van de termijn kan de sanctionerend ambtenaar slechts overgaan tot het opleggen van de administratieve sanctie, in het geval het parket duidelijk heeft gemaakt de zaak zelf niet te willen vervolgen.¹⁷⁰

57. **Protocolakkoord.** Bij gemengde inbreuken worden dezelfde elementen in de opstartbrief opgenomen als bij de zuivere administratieve inbreuken maar de brief kan in het geval van gemengde inbreuken nog niet meteen worden verstuurd. Er moet worden nagegaan of er een protocolakkoord is opgesteld met het parket.¹⁷¹ In het geval dit wel zo is en het akkoord erin voorziet dat de procedure opgestart mag worden, zal dit zo gebeuren. Als er geen protocolakkoord is moet worden nagegaan of de sanctionerend ambtenaar bevoegd is om op te treden of niet. Deze bevoegdheid hangt af van welke soort inbreuk er sprake is. Zoals in de vorige twee randnummers al aanbod kwam, mag de sanctionerend ambtenaar het dossier opstarten in het geval van een lichte gemengde inbreuk waarbij het parket twee maanden geen verdere informatie verschaft. In het geval van een zware gemengde inbreuk mag de sanctionerende ambtenaar het dossier niet opstarten, zelfs wanneer het parket

¹⁶⁶ W. BRUGGEMAN, "Gemeentelijke administratieve sancties" in X., *Postal-Memorialis: lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Ced.Samsom, 2007, G 30/15.

¹⁶⁷ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 273-312; J. RAEYMAEKERS, "Problemen bij gemeente inbreuken uit de GAS-wetgeving", *Jura Falc.* 2010-11, nr. 4, 537-580.

¹⁶⁸ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 273-312.

¹⁶⁹ T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 103.

¹⁷⁰ A. MASSET, "Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal arme", *JT* 2001, 835.

¹⁷¹ Art. 23 GAS- wet.

gedurende twee maanden geen verdere informatie geeft. Het voorhanden zijn van een protocolakkoord vergemakkelijkt de zaken en werkwijze aanzienlijk.¹⁷²

Afdeling 3. Toepassing KBH

58. **Bestuurlijke sanctie na seponeren door OM.** Ook het KBH bevat, zoals de GAS-wetgeving, de mogelijkheid tot het sluiten van protocolakkoorden waarin wordt bepaald dat bepaalde gedragingen uitsluitend bestuurlijk worden vervolgd.¹⁷³ Voorts bevat het KBH een duidelijke omschrijving van de opsporingsprocedures die langs strafrechtelijke- en bestuurlijke weg gevolgd moeten worden. Het KBH bepaalt dat een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd wegens een misdrijf wanneer het Openbaar Ministerie beslist heeft om te seponeren.¹⁷⁴ Het ontbreken van een kennisgeving van een beslissing tot een strafrechtelijke afhandeling, rekening houdende met de termijnen waarbinnen dit dient te gebeuren, kan beschouwd worden als een seponering.¹⁷⁵ Daarenboven voorziet het Kaderdecreet in een automatische invoering van de figuur van de alternatieve bestuurlijke geldboete. In het geval de sectorale regelgeving, waarin het Kaderdecreet uitdrukkelijk van toepassing wordt verklaard, slechts in de strafrechtelijke handhaving van bepaalde feiten wordt voorzien en de sectorale regelgeving op dit punt niet afwijkt van het Kaderdecreet, kunnen de betrokken misdrijven dus ook worden bestraft met een alternatieve bestuurlijke geldboete. Voor het toepassen van de automatische alternatieve bestuurlijke geldboete is het niet vereist dat het sectorale decreet zelf specifiek voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De geldboete die in dat geval opgelegd zal worden, wordt berekend op basis van de strafmaat in het sectorale decreet.¹⁷⁶ Hierdoor wordt een proportioneel evenwicht tussen de strafsancie en de bestuurlijke geldboete bewaard.¹⁷⁷ Daarnaast is het ook mogelijk dat het Openbaar Ministerie een protocolakkoord sluit met de vervolgingsinstantie.¹⁷⁸ Dat protocolakkoord kan bepalen dat bepaalde categorieën van misdrijven principieel (en uitsluitend) via de bestuurlijke weg dienen vervolgd te worden.¹⁷⁹

Afdeling 4. Toepassing ruimtelijke ordening

59. **Voorrang strafrecht bij misdrijven.** Agenten en officieren van de gerechtelijke politie zijn bevoegd tot het opsporen en vaststellen van stedenbouwkundige misdrijven.¹⁸⁰ Hiervan wordt aangifte gedaan bij de Procureur des Konings, die zal beslissen¹⁸¹ welke gevolgen aan het misdrijf zullen worden gegeven.¹⁸² Er geldt een 'principiële voorrang' van de rechterlijke handhaving op de bestuurlijke handhaving bij stedenbouwmisdrijven.¹⁸³

¹⁷² Art. 23 GAS- wet; I. WATTIER, *Les sanctions administratives communales*, Brugge, die Keure / la Charte, 2015, 67-107.

¹⁷³ Art. 41 Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

¹⁷⁴ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht* (tweede editie) - gebonden editie, Mortsel, Intersentia, 2019, 737-744.

¹⁷⁵ Art. 37 Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

¹⁷⁶ Art. 51 Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

¹⁷⁷ Voorontwerp Kaderdecreet betreffende de Bestuurlijke Handhaving, Parl.St. VI.Parl. 2018-19, nr. 825/1, 16.

¹⁷⁸ Art. 2, 17° Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

¹⁷⁹ Art. 41 Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

¹⁸⁰ Art. 6.2.4 VCRO.

¹⁸¹ Art. 28^{quater} Sv.

¹⁸² Cass. 30 mei 1995, AR P.93.946, *Arr.Cass.* 1995, 540, concl. P. Goeminne; Cass. 23 april 2002, *Arr.Cass.* 2002, 1095.

¹⁸³ *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr.2419/1, 46.

60. **Het ene sluit het andere uit.** Wanneer de Procureur des Konings het opportuun acht om de strafrechtelijke vordering in te stellen, sluit deze keuze de mogelijkheid tot het opleggen van en bestuurlijke geldboete uit.¹⁸⁴ Besluit de Procureur het omgekeerde en wordt de strafvordering niet ingesteld en de bestuurlijke sanctie opgelegd, dan vervalt de strafvordering.¹⁸⁵

61. **Schending van verschillende wetten.** Hoewel het VCRO limitatief opsomt welke de stedenbouwkundige inbreuken en misdrijven zijn, is het mogelijk dat eenzelfde feit een inbreuk volgens het VCRO én een misdrijf volgens een ander voorschrift vormt. Zo kan ontbossing bijvoorbeeld zowel een stedenbouwkundige inbreuk als een milieumisdrijf uitmaken.¹⁸⁶ De verschillende wetgevingen zijn niet helemaal op elkaar afgestemd en een overlapping is bijgevolg mogelijk. Het is pas wanneer er sprake is van zo een overlapping dat in dit geval zich een gemengde inbreuk voordoet. Binnen de regeling van de VCRO is een mooi onderscheid tussen de inbreuken en de misdrijven, tussen de administratieve en strafrechtelijke behandeling. Maar wanneer iets niet alleen binnen het toepassingsgebied van de VCRO valt maar eveneens ook een andere regelgeving schendt (zoals hier, het milieudecreet), is de verdeling niet meer zo makkelijk te maken.

Afdeling 5. Toepassing Sociaal recht

62. **Geen uitsluiting.** Waar bij de VCRO gekozen wordt voor een alternatieve bestraffingsmethode, sluit het Sociaal Strafwetboek de administratieve geldboete slechts uit bij de strafvervolgung, minnelijke schikking en bij bemiddeling in strafzaken.¹⁸⁷ De strafvordering vervalt bovendien niet wanneer het Openbaar Ministerie niet kiest voor de strafrechtelijke behandeling van de zaak, of wanneer het laattijdig een beslissing hierover maakt (wat bij de VCRO wel het geval is).¹⁸⁸

¹⁸⁴ R. Meeus, "De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?" in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 140.

¹⁸⁵ Art. 6.2.13 VCRO.

¹⁸⁶ Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid (voorziet eveneens in een onderverdeling tussen milieu-inbreuken en misdrijven)

¹⁸⁷ Art. 71 Soc.Sw.

¹⁸⁸ Art. 72 Soc.Sw; P. LEFRANC, *Bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Mortsel, Intersentia, 2021, 34.

Tussenconclusie II. Gemengde inbreuken

63. **Gemengde inbreuken.** Wanneer een gedraging tot gevolg heeft dat de persoon die ze stelde zowel een administratieve inbreuk als een strafrechtelijk feit heeft begaan, is er sprake van een gemengde inbreuk.

64. **Exclusieve vs. Alternatieve bestuurlijke weg.** Vaak zijn er bepalingen voor handen die bepalen dat enkel de administratieve weg gevolgd moet worden (exclusief), dan wel dat men mag kiezen om de zaak administratief af te handelen omdat het niet opportuun is om de strafrechtelijke vervolging op te starten (alternatief). Er zijn echter ook gevallen waarin het niet duidelijk is wat er gedaan moet worden. In deze gevallen stelt zich het probleem dat opgelost kan worden met de *una via* regeling.

65. **Specifieke wetten met specifieke regelingen.** Zowel de GAS- wet als het KBH voorzien in een specifieke regeling inzake gemengde inbreuken. De gemeenten kunnen voor specifieke strafrechtelijke inbreuken, die ook door de GAS- wet behandeld worden, protocolakkoorden sluiten met het parket. In deze protocolakkoorden kan worden bepaald op welke manier desbetreffende gemengde inbreuken behandeld moeten worden, er wordt vermeden dat eenzelfde feit tegelijkertijd door het parket en door de administratie wordt afgehandeld. Bij het ontbreken van dergelijk protocolakkoord moet nagegaan worden wie specifiek bevoegd is, wat de situatie een heel stuk gecompliceerder maakt.

Andere regelgevingen, zoals binnen het sociaal recht of het omgevingsrecht, bepalen hoe en wanneer gedragingen in strijd met deze regels administratief dan wel strafrechtelijk vervolgd moeten worden. Binnen de eigen regelgeving doet het probleem van gemengde inbreuken zich hier dus niet voor. Ze bepalen echter niet op welke manier de zaken afgehandeld moeten worden wanneer ze eveneens een strafrechtelijke inbreuk vormen met andere regelgevingen. Daardoor kan een samenloop situatie ontstaan waarbij de keuze tussen administratief, dan wel strafrechtelijk handhaven niet zo eenvoudig te maken valt.

66. **Geen dubbele bestraffing bij gemengde inbreuken-** In elk geval is het zo dat een dubbele strafprocedure of het dubbel opleggen van een straf uitgesloten is. Een administratieve en een strafrechtelijke procedure mogen wel gecombineerd worden maar slechts in zoverre dit er niet voor zorgt dat de betrokken persoon tweemaal 'gestraft' wordt. Niet alle administratieve inbreuken vormen ook echte straffen, in dat opzicht doet zich geen probleem voor. Voor de gevallen waar dit wel zo is zou het *una via*- principe als algemeen rechtsbeginsel, waar men zich makkelijk op kan beroepen, erg goed te pas komen.

Hoofdstuk 4. Una Via-principe

Situering

67. **Inleiding.** Het doel van deze masterscriptie is om na te gaan of het *una via*- principe tussen de administratieve en strafrechtelijke sanctionering mag beschouwd worden als een algemeen rechtsbeginsel. Daarom is in de vorige hoofdstukken stilgestaan bij de administratieve en de strafrechtelijke procedures voor het opleggen van sancties en bij de problematiek die zich stelt bij gemengde inbreuken. In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat een algemeen rechtsbeginsel is, daarvoor wordt gekeken naar de invulling van het begrip door het Hof van Cassatie. Het Hof van Cassatie heeft onmiskenbare waarde in het recht, het bepaalt de interpretatie en de draagwijdte die aan een wetkrachtige norm toekomt. Daardoor heeft het Hof een regelgevende rol.¹⁸⁹ Het Hof van Cassatie doet aan rechtsvinding en rechtsvorming.¹⁹⁰ Aangezien het Hof zijn motivatie uitsluitend op de wet (en parlementaire stukken) steunt, kan aan zijn uitspraak als het ware dezelfde kracht als deze van een wet worden verbonden. De uitspraken van het Hof hebben bindende kracht, zij moet worden gevolgd door andere rechters. Het *una via*- principe bouwt voort op het *non bis in idem*- beginsel,¹⁹¹ om te weten wat de gemeenschappelijke punten zijn wordt gekeken naar enkele belangrijke arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Tot slot wordt door middel van deze bevindingen getoetst of het *una via*- principe aan de voorwaarden voldoet om beschouwd te worden als algemeen rechtsbeginsel en of het enige meerwaarde zou bieden indien dit het geval zou zijn.

68. **Definitie *una via*.** *Electa una via, non datur recursus ad alteram*¹⁹² is een Latijnse spreuk die vrij vertaald kan worden als “wanneer men kiest voor de ene weg, kan men niet meer voor de andere kiezen”.¹⁹³ Kan gesteld worden dat wanneer een gedraging zowel op de administratief als strafrechtelijk vlak gehandhaafd kan worden, de keuze voor het administratieve luik de uitsluiting van het strafrechtelijke regime impliceert (en omgekeerd)? Aangezien het *non bis in idem*- beginsel verhindert dat een gedraging tweemaal berecht, vervolgd of bestraft kan worden,¹⁹⁴ lijkt het logisch te stellen dat de combinatie van een administratieve en een strafrechtelijke procedure niet mogelijk is en dat er dus één weg gekozen moet worden. Het *non bis in idem*- beginsel is toepasselijk in situaties waarin sprake is van strafvervolgingen, zoals in deze scriptie al regelmatig is aangehaald, heeft niet elke administratieve sanctie het karakter van een straf. Wanneer de administratieve sanctie geen strafkarakter heeft, stelt het probleem van *una via* zich niet. Zowel de administratieve als de strafrechtelijke sanctie kunnen in dat geval worden opgelegd, welke sanctie eerst wordt opgelegd maakt desgevallend geen enkel verschil. Echter, in de meeste gevallen zal een administratieve boete wél een strafrechtelijk karakter hebben (bijvoorbeeld de GAS- boeten) en in dat geval zullen de principes *non bis in idem* en *una via* wel van belang zijn.

¹⁸⁹ M. VAN DER HAEGEN, *Het Hof van Cassatie als lichtbaken van het Belgische rechtsbestel*, Brussel, Intersentia, 2020, 211.

¹⁹⁰ M. VAN DER HAEGEN, *Het Hof van Cassatie als lichtbaken van het Belgische rechtsbestel*, Mortsels, Intersentia, 2020, 511-512

¹⁹¹ Zoals blijkt uit randnummer 81 (inzake A&B t. Noorwegen)

¹⁹² G. MARTYN e.a., Kennismaking met recht en rechtspraak, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 95-125.

¹⁹³ M. ZAGHEDEN, “Una via: de gulden middenweg of de weg zoek? Een analyse van de wet tot instelling van una via in de vervolging van overtredingen van de fiscale wetgeving.” in L. MAES, H. DENCIJF, (ed.), *Fiscaal praktijkboek: 2012-2013: directe belastingen*, Antwerpen, Kluwer, 2012, 223.

¹⁹⁴ P. HOET, Na rijp beraad, Mortsels, Intersentia, 2014, 233-250.

Afdeling 1. Algemene rechtsbeginselen volgens het Hof van Cassatie

69. **Rechtsbron.** Rechtsbeginselen vormen een belangrijke bron van het recht, zowel in de vorm van materiële bronnen als formele.¹⁹⁵ Het zijn ongeschreven fundamentele principes die het recht sturen, ze vormen de grondslag van de rechtsorde.¹⁹⁶ Het is moeilijk om in de rechtspraak of rechtsleer een eenduidige definitie te vinden voor het begrip 'algemeen rechtsbeginsel'. Soetaert, een voorzitter van het Hof van Cassatie, heeft het als volgt omschreven: "*Fundamentele normen, die in een of meer rechtssystemen, respectievelijk rechtstakken, min of meer impliciet aanwezig zijn, daarin door de rechtsleer maar vooral door de rechtspraak worden 'gevonden' en naar de onbetwistbaar geachte noden en verwachtingen van de maatschappij (opnieuw) worden geformuleerd*".¹⁹⁷ Het bestaan van de algemene rechtsbeginselen wordt ruim erkend maar de rechter die een algemeen rechtsbeginsel toepast, mag zich enkel beroepen op het bestaan ervan, hij kan met andere woorden geen nieuw rechtsbeginsel 'uitvinden'.¹⁹⁸

70. **Al dan niet grondwettelijke waarde.** De algemene rechtsbeginselen zijn principes die niet zijn neergeschreven, maar in het algemeen en door iedereen, als bindend worden beschouwd. Wanneer er sprake is van een algemeen rechtsbeginsel, bestaat een algemeen geldende rechtsovertuiging dat een bepaalde regel een rechtsregel moet zijn. De schending van een algemeen rechtsbeginsel, bijvoorbeeld het recht van verdediging, staat gelijk met een schending van een wet. Hoewel rechtsbeginselen gewoonlijk niet in de wet worden opgenomen, wordt er in sommige gevallen wel naar verwezen. Er is een onderscheid te maken tussen gewone algemene rechtsbeginselen en algemene rechtsbeginselen met een grondwettelijke waarde. Deze laatste soort vormen een aanvulling op de Grondwet en staan hiërarchisch boven de wet. Het zijn de algemene rechtsbeginselen die door het Grondwettelijk Hof zijn erkend.¹⁹⁹

71. **Rechtsbedeling, bestuur, wetgeving.** De algemene rechtsbeginselen worden onderverdeeld in de algemene beginselen van behoorlijke rechtsbedeling, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving.²⁰⁰ Deze onderverdeling verschilt naargelang ze gericht zijn tot de rechter, de administratie of de wetgever. Dit geeft bepaalde beginselen een (licht) verschillende betekenis. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de motiveringsplicht, waarvan de draagwijdte verschilt naargelang ze gericht zijn tot de administratie of tot de rechter.²⁰¹ De administratieve overheden moeten hun beslissingen uitleggen en verantwoording afleggen. Wanneer een bepaalde aanbesteding gebeurt, moet een document worden

¹⁹⁵ A. BOSSUYT, "Algemene rechtsbeginselen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie", *TPR* 2004, 1644-1646.

¹⁹⁶ L. GEUDENS, *Het verbod op rechtsmisbruik in contracten. Evaluatie van een algemeen rechtsbeginsel*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 3-57.

¹⁹⁷ R. SOETAERT, "Rechtsbeginselen en marginale toetsing in cassatie" in G. BAERT (ed.), *Liber Amicorum Jan Ronse*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 51.

¹⁹⁸ W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit", *JT* 1970, 566-567; G. MARTYN e.a., *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 95-125.

¹⁹⁹ M. DE JONCKHEERE en G. DEBERSAQUES, *Inleiding tot het recht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2019, 12-31; <https://rechtenkrant.be/wat-is-een-algemeen-rechtsbeginsel/>; A. COPPENS, "Non Scripta, Sed Nata Lex: Over het begrip en de plaats in de normen hiërarchie van de algemene rechtsbeginselen", *RW* 1989- 90, 2 juni 1990, 1375- 1406; A. BOSSUYT, "Algemene rechtsbeginselen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie", *TPR* 2004, nr. 4, 1594.

²⁰⁰ G. MARTYN e.a., *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 95-125.

²⁰¹ "Non Scripta, Sed Nata Lex: Over het begrip en de plaats in de normenhiërarchie van de algemene rechtsbeginselen", *RW* 1989- 90, 2 juni 1990, 1375- 1406.

opgesteld waarin alle overwegingen en redenen voor die keuze worden opgenomen. In het geval van een publiek- private samenwerking bijvoorbeeld, moet duidelijk worden gemotiveerd waarom voor een bepaalde private partner is gekozen. De feiten die worden aangehaald moeten juist zijn, de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn. De rechterlijke motiveringsplicht komt ook neer op de verplichting te verantwoorden waarom een bepaalde keuze is gemaakt. Een rechter moet in een veroordelend vonnis de redenen tot zijn beslissing aantonen, hier geldt een materiële en formele motiveringsplicht. De motivering draagt bij tot een eerlijke rechtspraak en moet voorkomen dat een rechter iemand veroordeelt wanneer daar geen goede gronden voor zijn.²⁰²

72. **Bindende kracht.** De wetgever is in principe gebonden door de algemene rechtsbeginselen. Wanneer de wetgever van een algemeen rechtsbeginsel wil afwijken, moet hij dit op ondubbelzinnige wijze doen. Er bestaan beginselen waarvan zelfs door de wetgever niet mag worden afgeweken. Het Grondwettelijk Hof toetst, al dan niet via de omweg van het gelijkheidsbeginsel, de regelmatigheid van wetten aan de algemene rechtsbeginselen waaraan het Grondwettelijk Hof grondwettelijke waarde toekent. De algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde zijn bijvoorbeeld het rechtszekerheidsbeginsel, het niet retro- activiteit beginsel, het evenredigheidsbeginsel, de rechten van verdediging en de onafhankelijkheid van de rechter.²⁰³ Daarnaast verwijst de wetgever soms zelf naar de toepasselijkheid van algemene rechtsbeginselen, zoals bijvoorbeeld in artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek, dat aan de algemene rechtsbeginselen voorrang geeft op de bepalingen van het wetboek.²⁰⁴

73. **Terughoudend m.b.t. erkennen van nieuwe beginselen.** Indien een partij zich voor het Hof wil beroepen op een beginsel dat (nog) niet erkend is, zal zij in het grootste deel van de gevallen een negatief antwoord krijgen. Wanneer de vraag naar het bestaan van een rechtsbeginsel voor Cassatie komt, spreekt het Hof zich enkel over uit binnen de betrokken materie. Het Hof zal niet spontaan stellen dat een nieuw beginsel van toepassing is op de situatie, daarenboven zal het Hof ook enkel oordelen binnen de aangehaalde context. Het Hof van Cassatie stelt zich erg terughoudend op in verband met het kwalificeren van een regel als een 'nieuw' rechtsbeginsel.²⁰⁵

Afdeling 2. Grondslag van het *una via*- principe

Onderafdeling 1. Non bis in idem volgens het EHRM

74. **Algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.** Het *non bis in idem*- beginsel wordt algemeen erkend als rechtsbeginsel. Het verzet zich ertegen dat iemand wegens dezelfde feitelijke omstandigheden tweemaal gestraft wordt.²⁰⁶ Het beginsel is in de loop der tijd erg ingeburgerd in de rechtsorde. Het wordt niet enkel gewaarborgd door de Belgische rechtspraak²⁰⁷ maar staat ook in

²⁰² J. HERBOTS, "Cassatie wegens motiveringsgebreken", *TPR* 1971, 1- 27.

²⁰³ G. MARTYN e.a., *Kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 95-125.

²⁰⁴ Art 2. GerW.

²⁰⁵ A. BOSSUYT, "Algemene rechtsbeginselen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie", *TPR* 2004, nr. 4, 1594.

²⁰⁶ Hof van cassatie (2de k.), 27/03/2013, A.C., 2013/3, p. 844-846; PARMENTIER, S. *Strafrechtelijke vervolging van ernstige schendingen van mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 2002, 90.

²⁰⁷ Cass. 22 februari 1971, Arr.Cass. 1971, 599; Cass. 26 juni 1972, Arr.Cass. 1972, 1025; Cass. 20 november 1972, Arr.Cass. 1973, 282; Cass. 5 oktober 1977, Arr.Cass. 1978, 162; Cass. 5 juni 1985, AR 4322, Arr.Cass. 1984-1985, 1371; Cass. 7 september 1988, AR 6898, Arr.Cass. 1988-89, 19; Cass. 11 mei 2004, AR P.03.1705.N, Arr.Cass. 2004, 813, Pas. 2004, 794.

het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens²⁰⁸ en is tevens vervat in het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten.²⁰⁹ *Non bis in idem* vormt een samenstelling van twee Latijnse beginselen, namelijk *non bis puniri in idem* en *nemo debet bis vexari*.²¹⁰ Dit laatste beginsel verhindert een dubbele berechting.²¹¹ Het *non bis puniri in idem*- beginsel dient te verhinderen dat iemand meer dan één keer voor dezelfde gedragingen of feiten kan worden bestraft.²¹²

75. **Gradinger.** Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich meermaals uitgesproken over het *non bis in idem*- beginsel en de toepassing van de artikelen 6 en 7 EVRM. In het Gradinger- arrest²¹³ kende het EHRM een belangrijke rol toe aan de feitelijke gedraging die ten grondslag ligt van de vervolging. Het EHRM besloot tot een schending van het *non bis in idem*- beginsel door het opleggen van een administratieve geldboete en een strafsanctie te cumuleren. De feiten van het Gradinger- arrest betreffen de veroordeling van een man wegens een verkeersongeval waarbij een andere persoon om het leven kwam. Enige tijd na de feiten kwam aan het licht dat Gradinger ten tijde van het ongeval onder invloed van alcohol was. Gradinger werd eerst veroordeeld voor het onopzettelijk doden van een persoon met als verzwarende omstandigheid de alcoholintoxicatie. Maar omdat dat laatste niet kon bewezen worden werd slechts een strafrechtelijke boete met een vervangende gevangenisstraf werd opgelegd. Gradinger kreeg daarenboven toch een administratieve boete opgelegd wegens het rijden onder invloed. Hierdoor oordeelde het Hof dat de eerste uitspraak over de feiten verhindert dat Gradinger nogmaals beboet kon worden, aangezien de feiten die aan de basis ervan lagen dezelfde feitelijke gedraging uitmaakten. Volgens het EHRM zou het opleggen van de administratieve boete, een schending uitmaken van artikel 4 van het zevende protocol bij het EVRM. Het begrip 'idem' werd in deze zaak beoordeeld aan de hand van een feitelijke beoordeling van de omstandigheden die hebben geleid tot de vervolging.²¹⁴

76. **Oliveira.** De feiten van het Oliveira- arrest²¹⁵ zijn vrij gelijkaardig aan die van het eerder besproken Gradinger arrest.²¹⁶ Toch heeft het EHRM hier erg anders geoordeeld en stelde het hier dat een enkele strafbare gedraging toch de mogelijkheid geeft om meerdere sancties op te leggen. Oliveira kreeg een strafrechtelijke geldboete opgelegd naar aanleiding van een verkeersongeval. Ze had de controle over haar voertuig verloren nadat ze met een te hoge snelheid reed. Enige tijd later werd Oliveira opnieuw strafrechtelijk veroordeeld wegens hetzelfde ongeval, ditmaal wegens het toebrengen van onopzettelijke slagen en verwondingen aan de andere partij die bij het ongeval betrokken was.²¹⁷ Het Hof oordeelde dat er sprake was van twee verschillende feiten en dat deze wel in verschillende procedures mochten behandeld worden. Dit is merkwaardig, zeker in vergelijking met het Gradinger- arrest, omdat de gedragingen feitelijk wél hetzelfde waren. In tegenstelling tot

²⁰⁸ Art. 4 Zevende protocol EVRM.

²⁰⁹ Art. 14.7 IVBPR.

²¹⁰ P. HOET, *Na rijp beraad*, Morsel, Intersentia, 2014, 233-250.

²¹¹ M., ZAGHEDEN, "Cumul van administratieve en strafrechtelijke boetes – non bis in idem", *AFT*, 2010, 36.

²¹² H., BRÖRING, *De bestuurlijke boete*, Deventer, Kluwer, 2005, 185.

²¹³ EHRM 23 oktober 1995, Gradinger t. Oostenrijk, appl. no. 15963/90.

²¹⁴ Karakosta, C., "Ne bis in idem: une jurisprudence peu visible pour un droit intangible", *Rev. Trim. D.H.*, 2008/73, 25.

²¹⁵ EHRM 30 juli 1998, Oliveira t. Zwitserland, appl. no. 25711/94.

²¹⁶ EHRM 23 oktober 1995, Gradinger t. Oostenrijk, appl. no. 15963/90.

²¹⁷ Fonteyn, F., "Europese rechtspraak "Rechten van de mens" in kort bestek : EHRM, 31 januari 2019, nr. 78103/14, Fernandes de Oliveira t. Portugal" *R.W.*, 2019-2020/19, 758-759.

het Gradinger- arrest, waar een feitelijke beoordeling aan het begrip 'idem' wordt gegeven, wordt in het Oliveira- arrest een juridisch criterium gebruikt.²¹⁸ Er werd in deze zaak niet besloten tot een schending van het *non bis in idem*- beginsel omdat het Hof oordeelde dat wanneer één delictuele gedraging twee afzonderlijke misdrijven veroorzaakt,²¹⁹ deze afzonderlijk berecht en bestraft mogen worden.²²⁰

77. **Zolotukhin.** Het EHRM heeft op 10 februari 2009 een oordeel geveld in de Zolotukhin zaak.²²¹ Het doel van dit arrest was om tot meer rechtszekerheid te komen, door de draagwijdte van het *non bis in idem*- beginsel te verduidelijken. De zaak betrof een militair die tijdens een beschenken avond zowel verbaal als fysiek agressief gedrag naar zijn collega's, oversten en werknemers van de politie vertoonde. Een commandant rapporteerde dit als een administratieve overtreding, wat ervoor zorgde dat de man in kwestie nog sterker tekeeringing. Zijn onhandelbaar gedrag leidde ertoe dat hij naar een ander politiekantoor werd overgebracht, waarbij hij meermaals verbale dreigementen uitte.²²² De scheldtirades en zijn agressieve houding zorgden ervoor dat zowel een administratieve als strafrechtelijke procedure tegen hem werden ingesteld. Op het administratief vlak werd hij veroordeeld wegens het verstoren van de openbare orde, hij kreeg hiervoor een celstraf van drie dagen waartegen hij geen beroep kon aantekenen. Bij de strafrechtelijke procedure werd Zolotukhin veroordeeld wegens het verstoren van de openbare orde en het bedreigen van een ambtenaar.²²³ Naar aanleiding hiervan diende de heer Zolotukhin een klacht in bij het EHRM. Hij deed dit op basis van artikel 4 van het zevende protocol bij het EVRM.²²⁴

De Zolotukhin- uitspraak brengt een aanzienlijke verruiming van het toepassingsgebied van het *non bis in idem*- beginsel.²²⁵ Het Hof doet afstand van zijn eerder standpunt waarbij het stelde dat het *non bis in idem*- beginsel enkel in het gedrang komt wanneer vervolgingen elkaar opvolgen en betrekking hebben op feiten waarvan de bestanddelen essentieel hetzelfde zijn. Voor de toepassing van het *non bis in idem*- beginsel is het vereist dat het gaat om substantieel dezelfde feiten, het is niet langer vereist dat de essentiële bestanddelen dezelfde zijn. Er is bijgevolg een schending van de *non bis in idem*- regel wanneer dezelfde feiten opeenvolgend vervolgd worden, de juridische kwalificatie van de aard van de inbreuk of de inhoudelijke betekenis van de eerdere vervolging zijn niet van belang.²²⁶

²¹⁸ C. CONINGS, "Ne Bis In Idem, tijd voor hetzelfde 'idem'", *NjW* 2012, nr. 261, 277.

²¹⁹ Namelijk de schade die het ongeval veroorzaakt door het roekeloos rijgedrag van de veroordeelde enerzijds en anderzijds de lichamelijke schade aan de tegenpartij.

²²⁰ J. DIEPENDAELE, "Eenmaal? Andermaal? Cumul van administratieve sancties in de werkloosheid met strafsancities (of met administratieve sancties): de opflakking van een oud zeer", *RW* 2012-2013, nr. 23, 887.

²²¹ EHRM 10 februari 2009, Sergey Zolotukhin/Rusland, nr. 14939/03.

²²² EHRM 10 februari 2009, Sergey Zolotukhin/Rusland, nr. 14939/03, 5.

²²³ A. DE NAUW, "Cumulatie van straffen en administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter na de arresten Zolotoukhin en Ruotsalainen" in F. DERUYCK, *Strafrecht meer ... dan ooit*, Die Keure, Brugge, 2011, 12.

²²⁴ EHRM 10 februari 2009, Sergey Zolotukhin/Rusland, nr. 14939/03, 15-16.

²²⁵ W. DEFOOR, "Strijd tegen de fiscale fraude – De wet van 20 september 2012 tot instelling van het una via-principe bij de vervolging van fiscale misdrijven: wegomleidingen blijven mogelijk", *Notariaat*, 2011, 6.

²²⁶ B. COOPMAN en K. HENS, "Samenloop van straf en boete in fiscalibus niet meer mogelijk ingevolge recente rechtspraak Europees Hof?", *TFR* 2010, 512; P. LEMMENS en W. VANDENHOLE, "Samenloop tussen een administratieve en een strafrechtelijke veroordeling – Begrip "dezelfde" feiten", *R.W.*, 2011-2012/10, 500-502.

78. **Esbroeck.** Het arrest van Esbroeck werd geveld door het Hof van Justitie maar is eveneens van belang hier te vermelden. In Esbroeck doet het Hof uitspraak over “*de gelijkheid van de materiële feiten, begrepen als het bestaan van een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn*”, wat van belang is voor de interpretatie van het *non bis in idem*-beginsel.²²⁷ In deze zaak heeft het EHRM gekozen voor een ruime, feitelijke interpretatie van het woord ‘idem’.²²⁸ Het moet gaan om “*dezelfde feiten, of feiten die wezenlijk dezelfde zijn*”.²²⁹ Het betreft met andere woorden substantieel dezelfde feiten, waarbij een gelijke kwalificatie van de inbreuken niet noodzakelijk is.²³⁰ Het *non bis in idem*-beginsel krijgt met dit arrest niet alleen de betekenis dat het een tweede bestraffing verbiedt maar ook een tweede vervolging.²³¹

79. **Routsalainen.** Het Routsalainen²³² arrest bevestigt de Zolotukhin uitspraak. Hier werd *non bis in idem* toegepast in een fiscale context.²³³ Routsalainen had de belastingwet voor motorvoertuigen overtreden door het gebruik van een brandstof die minder werd belast. Hij werd hiervoor strafrechtelijk vervolgd, bovendien kreeg hij enige tijd later een administratieve sanctie opgelegd wegens dezelfde feiten. De retributie die door de administratieve instantie werd opgelegd bedroeg het drievoud van hetgeen hij oorspronkelijk zou zijn verschuldigd. Deze administratieve retributie kreeg daardoor volgens het Hof een strafkarakter.²³⁴ Aangezien de administratieve en strafrechtelijke procedure substantieel dezelfde feiten²³⁵ behandelden en zij beiden een strafkarakter hadden, oordeelde het EHRM dat het *non bis in idem*-beginsel geschonden werd.²³⁶ Het *non bis in idem*-beginsel heeft niet alleen werking wanneer de administratieve procedure gevolgd wordt door een strafprocedure maar dus ook omgekeerd.²³⁷

80. **A en B tegen Noorwegen.** De toepassing van het *ne bis in idem*-beginsel wordt door het EHRM opgelegd aan de lidstaten maar het EHRM heeft een variërende uitspraak over de invulling ervan, met name in het geval van parallelle procedures ter bestraffing van hetzelfde feit. In het arrest A en B tegen Noorwegen, geeft het EHRM meer duiding aan wat de draagwijdte van het beginsel is en wanneer er sprake is van twee gelijke procedures. Dit arrest werd geveld in een fiscale context. Een belastingcontrole had aan het licht gebracht dat twee Noorse inwoners (A en B), door het gebruik van *off-shore*-schermvennootschappen, meerdere miljoenen euro's aan belastingen hadden ontdoken. Enkele jaren later werd daarom een navorderingsaanslag en belastingverhoging

²²⁷ HvJ 9 maart 2006, C-436/04, Leopold Henri Van Esbroeck, I – 2364, punt 36.

²²⁸ A. DE NAUW, “Cumulatie van straffen en administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter na de arresten Zolotoukhin en Ruotsalainen” in F. DERUYCK, *Strafrecht meer ... dan ooit*, Die Keure, Brugge, 2011, 13.

²²⁹ W. VAN BOCKEL, “‘Coming of age’: de ontwikkeling van het *ne bis in idem*-beginsel in de EU-rechtsorde”, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2010, 8.

²³⁰ Samenloop van straf en boete in fiscalibus niet meer mogelijk ingevolge recente rechtspraak Europees Hof? (2010). Geraadpleegd op 25 februari 2015, via <http://www.dvp-law.com/documents/nieuwsarchief/news-items-2010/20100328-dubbele-fiscale-bestrafing-niet-meer-mogelijk.xml?lang=nl>.

²³¹ A. DE NAUW, “Cumulatie van straffen en administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter na de arresten Zolotoukhin en Ruotsalainen”, in DERUYCK, F. (ed.), *Strafrecht meer ... dan ooit*, Brugge, Die Keure, 2011, 14.

²³² EHRM 16 juni 2009, Ruotsalainen/Finland, nr. 13079/03.

²³³ A. DE NAUW, “Cumulatie van straffen en administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter na de arresten Zolotoukhin en Ruotsalainen” in F. DERUYCK, *Strafrecht meer ... dan ooit*, Die Keure, Brugge, 2011, 13.

²³⁴ EHRM 16 juni 2009, Ruotsalainen/Finland, nr. 13079/03, 2-3.

²³⁵ Volgens Art. 4, Zevende Protocol bij het EVRM.

²³⁶ EHRM 16 juni 2009, Ruotsalainen/Finland, nr. 13079/03, 19.

²³⁷ S. LIPPENS, en C., THIEL, *Het Belgisch *una via*-model in fiscale strafzaken : een vervolging en een beteugeling langs één weg?*, Mechelen, Kluwer, 2012, 23; P. HOET, *Na rijp beraad*, Morsel, Intersentia, 2014, 233-250.

opgelegd door de fiscus. A en B betaalden deze fiscale sancties zonder betwisting, waardoor de fiscale bestraffingen onherroepelijk werden na het verstrijken van de bezwaartermijn. A en B werden een jaar later door de strafrechtbank schuldig bevonden aan ernstige fiscale fraude en werden beiden tot een gevangenisstraf veroordeeld. Bij het opleggen van de gevangenisstraf hielden de strafrechters rekening met de eerder opgelegde belastingverhoging. Beide partijen, A en B, tekenden beroep aan tegen hun veroordeling bij het EHRM. Zowel A als B betoogden dat zij, in het kader van twee verschillende, evenwel parallelle, procedures, twee keer vervolgd en gestraft werden voor dezelfde inbreuk, wat zou indruisen tegen het *ne bis in idem*- beginsel.²³⁸

Vooralleer tot een uitspraak te komen stelde het Hof in deze zaak dat het *ne bis in idem*- beginsel niet in het EVRM zelf staat maar slechts wordt vermeld in een aanvullend protocol.²³⁹ Op strafrechtelijk vlak hebben de staten daarom nog steeds veel nationale soevereiniteit. Daarenboven stelde het Hof dat parallelle sanctiestelsels doorheen de Unie veel gebruikt worden. De staten zijn in beginsel bevoegd om te bepalen hoe zij hun rechtssysteem vormen.²⁴⁰ Het EHRM stelt in dit verband dat: *"States should be able legitimately to choose complementary legal responses to socially offensive conduct (such as non-compliance with road-traffic regulations or non-payment/ evasion of taxes) through different procedures forming a coherent whole so as to address different aspect of the social problem involved provided that the accumulated legal responses do not represent an excessive burden for the individual concerned"*.²⁴¹

Het Hof oordeelde hier dat er geen sprake was van een herhaling van procedures maar dat een combinatie van een strafrechtelijke en administratieve procedure had plaatsgevonden, waarvan de bestraffingen die eruit volgen één coherent geheel vormen. Het feit dat in een van beide onderdelen al een definitieve beslissing voorligt is irrelevant, aangezien ze samen een geheel vormen.²⁴² Vervolgens werd door het Hof nagegaan of de combinatie van de procedures een inbreuk vormt op het *non bis in idem*- beginsel. Ook hier oordeelde het EHRM ontkennend. Het Hof stelde dat een cumulatie van een administratieve en strafrechtelijke procedure niet per definitie uitgesloten zijn. Indien sociaal onaanvaardbaar gedrag aangepakt wordt met een combinatie van een administratieve en strafrechtelijke procedure, waarbij de procedures één coherent geheel uitmaken, blijft het *non bis in idem*- beginsel onaangetast. Een noodzakelijke vereiste hiervoor is dat er weldegelijk sprake moet zijn van een geïntegreerd systeem, dat een voorzienbare en proportionele aanpak van het wangedrag mogelijk maakt.²⁴³

81. Una via als waarborg voor non bis in idem. Het EHRM stelde tot slot ook dat, voor de waarborging van het *non bis in idem*- beginsel, het *una via*- principe een goede en veilige manier is

²³⁸ P. DE VOS, D. VERBEKE, C. VAN DE HEYNING, en S. LAMBERIGTS, "Het *ne bis in idem*-beginsel in parallelle administratieve en strafrechtelijke procédures : de beperkte beperking van "bis", *T.F.R.*, 2018/8, nr. 540, p. 374-390.

²³⁹ Art. 4 Zevende aanvullend protocol EVRM.

²⁴⁰ J. Van Eyndhoven, "Europese rechtspraak "Rechten van de mens" in kort bestek : EHRM (Grote Kamer) 15 november 2016, nrs. 24130/11 en 29758/11, A en B t. Noorwegen", *R.W.*, 2017-2018/26, p. 1039-1040.

²⁴¹ EHRM 15 november 2016, nrs. 24130/11 en 29758, A en B / Noorwegen, § 122.

²⁴² Zie EHRM 15 november 2016, nrs. 24130/11 en 29758, A en B / Noorwegen, § 126:

²⁴³ P. DE VOS, D. VERBEKE, C. VAN DE HEYNING, en S. LAMBERIGTS, "Het *ne bis in idem*-beginsel in parallelle administratieve en strafrechtelijke procédures : de beperkte beperking van "bis", *T.F.R.*, 2018/8, nr. 540, p. 374-390; Zie EHRM 15 november 2016, nrs. 24130/11 en 29758, A en B / Noorwegen, § 130.

om dit te bekomen. De combinatie van de juridische methoden mogen geen overmatige last voor de rechtsonderhorige veroorzaken en er dient een billijk evenwicht bewaard te worden tussen de bescherming van de rechtsonderhorige door middel van het *non bis in idem*- beginsel enerzijds, en de belangen van de gemeenschap door middel van de bestraffing op een dubbele (strafrechtelijke en administratiefrechtelijke) manier anderzijds.²⁴⁴

Onderafdeling 2. Principes non bis in idem

82. **Doorwerking in interne rechtsorde.** De rechtspraak van het EHRM is niet alleen relevant op Europees vlak, het is van toepassing op de Belgische interne rechtsorde.²⁴⁵ Uit voorgaande rechtszaken van het EHRM, kan uit het *non bis in idem*- beginsel een drievoudig verbod worden opgemaakt. Enerzijds een verbod op een dubbele berechtiging, anderzijds een verbod op een dubbele vervolging en tot slot een verbod op een dubbele bestraffing. Deze verboden gelden wanneer de persoon in kwestie reeds definitief berecht, vervolgd of bestraft is geweest voor feiten die in wezen hetzelfde zijn.²⁴⁶

83. **Identieke/ substantieel dezelfde feiten.** In een recent arrest van het Hof van Cassatie deed het Hof uitspraak over het *non bis in idem*- beginsel. Het algemeen rechtsbeginsel heeft volgens het Hof dezelfde draagwijdte als de bepalingen van artikel 14.7 IVBPR en artikel 4.1 van het Zevende Aanvullend Protocol van het EVRM. Het hof bracht met deze uitspraak duidelijkheid over wat onder identieke of substantieel dezelfde feiten moet worden verstaan. De partijen voerden een schending aan van artikel 6 EVRM, artikel 14.7 IVBPR en artikel 4 Zevende Aanvullend Protocol EVRM, en daarenboven, een miskenning van het algemeen rechtsbeginsel van *non bis in idem*. Het betrof een zaak waarin de eiser voorafgaand onterecht werd veroordeeld. De raadkamer had enkele jaren eerder al geoordeeld dat de betrokkene zich niet schuldig had gemaakt aan een misdaad noch aan een wanbedrijf en noch aan een overtreding. De betrokkene werd buiten vervolging gesteld voor de feiten. Het Hof stelde als volgt: *"Een tweede vervolging is verboden wegens identieke of substantieel dezelfde feiten: waaronder wordt verstaan een geheel van concrete feitelijke omstandigheden welke onlosmakelijk in tijd en ruimte met elkaar verbonden zijn, iets waarover de rechter onaantastbaar oordeelt."*²⁴⁷

Uit deze uitspraak volgt dat een buitenvervolginstelling als een definitieve beschikking geldt. Zolang geen nieuwe bezwaren aan het licht komen geldt de beschikking als een definitief oordeel waar gezag van gewijsde aan vasthangt. Voor een nieuwe vervolging mag het dus niet gaan om identieke of substantieel dezelfde feiten. De invulling hiervan dient te gebeuren aan de hand van feitelijkeheden, waarbij de juridische kwalificatie geen rol speelt.²⁴⁸

²⁴⁴ EHRM 15 november 2016, nrs. 24130/11 en 29758, *A en B / Noorwegen*, § 130; P. DE VOS, D. VERBEKE, C. VAN DE HEYNING, en S. LAMBERIGTS, "Het *ne bis in idem*-beginsel in parallelle administratieve en strafrechtelijke procedures : de beperkte beperking van " *bis*", *T.F.R.*, 2018/8, nr. 540, 374-390.

²⁴⁵ M. ZAGHEDEN, "Una via: de gulden middenweg of de weg zoek? Een analyse van de wet tot instelling van una via in de vervolging van overtredingen van de fiscale wetgeving." in L. MAES, H. DENCIJF, (ed.), *Fiscaal praktijkboek: 2012-2013: directe belastingen*, Antwerpen, Kluwer, 2012, 243.

²⁴⁶ S. GNEDASJ en H. VANHULLE, "Not even God judges twice for the same act... and tax offence. Draagwijdte en grenzen van het *ne bis in idem* beginsel", *TFR*, nr. 466, 2014 (online).

²⁴⁷ Cass., 2de k. — 22 maart 2016 (AR P.15.0736.N), *A.C.*, 2016/3, p. 677-679.

²⁴⁸ Cass., 2de k. — 22 maart 2016 (AR P.15.0736.N), *A.C.*, 2016/3, p. 677-679.

84. **Geen automatische schending *non bis in idem* bij parallelle procedures.** Niet iedere dubbele vervolging wegens dezelfde feiten vormt een inbreuk op het *non bis in idem*- beginsel. Het Hof van Cassatie volgt de rechtspraak van het EHRM²⁴⁹ en stelt dat wanneer een nauwe band bestaat tussen beide procedures, een dubbele bestraffing of vervolging toelaatbaar kan zijn. Het Hof oordeelde dat er sprake is van een nauwe materiële band wanneer het gaat over procedures die verschillende aspecten van hetzelfde gedrag dienen te sanctioneren. Dat dient te gebeuren op een manier waar geen dubbele bewijsgaring en geen dubbele beoordeling kan worden bekomen. Daarenboven moet het voor de betrokkene voorzienbaar zijn dat beide procedures zullen worden toegepast. Tot slot moet het geheel van de opgelegde sancties proportioneel zijn. Verder is het van belang dat er een voldoende temporele band bestaat tussen de beide procedures. Hoe groter de tijdsperiode tussen beide procedures is, hoe moeilijker te verantwoorden wordt dat ze een nauwe band hebben.²⁵⁰ Het moet aldus gaan om parallelle procedures. Wanneer de toepasselijke regelgeving zelf in een voorrangregeling voorziet, die verhindert dat procedures tegelijkertijd kunnen lopen en er telkens maar één procedure per keer wordt gevolgd, kan van zo een parallelle procedure al geen sprake zijn.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaalde overigens dat het *non bis in idem*- beginsel zich onder bepaalde voorwaarden niet verzet tegen de cumulatie van een bestuurlijke en een strafrechtelijke sanctie die van toepassing zijn op eenzelfde feit.²⁵¹ De meeste bestraffende bestuurlijke sancties vallen onder het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM.²⁵² In dat geval is het opleggen van een dergelijke bestuurlijke sanctie in principe niet meer mogelijk na het opleggen van een strafsanctie (en het omgekeerde ook natuurlijk).²⁵³ Er moet geval per geval nagegaan worden of de combinatie van een strafrechtelijke sanctie met een bestuurlijke sanctie leidt tot problemen op vlak van het *non bis in idem*- beginsel.²⁵⁴

85. **Tuchtrecht.** Het principe dat een bestuurlijke sanctie met het doel tot straffen, een combinatie met een strafrechtelijke vervolging uitsluit kent een nuance in het tuchtrecht. Het tuchtrecht werkt enerzijds probleem verhelpend, doordat het de orde van de dienst dient te herstellen, maar anderzijds ook bestraffend. Klassieke tuchtsancties kunnen worden gecombineerd met strafsancties. Hierover heeft de Raad van State geoordeeld dat het *non bis in idem*- beginsel niet verhindert dat een persoon wegens dezelfde feiten het voorwerp kan uitmaken van een

²⁴⁹ A&B/ Noorwegen. En EHRM 15 november 2016 (Grote Kamer), nrs. 24130/11 en 29758/11, A en B/Noorwegen; G. NINANE, "Le principe non bis in idem et l'arrêt A et B contre Norvège de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 novembre 2016" in F. TULKENS (ed.), *Le droit administratif répressif, fiscal et indemnitaire*, Brussel, Bruylant, 2017, 7-21; P. LAGASSE, "L'arrêt A et B contre Norvège: entre continuité et évolution quant au principe non bis in idem", JT 2018, 109-116.

²⁵⁰ EHRM 15 november 2016 (Grote Kamer), nrs. 24130/11 en 29758/11, A en B/Noorwegen; G. NINANE, "Le principe non bis in idem et l'arrêt A et B contre Norvège de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 novembre 2016" in F. TULKENS (ed.), *Le droit administratif répressif, fiscal et indemnitaire*, Brussel, Bruylant, 2017, 7-21; P. LAGASSE, "L'arrêt A et B contre Norvège: entre continuité et évolution quant au principe non bis in idem", JT 2018, 109-116.

²⁵¹ HvJ 20 maart 2018, nr. C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197, Luca Menci.

²⁵² Randummer 6 EVRM

²⁵³ Brussel 16 november 2016, nr. 2016/8826, onuitg.

²⁵⁴ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht* (tweede editie) - gebonden editie, Mortsel, Intersentia, 2019, 737-744.

tuchtprocedure en eveneens strafrechtelijk kan worden vervolgd. Zulks is mogelijk zolang de desbetreffende tuchtprocedure niet voldoet aan de kenmerken van een 'strafprocedure' zoals in artikel 4, eerste lid van het Zevende Protocol van het EVRM.²⁵⁵ Ook rechtspraak van het EHRM oordeelde gelijkaardig in verband met het tuchtrecht. Klassieke tuchtsancties, bijvoorbeeld blaam, terugzetting in graad of het tuchtrechtelijk ontslag, worden niet geacht het gevolg te zijn van een vervolging in de zin van artikel 6 van het EVRM. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de tuchtsanctie specifiek het wangedrag in één bepaalde beroepsgroep in de hand dient te houden. De toepasselijke tuchtsanctie moet, met andere woorden, een duidelijk identificeerbaar geheel van personen als voorwerp hebben en daarenboven de specifieke aard van een tuchtsanctie (in tegenstelling tot een strafsanctie) hebben.²⁵⁶ Het is mogelijk om tuchtsancties in deze zin te combineren met een strafrechtelijke sanctie, die door de strafrechter wordt opgelegd.²⁵⁷

Ook het Hof van Cassatie kent vandaag een gelijkaardige benadering op het vlak van de combinatie van een tuchtsanctie en een strafsanctie. Het Hof veranderde van koers²⁵⁸ door te oordelen dat het *non bis in idem*- beginsel niet verhindert dat een strafvervolging en een veroordeling na een tuchtprocedure, waarin een eindspraak wordt gewezen, gecombineerd mogen worden wanneer de desbetreffende tuchtprocedure geen kenmerken van een klassieke strafvervolging heeft.²⁵⁹ Deze uitspraak toont aan dat het Hof van Cassatie uitdrukkelijk aan de regels van het Europese recht en van het EHRM toetst.²⁶⁰ Zo kan een politiecommissaris die vluchtmisdrijf pleegt, hiervoor zowel strafrechtelijk als tuchtrechtelijk worden gesanctioneerd. Door zijn hoedanigheid als politiecommissaris vervult hij een voorbeeldfunctie en dient hij de regelgeving zeker te respecteren. De combinatie van een tucht- en een strafsanctie wordt desgevallend niet beschouwd als een inbreuk op het beginsel *non bis in idem*, zelfs wanneer de bestuurlijke sanctie ernstigere gevolgen heeft dan de strafrechtelijke.²⁶¹

²⁵⁵ RvS 17 december 2014, nr. 229.581, D.W., RW 2015-16, 696, noot I. OPDEBEEK en S. DE SOMER.

²⁵⁶ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, "Het algemeen rechtsbeginsel non bis in idem belet niet de combinatie van een strafrechtelijke sanctie en een (klassieke) tuchtstraf" (noot onder RvS 17 december 2014, nr. 229.581, De Winne), RW 2015-16, 699-704; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, "The legality of a combination of disciplinary and criminal penalties applied to civil servants in the European legal sphere – An impermissible case of double jeopardy or a legitimate conjunction for tackling reprehensible behaviour of public officials?", *European Human Rights Law Review* 2015, 474-487.

²⁵⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Mortsel, Intersentia, 2019, 737-744.

²⁵⁸ Cass. 12 januari 2001, AR D.99.0014.N, Z.P./Orde der Apothekers; A. DE NAUW, "Cumulatie van straffen en administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter na de arresten Zolotukhin en Ruotsalainen" in F. DERUYCK (ed.), *Strafrecht meer ... dan ooit*, Brugge, die Keure, 2011, 1-19.

²⁵⁹ Cass. 25 februari 2014, AR P.13.1409.N, P.R.E.D./I.B., Stad Antwerpen, RABG 2015, 41, noot P. HOET, "Sluit een tuchtrechtelijke vervolging een navolgende strafrechtelijke vervolging uit?".

²⁶⁰ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Mortsel, Intersentia, 2019, 737-744.

²⁶¹ S. VERBIST, "Simultane tucht- en strafprocedure. De tuchtrechter is gebonden door de uitspraak van de strafrechter, maar moet er in beginsel niet op wachten", *D&T*, 2016/2, 203-207.

Afdeling 3. Vormt het *una via*-principe tussen het administratief sanctierecht en het strafrecht een algemeen rechtsbeginsel naar Belgisch recht?

86. **Toetsing.** Om uit te kunnen maken of het *una via*- principe aan de voorwaarden van een algemeen rechtsbeginsel voldoet, wordt de omschrijving²⁶² van wat een algemeen rechtsbeginsel is, uit randnummer 69 ontleed.²⁶³

Fundamentele norm: Het *una via*- principe is een noodzakelijk gevolg van het *non bis in idem*-beginsel.²⁶⁴ Als een dubbele bestraffing niet is toegestaan, dan moet een keuze gemaakt worden tussen de sanctiemechanismen. Op dit punt zou het procedures vergemakkelijken moest men zich rechtstreeks op het *una via*- principe kunnen beroepen en niet via de omweg van *non bis in idem* moeten gaan. Het *una via*- principe als algemeen rechtsbeginsel zou bijdragen tot meer rechtszekerheid. Indien de dader van een inbreuk op voorhand al goed kan inschatten wat de gevolgen zullen zijn, kan hij zich beter voorbereiden op de mogelijke consequenties. Daartegenover staat dan weer dat het vrij weinig nut heeft te stellen dat het *una via*- principe een op zichzelf staand algemeen rechtsbeginsel is, wanneer (bijna) dezelfde oplossing kan bereikt worden door zich op het *non bis in idem*- beginsel te beroepen.

Een of meer rechtssystemen of rechtstakken: Binnen het Belgische recht is in de rechtsleer regelmatig sprake van het *una via*- principe. Dit strekt zich uit over meerdere rechtstakken, zo is er sprake van *una via* binnen het gerechtelijk recht (*mag hoger beroep ingesteld worden na verzet*) maar ook in het fiscaal recht (*mag een fiscale boete gevolgd worden door een strafsanctie*). Het principe wordt niet alleen binnen het Belgische rechtssysteem behandeld, ook bijvoorbeeld in Nederland is het *una via*- principe gekend. In het Nederlandse fiscaal recht vormt *una via* een erkend rechtsbeginsel en gelijkaardig aan het Belgische systeem heeft Nederland een *una via*- wet in het fiscaal recht.²⁶⁵

Onbetwistbare noden en verwachtingen van de maatschappij: Op vlak van de onbetwistbaarheid van de noden en verwachtingen van de maatschappij schiet het *una via*- principe tekort. In de eerste plaats wordt in de rechtspraak regelmatig geoordeeld dat het *una via*- principe géén algemeen rechtsbeginsel is. Tot in de eerste helft van de vorige eeuw kon men zich wel op het principe beroepen en genoot het weldegelijk een sterke waarde maar sinds een Cassatie- arrest in 1948²⁶⁶ is de rechtspraak van koers veranderd. In dat arrest werd het *una via*- principe aangevoerd door een van de partijen, het Hof wees dit echter af. Het Hof stelde in dit arrest dat wanneer iemand bij de

²⁶² Definitie algemeen rechtsbeginsel: *Fundamentele normen, die in een of meer rechtssystemen, respectievelijk rechtstakken, min of meer impliciet aanwezig zijn, daarin door de rechtsleer maar vooral door de rechtspraak worden 'gevonden' en naar de onbetwistbaar geachte noden en verwachtingen van de maatschappij (opnieuw) worden geformuleerd.*

²⁶³ R. SOETAERT, "Rechtsbeginselen en marginale toetsing in cassatie" in G. BAERT (ed.), *Liber Amicorum Jan Ronse*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 51.

²⁶⁴ Randnummer 80.

²⁶⁵ Wetsvoorstel 23 april 2012 tot instelling van het 'una via'-principe in de vervolging van overtredingen van de fiscale wetgeving en tot verhoging van de fiscale penale boetes, verslag namens de Commissie voor de Financiën en de begroting, Parl.St. Kamer 2011-2012, nr. 53 1973/005, 18-19; M. HENDRIKS, "De una via regeling in Nederland" in VZW FISKOFON (ed.), *Reflecties over de aanpak van de fiscale fraude en de rechten van de belastingplichtige*, 2010, Brussel, Larcier, 155.

²⁶⁶ Cass., 27 mei 1943, *Pas.*, 1943, 207 met noot L.C.

strafrechter een schadevergoeding probeert te bekomen, dit niet verhindert dat hij bij de burgerlijke rechter eveneens een schadevergoeding nastreeft, wegens andere schade die door dezelfde omstandigheden zijn ontstaan. Het Hof oordeelde dat het gelijktijdig of opeenvolgend instellen van een vordering tot herstel van de schade die uit een misdrijf voortvloeit, uitsluitend beheerst wordt door wettelijke bepalingen inzake exceptie van gewijsde, litispendentie en samenhang, en dat dit bijgevolg niet beheerst werd door het adagium.²⁶⁷

Bij andere algemene rechtsbeginselen, zoals het legaliteitsbeginsel, is het algemeen geweten en aanvaard dat een persoon niet willekeurig mag behandeld worden. Iedereen weet dat hij geen straf mag opgelegd krijgen zonder dat daar een wettelijke basis voor is.²⁶⁸ Bij het *una via*- principe is er zo geen algemeen geldende opvatting dat het een vaste regel is. Het merendeel van de rechtsleer die voor het bekomen van deze scriptie werd geraadpleegd, kende aan het *una via*- principe geen bindende kracht toe. Het principe wordt wel vaak genoemd in fiscale leerstukken, maar daar is het verankerd in de *una via*- wet, wat mijns inziens wijst op het feit dat het ook daar niet beschouwd wordt als een algemeen rechtsbeginsel.

87. **Meerwaarde als algemeen rechtsbeginsel.** Zoals het EHRM in de zaak A en B tegen Noorwegen stelde, vormt het *una via*- principe een hulpmiddel voor het handhaven van het *non bis in idem*- beginsel.²⁶⁹ Het helpt een dubbele vervolging, berechting en bestraffing te vermijden doordat het inhoudt dat wanneer voor de ene weg gekozen wordt, de andere uitgesloten wordt. In het geval van gemengde inbreuken bestaan tal van regelingen om aan de problematiek van *non bis in idem* tegemoet te komen. De GAS- wet heeft enkele expliciete bepalingen waarin staat dat in het geval van bepaalde inbreuken die zowel strafrechtelijk als administratief kunnen worden vervolgd, een protocolakkoord moet bestaan om dit te regelen. Er stelt zich pas een meer ingewikkeldere situatie wanneer er geen protocolakkoord voorhanden is. In het fiscaal recht vormde de combinatie van een administratieve en strafrechtelijke berechting regelmatig een probleem op het vlak van *non bis in idem*. Hiervoor is de wetgever echter opgetreden met de *una via*- wet. Mijns inziens biedt het *non bis in idem*- beginsel de nodige garanties om de rechtsonderhorige te beschermen en bestaat er niet voldoende houvast om het *una via*- principe als een echt rechtsbeginsel te beschouwen.

88. **Buiten *non bis in idem* om.** In de situaties die buiten het *non bis in idem* beginsel vallen, namelijk wanneer de administratieve procedure geen strafrechtelijk karakter heeft en wordt gecombineerd met een strafprocedure, biedt *una via* ook weinig meerwaarde als algemeen rechtsbeginsel. De wetgever heeft niet voor niets voorzien in sancties op inbreuken. Door te stellen dat in gevallen waar al een administratieve sanctie is opgelegd (zonder strafkarakter), geen strafsancie meer kan worden opgelegd blijven die inbreuken relatief onbestraft.

²⁶⁷ R. DECLERQ, "raakvlakken gerechtelijk privaatrecht – strafprocesrecht", *TPR* 1980, 32- 79.

²⁶⁸ A. BOSSUYT, "Algemene rechtsbeginselen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie", *TPR* 2004, nr. 4, 1596.

²⁶⁹ EHRM 15 november 2016, nrs. 24130/11 en 29758, *A en B / Noorwegen*, § 130.

Tussenconclusie III. Het *una via* 'beginsel'

89. **Algemene rechtsbeginselen en Cassatie.** Algemene rechtsbeginselen vormen een belangrijke bron van het recht. Het zijn ongeschreven fundamentele principes die het recht sturen. Het Hof van Cassatie stelt enkele voorwaarden om te bepalen of een beginsel al dan niet beschouwd kan worden als een algemeen rechtsbeginsel. Het Hof van Cassatie heeft een invloedrijke rol bij het erkennen van algemene rechtsbeginselen. Cassatie bevestigt als het ware hetgeen wat al impliciet in de wet is voorzien. Wanneer het Hof van mening is dat iets een algemeen rechtsbeginsel is, dan dient dat door lagere rechters aangenomen te worden.

90. ***Non bis in idem*- beginsel.** Vandaag worden rechtsonderhorigen beschermd tegen een dubbele vervolging, berechting en bestraffing. Afgelopen decennia is het *non bis in idem*- beginsel sterk geëvolueerd. Enkele principe- arresten van het EHRM hebben een aanzienlijke impact gehad op de nationale rechtsstelsels. Waar landen eerst nog op tal van manieren onder het *non bis in idem*- beginsel kon uitkomen, heeft het EHRM via zijn rechtspraak duidelijke lijnen gesteld in verband met het toepassingsgebied, wat valt onder 'idem' en 'bis', wanneer lidstaten wel een cumulatie van procedures mogen toepassen, etc. Het Hof heeft in het mijlpaal arrest A en B tegen Noorwegen geoordeeld dat het *una via*- principe een belangrijk hulpmiddel is voor de toepassing van het *non bis in idem*- beginsel.

91. ***Una via* vormt geen algemeen rechtsbeginsel.** Wanneer rekening wordt gehouden met de omschrijving die door Cassatie wordt gegeven aan het begrip 'algemeen rechtsbeginsel', kan niet gesteld worden dat *una via* voldoet aan deze beschrijving. Het *una via*- principe kan zaken en procedures vergemakkelijken maar heeft niet genoeg kracht om als algemeen rechtsbeginsel te worden beschouwd. Het probleem *una via* doet zich slechts voor bij gemengde geschillen, in veel gevallen zijn er wettelijke voorrangsregels of protocolakkoorden voorhanden die de afhandeling regelen. In de situaties waar dat niet zo is, kan *una via* een meerwaarde bieden maar het is niet noodzakelijk.

Hoofdstuk 5. Pijnpunten

Situering

93. **Inleiding.** Zoals onder het vorige hoofdstuk is gebleken,²⁷⁰ vormt het *una via*- principe geen algemeen rechtsbeginsel. Enerzijds is dit jammer omdat de erkenning van het principe als rechtsbeginsel op een paar vlakken wel vereenvoudiging zou brengen en in samenhang daarmee, ook meer rechtszekerheid. Anderzijds, bouwt het *una via*- principe voort op het *non bis in idem*-beginsel, aangezien dit beginsel wel algemeen aanvaard en erkend is kan men zich beroepen op “de ene weg sluit de andere uit” via deze ‘omweg’.

Een van de zaken waardoor het *una via*- principe niet kan worden beschouwd als een algemeen rechtsbeginsel volgt uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Het Hof heeft in zijn rechtspraak meermaals ontkend dat het *una via*- principe een algemeen rechtsbeginsel is. Het Hof doet echter steeds uitspraak in een specifieke context, hierboven is deze rechtspraak al kort aangehaald maar onder afdeling 1 volgt een bredere uiteenzetting van de omstandigheden van deze uitspraken.

In de fiscale wetgeving is sinds enige tijd de *una via*- wet ingevoerd. De tweede afdeling van dit hoofdstuk gaat na wat de belangrijkste punten hiervan zijn, waarom deze wet is ingevoerd en hoe ze toegepast wordt in de praktijk. Dit onderdeel heeft tot doel na te gaan of deze wet zijn beoogde doelstellingen bereikt en of het *una via*- principe er ook mee daadwerkelijk gehandhaafd wordt.

Afdeling 1. Hoge rechtspraak

94. **Belang rechtspraak.** Hierna volgt een overzicht van enkele uitspraken van de hoogste gerechtshoven van ons land. De nadruk wordt gelegd op enkele Cassatie- arresten. Zoals hierboven al staat omschreven²⁷¹ genieten de uitspraken van Hof van Cassatie enorme waarde aangezien het Hof aan rechtsvinding doet.²⁷² Het belang van de uitspraken van feitenrechters mag echter niet uit het oog worden verloren, het is naar aanleiding van deze lagere rechtspraak dat Cassatie uiteindelijk zijn beslissingen moet nemen.²⁷³

95. **Geen algemeen rechtsbeginsel volgens Cassatie.** Het Hof van Cassatie heeft op verschillende domeinen meermaals geoordeeld dat het *una via*- principe geen algemeen rechtsbeginsel is, echter dit was steeds in een andere context dan die van de keuze tussen administratieve en strafrechtelijke afhandeling van sanctieprocedures. Hieronder volgt een kleine analyse van rechtspraak om na te gaan of de uitspraken van Cassatie doorgetrokken kunnen worden in het algemeen, namelijk dat er zeker *niet* zoiets is als het *una via*- beginsel of kan er net *a contrario* uit afgeleid worden dat in de gevallen waarin Cassatie zich nog niet negatief heeft uitgesproken in verband met het principe, dat het daar wel bestaat.

²⁷⁰ Randnummer 86.

²⁷¹ Randnummer 67.

²⁷² M. VAN DER HAEGEN, *Het Hof van Cassatie als lichtbaken van het Belgische rechtsbestel*, Mortsel, Intersentia, 2020, 511-512

²⁷³ M. VAN DER HAEGEN, *Het Hof van Cassatie als lichtbaken van het Belgische rechtsbestel*, Brussel, Intersentia, 2020, 139- 209.

96. **Geen una via.** In een arrest in 1997 oordeelde het Hof van Cassatie in een strafzaak over douane en accijnzen waarin onder meer de foutieve vernietiging van een uitspraak in hoger beroep, een vonnis van onbevoegdheidsverklaring en de rechtsspreuk *electa una via* werden aangevochten. Het hof oordeelde hier als volgt: *"1° Het feit dat een appelrechter het beroepen vonnis onterecht vernietigd heeft en de zaak aan zich heeft getrokken, belet hem niet om op geldige wijze uitspraak te doen, wegens de devolutieve kracht van het hager beroep.*

2° Op het ontvankelijk hager beroep van de burgerlijke partij tegen een vrijsprekend vonnis moet de appelrechter uitspraak doen over de burgerlijke rechtsvordering, door na te gaan of de beklaagde een fout heeft begaan, ook al is die fout het misdrijf waarvan hij vrijgesproken werd.

3° De spreuk "Electa una via, non datur re- cursus ad alteram" is geen algemeen rechtsbeginsel."

Het Hof van Cassatie stelt hier vast dat het *una via*- principe geen algemeen rechtsbeginsel is en dat de partij zich er onterecht op beroept.²⁷⁴

97. **Verstek sluit hoger beroep wel/ niet uit.** In 2004 stelde Cassatie dat *"(...) er niet zoiets bestaat als een algemeen rechtsbeginsel waarbij de keuze voor verstek, de keuze voor Hoger Beroep uitsluit"*.²⁷⁵ Concreet betrof deze zaak een bij verstek gewezen beslissing van de provinciale raad van de Orde van architecten. Er werd gesteld dat wanneer op eenzelfde datum zowel verzet als hoger beroep worden ingesteld, de beslissing die het verzet ontvankelijk verklaart, uitsluit dat het hoger beroep nadien ook ontvankelijk kan worden verklaard. Dit betekent dus dat als de weg van het verzet ontvankelijk wordt verklaard, de weg van het hoger beroep niet meer ontvankelijk kan zijn. Het Hof schreef in een van zijn overwegingen het volgende: *"Aldus heeft de wetgever aan een partij die verstek liet gaan de mogelijkheid geboden om zowel verzet als hoger beroep tegen het verstekvonnis in te stellen. Deze mogelijkheid blijkt eveneens uit de artikelen 1047 en 1050 van het Gerechtelijk Wetboek. Geen enkele wettelijke bepaling schrijft voor dat een partij die verstek liet gaan, dient te kiezen voor het ene of het andere rechtsmiddel. Er bestaat geen algemeen rechtsbeginsel "electa Una Via non datur recursus ad alteram". Het instellen van verzet doet het verstekvonnis niet vervallen. Het verstekvonnis blijft bestaan tot op het ogenblik dat het verzet gegrond verklaard is. Indien het verzet ongegrond verklaard wordt, blijft het verstekvonnis bestaan en blijft het uitvoerbaar. Ingevolge het verzet verkrijgt het enkel een tegensprekelijk karakter."*²⁷⁶ Het Hof gebruikt hier de letterlijke bewoordingen dat het *una via*- principe geen algemeen rechtsbeginsel is. Natuurlijk moet dit ook genuanceerd worden omdat de context van verzet en hoger beroep zeer verschillend is van deze van de administratieve en strafrechtelijke sanctieprocedures maar het Hof begrenst zelf de draagwijdte van zijn uitspraak niet, het stelt kort en bondig dat de rechtsspreuk *electa Una Via non datur recursus ad alteram* geen algemeen rechtsbeginsel is. Uit de definitie van algemene rechtsbeginselen volgt dat het bestaan ervan niet situatie of context gebonden is dus wanneer het Hof in deze context oordeelt dat *una via* geen algemeen rechtsbeginsel is, kan dit oordeel doorgetrokken worden in het algemeen.

²⁷⁴ Cass. 30 april 1997, Arr. Cass. 1997, nr. 209.; A. BOSSUYT, "Algemene rechtsbeginselen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie", *TPR* 2004, nr. 4, 1636.

²⁷⁵ Hof van Cassatie - arrest nr N-20040919-2 (D.03.0019.N) dd. 19 september 2004.

²⁷⁶ Hof van Cassatie - arrest nr N-20040919-2 (D.03.0019.N) dd. 19 september 2004.

98. **Het verschil tussen schadevergoeding en herstel.** Recenter werd een gelijkaardige uitspraak gedaan. Ditmaal betrof het een arrest waarin werd geoordeeld dat een rechter laattijdig neergelegde conclusies uit het debat mag weren, door ze aan te merken als misbruik van de rechtspleging. Dit kan slechts indien de goede rechtsbedeling wordt verhinderd, de rechten van de tegenpartij op onrechtmatige wijze wordt benadeeld en het recht op een eerlijke behandeling van de zaak in het gedrang wordt gebracht. Het Hof oordeelde in dit arrest eerst in verband met de ontvankelijkheid van de strafvordering, vervolgens over de aard van een maatregel tot herstel om uiteindelijk letterlijk te verwoorden dat het *una via*- principe geen algemeen rechtsbeginsel is. Het Hof oordeelde dat de maatregel tot herstel van de schade in de originele staat, in tegenstelling tot een schadevergoeding, niet de vergoeding van de schade die werd toegebracht aan particuliere belangen beoogt. Daarentegen strekt ze ertoe om de gevolgen van een misdrijf ongedaan te maken en dit in het algemeen belang. Het Hof stelde nogmaals in letterlijke bewoordingen: “*de rechtsspreuk Electa una via is geen algemeen rechtsbeginsel*”.²⁷⁷ Het kwam tot dit oordeel na de overweging dat de beslissing van de strafrechter waarbij de beklaagde wordt bevolen om, op vordering van de gemeente, de plaats in de vorige staat te herstellen dan wel het strijdige gebruik te staken, naar Belgisch recht geen straf is. Het is een maatregel van burgerlijke aard, ook al valt ze onder de strafvordering. Hierdoor is artikel 211*bis* van het Wetboek van Strafvordering niet van toepassing op de beslissing die de straf bevestigt en die daaraan een herstelmaatregel toevoegt. Het Hof oordeelde dat het herstel van de plaats in de vorige staat geen tweede strafrechtelijke veroordeling voor hetzelfde feit is. Hieruit volgt dat de rechter kan de rechter die een dergelijke maatregel uitspreekt het algemeen beginsel *non bis in idem* niet miskennen.²⁷⁸

99. **Bevestiging noch ontkenning-** In een arrest uit 2017²⁷⁹ waarin een geschil over douane en accijnzen aan de grondslag lag werd in het eerste middel beroep gedaan op het *una via*- principe. De feiten die werden vastgesteld door de ambtenaren van douane en accijnzen, in een proces-verbaal over douane- inbreuken, waren identiek aan de feiten die enkele dagen later werden vastgesteld in een proces-verbaal wegens gemeentelijke misdrijven. Daarom werd gesteld dat feiten, die gelijktijdig gemeente- en douanemisdrijven vormen, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De vorderingen als reactie op deze feiten zouden daarom gelijktijdig moeten worden ingesteld en er zou bij eenzelfde vonnis uitspraak over moeten worden gedaan.²⁸⁰ Er werd door de partijen aangevoerd dat de appelrechters geen rechtsmacht hadden om uitspraak te doen over de strafvordering die werd ingesteld door het openbaar ministerie, zonder eerst de vordering van de administratie van douane en accijnzen af te wachten. Ze voerden aan dat de regels van het bijzonder strafrecht van toepassing zouden zijn, gelet op het principe van *lex specialis derogat legi generali* en het *una via*- beginsel. Het Hof oordeelde echter dat het aangevoerde artikel 281 van de Algemene Wet inzake Douane en Accijnzen niet belet dat het Openbaar Ministerie alleen beslist over de strafvordering inzake misdrijven die onder zijn bevoegdheid vallen, zelfs wanneer deze misdrijven door de administratie van douane en accijnzen worden vastgesteld wegens een douanemisdrijf en

²⁷⁷ Hof van cassatie 29/04/2015, A.C., 2015/4, 1105-1109.

²⁷⁸ Hof van cassatie 29/04/2015, A.C., 2015/4, 1105-1109.

²⁷⁹ Cass., 24/01/2017, T.F.R., 2017/13, nr. 525. (nr. P.15.1134.N) en Cass., 2^o k. — 24 januari 2017 (AR P.15.1134.N), A.C., 2017/1, p. 170-175.

²⁸⁰ Art. 281 §2 AWDA.

zelfs wanneer de administratie niet beslist over te gaan tot een vervolging.²⁸¹ In het eerste middel komt het *una via*- principe aan bod maar het Hof geeft hier verder geen duiding aan, het bevestigt noch ontkent dat het principe als beginsel mag worden beschouwd, het verduidelijkt niet of de partijen zich er terecht op beroepen of niet. Dit kan te maken hebben met het feit dat Cassatie zich eerder terughoudend opstelt met het erkennen van het bestaan van rechtsbeginselen. Door de kwestie niet specifiek te behandelen hoeft het Hof niet te bevestigen noch ontkennen dat het principe een rechtsbeginsel is.²⁸²

100. **RvS roept *una via wél in***- De Raad van State oordeelde²⁸³ in een zaak waarbij een partij een schadevergoeding vorderde, na de weigering van een gunningsbeslissing, dat net omwille van het *electa una via non datur recursus*- beginsel het vorderen van een schadevergoeding tot herstel geen belemmering voor het instellen van de procedure tot schadevergoeding voor de gewone rechter vormt, wanneer de verzoeker geen toekenning van een schadevergoeding tot herstel heeft gevorderd voor de Raad van State.²⁸⁴ De Raad van State neemt hier, in tegenstelling tot Cassatie, aan dat er wel een *una via*- beginsel bestaat, waar het ook effectief rekening mee moet houden in zijn uitspraak.

101. **Hof van Beroep roept *una via wél in*** – Het Hof van Beroep in Gent heeft in een uitspraak in verband met de keuze tussen verzet en hoger beroep, zich ook uitgesproken over het *una via*- principe. Het Hof stelde als volgt: "*Tegen een verstekvonnis kan zowel verzet als hoger beroep worden ingesteld. Het beginsel "electa una via non datur recursus ad alteram" is eveneens van kracht onder de gelding van het Gerechtigelijk Wetboek. Het instellen van het tweede rechtsmiddel is niet verboden, maar moet een "bewarend" karakter hebben, d.i. voor het geval het eerst aangewend rechtsmiddel onontvankelijk mocht blijken.*"²⁸⁵ Het Hof beroept zich op het 'beginsel' en gebruikt het als motivering van zijn uitspraak.

102. **Cassatie vs. Anderen.** Waar Cassatie met letterlijke bewoordingen meermaals oordeelt dat het *una via*- principe geen algemeen rechtsbeginsel is, beroepen andere rechters zich wel geregeld op het bestaan ervan als beginsel. Toch is de hoeveelheid rechtspraak waarin rechters zich beroepen op het principe als algemeen rechtsbeginsel niet erg talrijk. Er zijn onvoldoende uitspraken waarin rechters zich beroepen op het bestaan van het beginsel, of het toepassen in hun beoordeling om te kunnen stellen dat er effectief sprake is van een algemeen geldende opvatting dat het *una via*- principe een algemeen rechtsbeginsel is.²⁸⁶

²⁸¹ Cass., 2^o k. — 24 januari 2017 (AR P.15.1134.N), A.C., 2017/1, 170-175.

²⁸² M. VAN DER HAEGEN, *Het Hof van Cassatie als lichtbaken van het Belgische rechtsbestel*, Morsel, Intersentia, 2020, 511-512

²⁸³ R.v.St., 16 mei 2019, nr. 244.490, NV TNS DIMARSO, Entre. et dr., 2019, 268, nota C. De Koninck.

²⁸⁴ G. NINANE, "Verhaal(systeem)", *M.C.P.-O.O.O.*, 2020, 345-347.

²⁸⁵ Hof van beroep Gent, 11/02/1998. R.A.B.G. 2005/3, 241-243.

²⁸⁶ Zoals in de definitie van een algemeen rechtsbeginsel wordt vereist (definitie Soetaert).

Afdeling 2. Toepassing *una via*- wet in Fiscaal recht

103. **Geschiedenis fiscale sancties.** In het strafrecht wordt het *non bis in idem*- beginsel algemeen erkend. In het fiscaal recht is dat niet altijd het geval geweest, pas sinds recente rechtspraak van onder meer het EHRM²⁸⁷ heeft de de Belgische wetgever belangrijke aanpassingen doorgevoerd om het beginsel ook in het fiscale recht te kunnen handhaven. Het fiscaal recht heeft de mogelijkheid om inbreuken op de fiscale wetten zowel administratief als strafrechtelijk te handhaven.²⁸⁸

Gedurende lange tijd waren de rechters bij het Hof van Cassatie van mening dat het cumuleren van strafsancities (eventueel met administratieve sancties) in het fiscaal contentieux geen enkel probleem vormde.²⁸⁹ Beter nog, zij ontkenden gedurende lange tijd het bestaan van een dergelijk verbod.²⁹⁰ Het Hof was van oordeel dat de administratieve sancties in het fiscaal recht hoofdzakelijk strekken tot vrijwaring van de rechten van de schatkist. Dit vergoedende karakter van de fiscale administratieve sancties was volgens het Hof geen strafvervolgning in de zin van artikel 6 van het EVRM. Zo was het volgens de destijds geldende rechtspraak perfect mogelijk om een belastingverhoging uit het Wetboek Inkomstenbelastingen te combineren met een strafrechtelijke sanctie wegens dezelfde inbreuken op de belastingwet.²⁹¹ Na bovengenoemde uitspraken van het EHRM kon het Hof van Cassatie dit standpunt niet langer aanhouden.²⁹² De uitspraken van het EHRM hebben verduidelijkt dat de internrechtelijke kwalificatie van een norm als administratieve sanctie niet per definitie afbreuk doet aan het strafrechtelijke karakter ervan.²⁹³ Het Hof van Cassatie was echter van mening dat het *non bis in idem*- beginsel niet in het gedrang komt ingeval verschillende sancties worden opgelegd, door twee parallelle sanctioneringsmethoden die met elkaar verbonden zijn.²⁹⁴ Zo zou het *non bis in idem*- beginsel zich volgens het Hof niet verzetten tegen de cumulatie van een fiscale administratieve sanctie (met een strafrechtelijk karakter) in combinatie met een strafrechtelijke sanctie. Onder meer door de invloed van de uitspraken van het EHRM wijzigde het Hof van Cassatie licht zijn uitspraken, het stelde dat de cumulatie van een administratieve en een strafrechtelijke sanctie niet verboden is in het fiscale contentieux maar dat het ene aangerekend moet worden op het andere.²⁹⁵ Hiervoor is het vereist dat twee verschillende instanties de sancties uitspreken, wanneer de strafrechter twee maal een oordeel velt over dezelfde fiscale misdraging komt het *non bis in idem*- beginsel wel in het gedrang.²⁹⁶ In een arrest in 2011 kwam het Hof tot de

²⁸⁷ Randnummer 80 (A&B tegen Noorwegen).

²⁸⁸ L. VANDENBERGHE en I. DE TROYER, *Handboek fiscale procedure inkomstenbelastingen*, Mortsel, Intersentia, 2020, 79-88

²⁸⁹ Cass. 5 februari 1999, AR C.98.0398.N, Arr.Cass. 1999, 155; Cass. 5 februari 1999, AR C.97.0441.N, Arr.Cass. 1999, 142.

²⁹⁰ Cass. 27 september 1991, Arr.Cass. 1991-92, nr. 53, concl. Adv. Gen. Ph. GOEMINNE; RW 1991-92, 708; NFM 1992, 250, noot F. DERUYCK; FJF 1992, 68; A. DE NAUW, *Strafrecht meer ... dan ooit*, Brugge, die Keure/la Charte, 2011, 1-19.

²⁹¹ Cass. 15 januari 1991, Arr.Cass. 1990-91, 504.

²⁹² Randnummer 80 (A&B tegen Noorwegen) .

²⁹³ Randnummer 13 (Engel- criteria).

²⁹⁴ M. MAUS, "Kritische bemerkingen bij de arresten van het Hof van cassatie van 5 februari 1999 inzake de fiscaal-administratieve sancties", AJT 1998-99, 985; J. SPEECKE, *Fiscaal straf- en strafprocesrecht*, Mechelen, Kluwer, 2013, 125.

²⁹⁵ Cass. 24 januari 2002, AR C.00.0234.N – AR C.00.0442.N, AFT 2002, 201, Pas. 2002, 226; F. DESTERBECK, *Fiscale fraude*, Brussel, Intersentia, 2019, 80-103; in deze zin lijkt de uitspraak van Cassatie in overeenstemming met de Oliveira- uitspraak (randnummer 76).

²⁹⁶ M. MAUS, "Fiscaaladministratieve sanctionering en rechtsbescherming", in M. MAUS en M. ROZIE (eds.), *Actuele problemen van het fiscaal strafrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 247-248.

conclusie dat het *non bis in idem*- beginsel niet wordt geschonden wanneer de constitutieve elementen van twee misdrijven niet in wezen dezelfde zijn.²⁹⁷

In tegenstelling tot het Hof van Cassatie erkende het Grondwettelijk Hof wel dat de cumulatie van fiscale sancties onder bepaalde voorwaarden uitgesloten kon worden. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof dat wanneer een administratieve boete wordt opgelegd, met een strafrechtelijk karakter, het *non bis in idem*- beginsel wordt geschonden wanneer er vervolgens een strafsanctie zou worden opgelegd.²⁹⁸

104. **Una via- Wet.** Nu het *non bis in idem*- beginsel ook in het fiscaal recht erkend wordt, komt ook het vraagstuk welke weg (administratief dan wel strafrechtelijk) gevolgd moet worden, aan bod. Daarom is in het fiscaal recht het *una via*- principe opgenomen in de *una via*- wet van 20 september 2012. Deze wet steunt enerzijds op het *non bis in idem*- beginsel en anderzijds op het beginsel van subsidiariteit. Ondertussen is de oorspronkelijke wet van 2012 aangepast om meer in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM betreffende het *non bis in idem*- beginsel.²⁹⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft de toepassing van het *una via*- principe uitgebreid om de schending van het *non bis in idem*- beginsel tegen te gaan.³⁰⁰ Met de invoering van de *Una via*- wet in het fiscaal recht³⁰¹ enerzijds en door de aanpassing van enkele artikelen in het Wetboek Strafvordering³⁰² anderzijds, heeft de *una via*- regeling een wettelijke verankering in het fiscaal recht gekregen.³⁰³

105. **Subsidiariteitsbeginsel.** De *una via*- wet is enerzijds gegrond op het subsidiariteitsbeginsel, dit heeft te maken met de verdeling van taken. De strafrechtelijke vervolging zou pas mogen gebeuren wanneer hetzelfde resultaat niet bekomen kan worden via de administratieve weg.³⁰⁴ In het wetsvoorstel voor het invoeren van de *una via*- wet werd het beschreven als volgt: *"Het subsidiariteitsbeginsel betekent dat de opsporing, inclusief het vaststellen van fiscale fraude en de fiscale schuld alsook van de invordering, de taak blijft van de fiscale administraties met al hun wettelijke middelen waarover deze beschikken. Indien deze wettelijke middelen weliswaar niet voldoende zijn om de fiscale fraude aan te pakken en te beboeten, is het noodzakelijk dat de onderzoeksmiddelen van de rechterlijke macht kunnen aangewend worden binnen de wettelijke grenzen."*³⁰⁵

²⁹⁷ Cass. 25 mei 2011, AR P.11.0199.F, JLMB 2012, 112, noot O. COENEGRACHTS, JT 2011, 651.

²⁹⁸ Arbitragehof 26 april 2007, nr. 67/2007, BS 13 juni 2007, 31988.

²⁹⁹ Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek, BS 24 mei 2019.

³⁰⁰ J., ROSELETH, "Grondwettelijk Hof breidt toepassingsgebied van de *una via*-wet uit wegens schending van het *non bis in idem*-beginsel", *R.A.B.G.*, 2014/19, 1345-1351; J. SPEECKE, "Una Via-wet: terug naar af? Een analyse van het arrest van het Grondwettelijk Hof d.d. 3 april 2014", *T.F.R.*, 2014/15, nr. 467, p. 744-747.

³⁰¹ Wet van 20 september 2012 tot instelling van het "una via"-principe in de vervolging van overtredingen van de fiscale wetgeving en tot verhoging van de fiscale penale boetes, BS 22 oktober 2012.

³⁰² Art. 29 en 29bis Sv.

³⁰³ J. SPEECKE, "Una via: de oplossing voor alle problemen?", *T.F.R.*, 2013/20, nr. 452, p. 945-956.

³⁰⁴ H. VUYE, "Justitie morgen: de toekomst van de vrederechten in een breder perspectief", *T.Vred.* 1998, 432.

³⁰⁵ Wetsvoorstel 23 december 2011 tot instelling van het 'una via'-principe in de vervolging van overtredingen van de fiscale wetgeving en tot verhoging van de fiscale penale boetes, Parl. St. Kamer 2011-2012, nr. 53 1973/001, 6; F. DESTERBECK, *Fiscale fraude*, 1^e editie, Brussel, Intersentia, 2019, 80-103.

106. **Non bis in idem.** In het principearrest Zolothukin bepaalde het EHRM uitdrukkelijk dat het *non bis in idem*- beginsel verhindert dat dezelfde persoon wegens dezelfde feiten, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, voor een tweede maal vervolgd dan wel bestraft kan worden. Hier is het al dan niet strafrechtelijk karakter van de administratieve sanctie van cruciaal belang. Pas wanneer de administratieve sanctie een strafkarakter heeft volgens artikel 6 EVRM komt het *non bis in idem*- beginsel in gedrang.³⁰⁶ De Belgische wetgeving was op het fiscaal vlak niet in overeenstemming met deze rechtspraak, daarom is in 2012 de *una via*-wet ingevoerd. Hiermee poogde de federale wetgever tegemoet te komen aan de rechtspraak van het EHRM. De *una via*- wet bracht echter al snel portest en problemen met zich mee, de wet bevatte enkele lacunes en kon op die manier het *non bis in idem* beginsel niet voldoende waarborgen. Het is op dit vlak dat het Grondwettelijk Hof de wet gedeeltelijk vernietigde.³⁰⁷ In 2016 bracht het EHRM een nieuw principe arrest uit. In A en B tegen Noorwegen stapte het EHRM af van zijn geldende rechtspraak van het Zolothukin- arrest. Het EHRM kwam tegemoet aan een vraag die lange tijd onbeantwoord bleef, namelijk of geïntegreerde procedures, die samen een geheel vormen, ook het *non bis in idem*- beginsel schenden. In het A en B tegen Noorwegen- arrest stelde het EHRM dat er geen schending is van het *non bis in idem*- beginsel indien zowel een administratieve en strafrechtelijke vervolging worden ingesteld, wanneer deze procedures substantieel en temporeel onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn in een sanctiestelsel. Op 5 mei 2019 is een nieuwe *una via*- wet doorgevoerd, deze zou meer in lijn zijn met de recente rechtspraak van het EHRM.³⁰⁸

107. **Verbeterde samenwerking.** Het fiscaal strafrecht is een onderdeel van het bijzonder strafrecht, het heeft als doel de naleving van de fiscale normen af te dwingen.³⁰⁹ De *una via*- wet heeft op procedureel vlak enkele belangrijke nieuwigheden gebracht. Op het niveau van het onderzoek is een verplicht *una via*- overleg ingevoerd tussen het Openbaar Ministerie en de fiscale administratie en dat in de gevallen waar sprake is van ernstige fiscale fraude.³¹⁰ Vervolgens is een geïntegreerd systeem ontstaan op het niveau van de vervolging, hierbij wordt het fiscaal contentieux geïntegreerd in de strafprocedure. Dit is echter geen nieuw verschijnsel, iets gelijkaardigs is al langer toepasselijk in het douane- strafrecht.³¹¹ Bij het bepalen van de strafmaat dient de strafrechter rekening te houden met reeds eerder opgelegde belastingverhogingen en geldboeten die mogelijks al door de fiscale administratie zijn opgelegd in verband met de fiscale tekortkomingen.³¹²

³⁰⁶ Randnummer 13 (Engel- criteria).

³⁰⁷ Grondwettelijk Hof - arrest nr. 61/2014 dd. 3 april 2014

³⁰⁸ A. Van de Vijver, *Een verkenning van de gronslagen van het Ne bis in idem-beginsel in het Belgisch belastingrecht*, 1^e editie, Bruxelles, Intersentia, 2015, 131-168.

³⁰⁹ M. ROZIE, "Krachtlijnen van het materiële fiscale strafrecht na de hervormingen van 1980 en 1986" in A. DE NAUW, J. D'HAENENS en M. STORME, *Actuele problemen van het strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 135.

³¹⁰ Artikel 29, §3 Sv.

³¹¹ Art. 4bis VTSv; C. VAN HOUTE, "Nieuwe *una via* regeling – fiscale bevoegdheid strafrechter", mei 2020, www.tiberghien.com/nl/2356/nieuwe-una-via-regeling-fiscale-bevoegdheid-strafrechter#:~:text=In%20artikel%2029%2C%20%2C%20%20A73,verplicht%20una%20via%20overleg%20plaatsvinden.

³¹² S. VANCOLEN en S. VANDORPE, "Fiscaal strafrecht grondig hervormd: strafrechter wordt fiscaal rechter! – strafpleiter wordt fiscaal advocaat?", 2019, www.legalnews.be/fiscaal-recht/directe-belastingen/fiscaal-strafrecht-grondig-hervormd-strafrechter-wordt-fiscaal-rechter-strafpleiter-wordt-fiscaal-advocaat-imposto-advocaten/.

108. **Verplicht overleg tussen administratie en OM.** Een van de basisprincipes die volgt uit de *una via*- wet is het *una via* overleg. Het overleg houdt in dat de belastingadministratie telkens een melding³¹³ moet overmaken aan de Procureur des Konings, wanneer tijdens zijn onderzoek stuit op aanwijzingen van ernstige, al dan niet georganiseerde, fiscale fraude.³¹⁴ Er zal vervolgens overgegaan worden tot een *una via* overleg, hierbij worden afspraken gemaakt over welke weg gevolgd zal worden tijdens de vervolging.³¹⁵ De Procureur des Konings heeft zelf geen appreciatiemogelijkheid meer hierover. Wanneer zaken van die aard zijn dat specifieke onderzoeksdaeden en technieken die eigen zijn aan het strafprocesrecht moeten worden ingezet, zal het parket deze zaken vervolgen, wanneer dat niet het geval is kan de fiscus de zaak zelf administratief behandelen. Voor de feiten waarvoor een strafrechtelijke procedure wordt opgesteld, wordt de administratieve procedure gestaakt. Dit alles met de bedoeling een dubbele vervolging te voorkomen. Verder worden ook de parketten verplicht de fiscus in te lichten wanneer zij in een dossier aanwijzingen hebben van fraude.³¹⁶ Dit dient zowel bij een opsporingsonderzoek als een gerechtelijk onderzoek te gebeuren. Hierdoor is er een soort meldingsplicht in twee richtingen. Daarnaast is er een tweejaarlijks strategisch overleg tussen het Openbaar Ministerie, de fiscus en de politie om de fiscale samenwerking te optimaliseren.³¹⁷

109. **Strafrechter als fiscus.** Tot de invoering van de nieuwe *una via*- wet kon de fiscus zich burgerlijke partij stellen bij een fiscaal dossier dat door de strafrechter werd behandeld. Hierdoor kon de fiscus achteraf redelijk eenvoudig de verschuldigde belastingen inkohieren. Dat is nu gewijzigd, in de praktijk zorgt de vernieuwing ervoor dat indien de administratie een zaak reeds voor de burgerlijke rechter heeft gebracht, deze procedure wordt beëindigd en verdergezet bij de strafrechter.³¹⁸ De reeds ingestelde burgerlijke vordering wordt zo een zelfstandige vordering en de fiscus wordt een tussenkomende partij. Zelfs indien de strafrechter beslist tot vrijspraak, kan er nog een oordeel geveld worden over de verschuldigde belastingen. Hierdoor kunnen er door de fiscus geen nieuwe vorderingen meer ingesteld worden door de fiscale rechter wegens dezelfde feiten, aangezien de uitspraak van de strafrechter op dit vlak gezag van gewijsde heeft.³¹⁹ Op die manier wordt een deel van de zaken weggetrokken van de fiscale rechters, met veel kennis terzake, en gebracht voor een strafrechter.³²⁰

³¹³ J. CHAZKAL, "Aanpassing van het "Una Via"- beginsel : In welke omstandigheden moet de belastingadministratie de feiten waar ze kennis van heeft bij de rechtshandhavingsautoriteiten melden?", *Fisc. Week.*, 2020/137, nr. 451, 4-7.

³¹⁴ Art. 29, §3 Sv.

³¹⁵ S. DE RAEDT, "De ernst van fiscale fraude – even ernstig blijven", *T.F.R.*, 2020/5, nr. 577, 171-173.

³¹⁶ D. VERHAEGHE en S. VANCOLEN, "De vervolging van fiscale misdrijven anno 2019: wetswijzigingen op komst!", januari 2019, [legalnews.be/fiscaal-recht/de-vervolging-van-fiscale-misdrijven-anno-2019-wetswijzigingen-op-komst-imposto-advocaten/#:~:text=Imposto%20Advocaten\)-,De%20vervolging%20van%20fiscale%20misdrijven%20anno%202019%3A%20wetswijzigingen%20op%20komst,\(Imposto%20Advocaten\)&text=Overtredingen%20van%20de%20fiscale%20wetsbepalingen,zijn%20begaan%2C%20strafrechtelijk%20gesanctioneerd%20worden.](https://legalnews.be/fiscaal-recht/de-vervolging-van-fiscale-misdrijven-anno-2019-wetswijzigingen-op-komst-imposto-advocaten/#:~:text=Imposto%20Advocaten)-,De%20vervolging%20van%20fiscale%20misdrijven%20anno%202019%3A%20wetswijzigingen%20op%20komst,(Imposto%20Advocaten)&text=Overtredingen%20van%20de%20fiscale%20wetsbepalingen,zijn%20begaan%2C%20strafrechtelijk%20gesanctioneerd%20worden.)

³¹⁷ Art. 462 WIB 1992; S. VANCOLEN en S. VANDORPE, "Fiscaal strafrecht grondig hervormd: strafrechter wordt fiscaal rechter! – strafpleiter wordt fiscaal advocaat?", 2019, www.legalnews.be/fiscaal-recht/directe-belastingen/fiscaal-strafrecht-grondig-hervormd-strafrechter-wordt-fiscaal-rechter-strafpleiter-wordt-fiscaal-advocaat-imposto-advocaten/.

³¹⁸ W. VETTERS en R. HERMANS, "Non bis in idem in fiscalibus – is de coherentie zoek?", *R.A.B.G.*, 2020/18, 1509-1514.

³¹⁹ J. SOETAERT, "Ook de strafrechter wordt voortaan fiscaal rechter", *Fisc. Week.*, 2020/101, nr. 415, 4-5.

³²⁰ D. VERHAEGHE en S. VANCOLEN, "De vervolging van fiscale misdrijven anno 2019: wetswijzigingen op komst!", januari 2019, [legalnews.be/fiscaal-recht/de-vervolging-van-fiscale-misdrijven-anno-2019-wetswijzigingen-op-komst-imposto-advocaten/#:~:text=Imposto%20Advocaten\)-](https://legalnews.be/fiscaal-recht/de-vervolging-van-fiscale-misdrijven-anno-2019-wetswijzigingen-op-komst-imposto-advocaten/#:~:text=Imposto%20Advocaten)-)

110. **Pluspunt: Afschaffen verbeurdverklaring.** Onder de oude regeling was het mogelijk de van vermogensvoordelen die uit fiscale fraude waren ontstaan, verbeurd te verklaren. Bij zaken van witwassen was dit zelfs verplicht. Het opleggen van de verbeurdverklaring als facultatieve sanctie kan echter tot onbillijke gevolgen leiden. Dit is met name zo wanneer eenzelfde bedrag tweemaal gevorderd wordt, een eerste keer als ontdoken belasting, een tweede keer als een vermogensvoordeel dat aldus verbeurd wordt verklaard. De *una via*- wet komt aan deze onbillijkheid tegemoet door ervoor te zorgen dat de verbeurdverklaring van ontdoken belastingsvoordelen niet meer kan worden uitgesloten wanneer de vordering van de fiscus tot betaling van de ontdoken besastingen gegrond wordt verklaard en de vordering ook effectief betaald werd door de belastingplichtige.³²¹

111. **Pluspunt: Aanrekeningsprincipe en kortere procedure.** Bij het opleggen van de straf, dient de strafrechter rekening te houden met de toepasselijke fiscale straffen, dit principe wordt in alle fiscale wetboeken ingevoerd.³²² Het aanrekeningsprincipe strekt ertoe dat rechters verplicht rekening houden met de verschuldigde fiscale geldboeten zodanig dat de veroordeelde niet onderworpen wordt aan een onredelijk zware straf. Door de administratieve procedure te integreren in de strafprocedure, wordt de gehele procedure korter dan de afhandeling van beide procedures apart.³²³

112. **Praktijkproblemen.** Het *una via* overleg vindt plaats nadat de administratie aanwijzingen van ernstige fiscale fraude aangeeft. Wat onder het begrip 'ernstig' valt is in de praktijk niet makkelijk op te maken.³²⁴ Dit is moeilijk te verzoenen met het legaliteitsbeginsel en het feit dat personen op voorhand moet kunnen weten wat al dan niet strafbaar is en aldus moet kunnen inschatten of hun gedragingen onder 'ernstige' fiscale fraude zal vallen of niet.³²⁵ Een jaar na het invoeren van de nieuwe *una via*- wet is een Koninklijk Besluit gekomen om het begrip te verduidelijken maar ook hiermee is niet veel verduidelijking ontstaan.³²⁶ Ook op het vlak van het *una via*- overleg doen zich problemen voor. De belastingplichtige wordt niet betrokken of gehoord in de fase waarin wordt nagegaan of er sprake is van 'ernstige' fiscale fraude. Doordat de *una via*- wet erin voorziet dat aanwijzingen van ernstige fiscale fraude gemeld moeten worden aan het parket, maar nergens expliciet verduidelijkt wat precies onder ernstig valt, ontstaat een overbodig hoge werklust³²⁷ omdat veel meldingen gemaakt zullen worden die uiteindelijk een vals alarm blijken te zijn.³²⁸

,De%20vervolg%20van%20fiscale%20misdrijven%20anno%202019%3A%20wetswijzigingen%20op%20komst,(Imposto%20Advocaten)&text=Overtredingen%20van%20de%20fiscale%20wetsbepalingen,zijn%20begaan%20C%20strafrechtelijk%20gesanctioneerd%20worden.

³²¹ Art. 42, 3° Sw ; art450bis WIB 1992.

³²² Art. 450bis WIB 1992.

³²³ W. VETTERS en R. HERMANS, "Non bis in idem in fiscalibus – is de coherentie zoek?", *R.A.B.G.*, 2020/18, 1509-1514.

³²⁴ S. CAREEL en J. DE SMEDT, "De invulling van het begrip 'ernstige fiscale fraude' door het KB van 9 februari 2020 : heeft de berg opnieuw een muis gebaard ?", *N.C.*, 2020/4, 323-330.

³²⁵ S. DE RAEDT, "De ernst van fiscale fraude – even ernstig blijven", *T.F.R.*, 2020/5, nr. 577, 171-173.

³²⁶ KB van 9 februari 2020 tot uitvoering van artikel 29, § 4, van het Wetboek van Strafvordering, *BS* 24 februari 2020.

³²⁷ T. Afschrift, "Procedure : de verkeerde keuze", *Fisc. Week.*, 2020/98, nr. 412, 1.

³²⁸ S. VANCOLEN en S. VANDORPE, "Fiscaal strafrecht grondig hervormd: strafrechter wordt fiscaal rechter! – strafpleiter wordt fiscaal advocaat?", 2019, www.legalnews.be/fiscaal-recht/directe-belastingen/fiscaal-

Nu procedures onttrokken kunnen worden aan fiscale rechters en bij de strafrechter kunnen worden gevoerd, brengt dit met zich mee dat de strafrechters over meer fiscale *knowhow* zullen moeten beschikken.³²⁹

113. **Echte *una via*?** Wanneer het parket na het overleg beslist de zaak niet te vervolgen wordt de administratieve weg gevolgd, acht het parket het daarentegen opportuun de strafrechtelijke vervolging in te stellen dan sluit de administratieve weg (hij wordt z'n minst tijdelijk geschorst). Door de fiscus in de strafprocedure te betrekken, is het niet langer vereist om apart een administratieve procedure in te stellen. Met behulp van het *una via*- overleg en door de fiscale procedure in de strafrechtelijke procedure te integreren wordt effectief gevolg gegeven aan het *una via*- principe.

strafrecht-grondig-hervormd-strafrechter-wordt-fiscaal-rechter-strafpleiter-wordt-fiscaal-advocaat-imposto-advocaten/.

³²⁹ J. SOETAERT, "Ook de strafrechter wordt voortaan fiscaal rechter", *Fisc. Week.*, 2020/101, nr. 415, 4-5.

Tussenconclusie IV. Pijnpunten m.b.t. het *una via*- principe

114. **Rechtspraak.** Het Hof van Cassatie heeft in situaties waar partijen een beroep deden op het *una via*- principe geoordeeld dat het principe geen algemeen rechtsbeginsel vormt. De context waarin het Hof deze uitspraken velde was niet steeds die van de samenloop van een administratieve en een strafrechtelijke sanctieprocedure maar de herhaaldelijke ontkenning van het bestaan van dergelijk beginsel is van belangrijke waarde. De Raad van State en lagere rechtbanken beroepen zich soms wel op *una via* als zijnde een algemeen rechtsbeginsel. Deze dubbelzinnigheid is moeilijk te beoordelen, de uitspraken van het Hof van Cassatie hebben op het vlak van rechtsvinding de grootste impact. Anderzijds kan de vraag gesteld worden dat wanneer de lagere rechtbanken zich meer en meer op *una via* als algemeen rechtsbeginsel beroepen, het Hof van Cassatie dit niet zal moeten meenemen in zijn oordeel. De invloed van de lagere rechtspraak op de uitspraken van Cassatie valt niet te onderschatten. Voorlopig lijkt het echter nog steeds zo dat de uitspraken van Cassatie de meest doorslaggevende factor spelen, en dat het *una via*- principe slechts een principe is en geen algemeen rechtsbeginsel.

115. ***Una via*- wet.** Naar aanleiding van rechtsspraak van het EHRM heeft de Belgische wetgever de fiscale sanctionering grondig moeten aanpassen. Waar de rechtspraak zich lange tijd geen bedenkingen stelde bij de cumulatie van een fiscaal- administratieve en strafrechtelijke sancties, vormde dit volgens de rechtspraak van het EHRM een schending op het *non bis in idem*- beginsel. De *una via*- wet brengt een verplicht overleg tussen het parket en de fiscus, de integratie van de administratieve procedure in de strafprocedure en algehele verbeterde samenwerking tussen het parket en de fiscus met zich mee.

116. **Verwezenlijking *una via*.** Binnen het fiscaal recht bereikt de *una via*- wet zijn doel. Er is een duidelijke regeling voorzien die bepaalt wanneer de feiten administratief dan wel strafrechtelijk vervolgd moeten worden. Wanneer de strafrechtelijke vervolging niet wordt ingezet na het verplichte *una via*- overleg, krijgen de feiten een administratieve afhandeling. Wordt de strafrechtelijke weg daarentegen wel bewandeld, dan schorst dit de administratieve procedure. Waar de aanpassing aan de nieuwe regeling in de praktijk zeker nog voor problemen zal zorgen, bereikt de wet wel het gewenste resultaat op het vlak van *una via*.

Algemeen Besluit

Tijdens de beginfase van het onderzoek voor deze masterscriptie was ik volledig overtuigd dat het antwoord op de onderzoeksvraag volmondig "JA" zou luiden. Tijdens mijn opzoekingen ben ik echter, veel vaker dan verwacht, gestuit op factoren die een andere richting uit wijzen.

Er bestaan veel verschillen in de manier waarop administratieve en strafrechtelijke sancties worden opgelegd. Enerzijds gaan strafsancties uit van een rechterlijke instantie, administratieve sancties gaan uit van het bestuur. Dit verschil heeft invloed op het vlak van de procedure, de mogelijkheid tot beroep, de inschrijving in een strafregister, ... Een belangrijk verschilpunt houdt in dat de administratieve overheid, bij het opleggen van een sanctie, in beginsel geen rekening moet houden met de procedurele waarborgen die gelden in het strafrecht. Dit verschilpunt valt echter te nuanceren. Onder invloed van rechtspraak van het EHRM moet ook de administratie steeds vaker rekening houden met de beginselen van de behoorlijke rechtsbedeling, waar zij zich normaal enkel dient te houden aan de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur. Het EHRM heeft de zogenaamde Engel- criteria opgesteld, die dienen na te gaan of een administratieve procedure een strafrechtelijk karakter heeft. Wanneer dat het geval is, zullen de waarborgen die gelden in het strafrecht (artikel 6 EVRM) moeten worden nageleefd.

Wanneer eenzelfde gedraging zowel een inbreuk vormt op het administratief recht als op het strafrecht, is sprake van een gemengde inbreuk. Het is in deze gevallen dat de *una via*- regeling van belang kan zijn. Vaak zijn akkoorden tussen het parket en de administratie vastgelegd, waarin wordt bepaald wat de werkwijze is in het geval van gemengde inbreuken. Zo kan bepaald worden dat bepaalde inbreuken alternatief administratief afgehandeld worden, bijvoorbeeld omdat de ernst van de inbreuk niet in verhouding staat tot de gevolgen van het starten van een strafvervolgingsprocedure. Specifieke wetten en decreten voorzien vaak in een specifiek administratief handhavingsregime. In de GAS- wet worden inbreuken op gemeentewetten strafbaar gesteld door, onder andere administratieve boetes. De GAS- wet stelt bovendien enkele gedragingen uit het Strafwetboek eveneens strafbaar. In het geval dat deze gemengde inbreuken zich voordoen kan een protocolakkoord tussen het parket en de administratie regelen op welke manier de inbreuk vervolgd zal worden. Wanneer er geen regeling is voorzien inzake de bevoegdheidsverdeling tussen het parket en de administratie, kunnen wel enkele ongemakken optreden. In dit soort situaties zou *una via* als algemeen rechtsbeginsel kunnen helpen om te garanderen dat eens de administratieve procedure is opgestart, de rechtsonderhorige zich geen zorgen moet maken over een eventuele latere strafprocedure (of omgekeerd).

Het *non bis in idem*- beginsel wordt door de rechtspraak en rechtsleer doorheen heel Europa erkend en aanvaard. Naar aanleiding van de rechtspraak van het EHRM, zijn ook de Belgische rechters meer en meer rekening gaan houden met het beginsel. Het houdt in dat niemand tweemaal mag vervolgd, berecht of gestraft worden vanwege dezelfde gedragingen. In de afgelopen jaren heeft het EHRM zich vaak moeten uitspreken in dit verband. Zo heeft het ook gesteld dat het *una via*- principe een belangrijk hulpmiddel vormt voor de toepassing ervan.

Non bis in idem komt pas aan de orde wanneer er sprake is van twee procedures met een strafkarakter. Ook de toepassing van *una via* is hiermee verbonden. Wanneer de administratieve sanctie in kwestie geen strafrechtelijke aard heeft, staat niets in de weg om tevens een strafrechtelijke sanctie op te leggen.

Om te beoordelen of het *una via*- principe een algemeen rechtsbeginsel is, wordt rekening gehouden met een definitie die door Cassatie is gesteld. Toetsend aan deze definitie, kan niet worden geconcludeerd dat het *una via*- principe een algemeen rechtsbeginsel vormt. *Una via* vormt geen fundamentele norm, een gelijkaardig resultaat kan ook door toepassing van het *non bis in idem*-beginsel worden bekomen. Het voldoet daarenboven niet aan de noden van de maatschappij, het Hof van Cassatie heeft meermaals geoordeeld dat het principe geen algemeen rechtsbeginsel is.

Het feit dat Cassatie expliciet stelt dat het *una via*- principe geen algemeen rechtsbeginsel is, en dat in het fiscaal recht een *una via*- wet is doorgevoerd zijn aanwijzingen voor het feit dat *una via* op zichzelf staand niet sterk genoeg is om als algemeen rechtsbeginsel te kwalificeren.

Om nu een eindantwoord te bieden op de vraag: *Vormt het una via-principe tussen het administratief sanctierecht en het strafrecht een algemeen rechtsbeginsel naar Belgisch recht?*

Mijns inziens is het antwoord hierop neen. Niet alleen spreekt het merendeel van de rechtsleer de onderzoeksvraag tegen, het Hof van Cassatie stelt letterlijk dat *una via* geen algemeen rechtsbeginsel is. Het beginsel kan een meerwaarde bieden in de problematiek rond gemengde inbreuken maar het is mijns inziens niet nodig het als algemeen rechtsbeginsel te beschouwen. Een kleine omweg door middel van het *non bis in idem*- beginsel kan dezelfde gevolgen bekomen als het *una via*- principe. Het is desgevallend veel eenvoudiger zich te beroepen op dit algemeen aanvaard en erkend beginsel, dan een poging met *una via* te wagen.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

1. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950.
2. Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 19 december 1966, *BS* 6 juli 1983.
3. Protocol nr. 7 bij het Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 22 november 1984, *BS* 22 juni 2012.
4. Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.
5. Wetboek van Strafvordering van 17 november 1808, *BS* 6 september 1967.
6. Strafwetboek, *BS* 9 juni 1867, *err. BS*, 5 oktober 1867
7. Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967, *BS* 31 oktober 1967.
8. Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988, *BS* 3 september 1988, *BS* 8 juni 1990.
9. Wet van 10 APRIL 1992 inzake DE INKOMSTENBELASTINGEN 1992 (WIB), *BS* 30 juli 1992.
10. Wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.
11. Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 25 juni 2004.
12. Wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, *BS* 17 juli 1964.
13. Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek, *BS* 24 mei 2019.
14. Wet van
15. Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 23 juni 2004, *err. BS* 29 juni 2004.
16. Wet van 20 september 2012 tot instelling van het "una via"-principe in de vervolging van overtredingen van de fiscale wetgeving en tot verhoging van de fiscale penale boetes, *BS* 22 oktober 2012.
17. Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.
18. Wet 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen, *BS* 29 mei 2018.
19. Kaderdecreet 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving, *BS* 13 mei 2019.
20. Omzendbrief van 3 januari 2005 aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet en van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *BS* 20 januari 2005.
21. KB 6/04/2020 - GAS bij niet-naleving van de maatregelen om Covid-19 te beperken.
22. Omzendbrief van 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 8 augustus 2014.

Rechtspraak

Internationaal

Europees Hof Rechten van de Mens

1. EHRM 8 juni 1976, *NJ* 1978/223 (Engel).
2. EHRM 21 februari 1984, *NJ* 1988/937 (Öztürk).
3. EHRM 25 augustus 1987, *NJ* 1988/938 (Lutz).
4. EHRM 24 februari 1994, Bendenoun/Frankrijk.
5. EHRM 23 oktober 1995, Gradinger t. Oostenrijk.
6. EHRM 30 juli 1998, Oliveira t. Zwitserland.
7. EHRM 27 november 2007, nr. 21861/03, Hamer/België.
8. EHRM 11 december 2007, nr. 11187/05, Haarvig/Noorwegen.
9. EHRM 10 februari 2009, Zolotoukhine/ Rusland, §52- 57, 70- 84.
10. EHRM 10 februari 2009, Sergey Zolotukhin/Rusland, nr. 14939/03.
11. EHRM 16 juni 2009, Ruotsalainen/Finland, nr. 13079/03.
12. EHRM 18 oktober 2011, nr. 53785/09, Tomasovic/Kroatië.
13. EHRM 15 november 2016 nrs. 24130/11 en 29758/11, A en B/Noorwegen.

Hof van Justitie

1. HvJ 9 maart 2006, C-436/04, Leopold Henri Van Esbroeck, I – 2364, punt 36.
2. HvJ 20 maart 2018, nr. C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197, Luca Menci
3. HvJ 20 maart 2018, nrs. C-596/16 en C-597/16, ECLI:EU:C:2018:192, Enzo Di Puma en Antonio Zecca

Nationaal

Hof van Cassatie

14. Cass. 14 juli 1924, Pas. 1924.
15. Cass., 27 mei 1943, *Pas.*, 1943, 207 met noot L.C.
16. Cass. 4 december 1944, Pas. 1945, I, 59
17. Cass. 30 juni 1949, Pas. 1949, I, 482.
18. Cass. 22 februari 1971, Arr.Cass. 1971, 599.
19. Cass. 20 november 1972, Arr.Cass. 1973, 282.
20. Cass. 26 juni 1972, Arr.Cass. 1972, 1025
21. Cass. 5 oktober 1977, Arr.Cass. 1978, 162
22. Cass. 5 juni 1985, AR 4322, Arr.Cass. 1984-1985, 1371
23. Cass. 7 september 1988, AR 6898, Arr.Cass. 1988-89, 19
24. Cass. 15 januari 1991, Arr.Cass. 1990-91, 504.
25. Cass. 27 september 1991, Arr.Cass. 1991-92, nr. 53, concl. Adv. Gen. Ph. GOEMINNE, *RW* 1991-92, 708.
26. Cass. 30 mei 1995, AR P.93.946, Arr.Cass. 1995, 540, concl. P. Goeminne
27. Cass. 30 april 1997, Arr. Cass. 1997, nr. 209
28. Cass. 5 februari 1999, AR C.97.0441.N, Arr.Cass. 1999, 142.
29. Cass. 12 januari 2001, AR D.99.0014.N, Z.P./Orde der Apothekers.
30. Cass. 24 januari 2002, AR C.00.0234.N – AR C.00.0442.N, *AFT* 2002, 201, Pas. 2002, 226

31. Cass. 23 april 2002, *Arr.Cass.* 2002, 1095.
32. Cass. 14 oktober 2003, P.03.0762.N.
33. Cass. 19 september 2004, N-20040919-2 (D.03.0019.N).
34. Cass. 11 mei 2004, AR P.03.1705.N, *Arr.Cass.* 2004, 813, *Pas.* 2004, 794.
35. Cass. 14 januari 2004, *Arr.Cass.* 2004, nr. 20, concl. R. LOOP.
36. Cass. 25 mei 2011, AR P.11.0199.F, *JLMB* 2012, 112, noot O. COENEGRACHTS, *JT* 2011, 651.
37. Cass 21/05/2012, A.C., 2012/5, C. 11.0206.N.
38. Cass 27/03/2013, A.C., 2013/3.
39. Cass. 10 juni 2014, P.14.0280.N.
40. Cass. 20 mei 2014, AR P.13. 0026.N, AC 2014, nr. 357.
41. Cass. 24 juni 2014, AR P.13.1747.N AC 2014, nr. 452
42. Cass. 25 februari 2014, AR P.13.1409.N, P.R.E.D./I.B., Stad Antwerpen, *RABG* 2015, 41, noot P. HOET, "Sluit een tuchtrechtelijke vervolging een navolgende strafrechtelijke vervolging uit?".
43. Cass. 17 februari 2015, AR P.14.1509.N, AC 2015, nr. 119.
44. Cass 29/04/2015, A.C., 2015/4.
45. Cass. 24 april 2015, AR F.14.0045.N, AC 2015, nr. 275.
46. Cass., 22 maart 2016 (AR P.15.0736.N), A.C., 2016/3, p. 677-679.
47. Cass., 24 januari 2017 (AR P.15.1134.N), A.C., 2017/1, 170-175.
48. Cass. 16 januari 2018 (P.17.0281.N).

Raad van State

1. RvS 17 december 2014, nr. 229.581, D.W., *RW* 2015-16.
2. R.v.St., 16 mei 2019, nr. 244.490.

Grondwettelijk Hof

1. Arbitragehof 26 april 2007, nr. 67/2007, BS 13 juni 2007, 31988.
2. GwH 3 april 2014, nr. 61/2014.
3. GwH 23 april 2015, nr. 44/2015.

Hof van Beroep

1. Hof van Beroep Gent, 11/02/1998. R.A.B.G. 2005/3, 241-243.
2. Hof van Beroep, Antwerpen, 08/06/2011, T.B.O., 2012/3, p. 114-124.

Rechtsleer

Boeken en verzamelwerken

1. ALLEWAERT, T., *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 116 p.
2. BEERNAERT, M-A. e.a., *Introduction à la procédure pénale*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 456 p.
3. BERKMOES, H., AUGUSTYNS, L., MAES, J., en TERSAGO, P. , "Actualia straf(proces)recht" in *Actualia strafrecht en evaluatie Potpourri II*, Brussel, Intersentia, 2017, 89 -103.
4. BERX, C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 649 p.
5. BILLIET, C.M., "Lappendekens in de rechtshandhaving: naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht" in BILLIET, C.M. en LAVRYSEN, L. (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2016, 1-77.
6. BOSLY, H., *La division du procès pénal en deux phases: la culpabilité et la peine*, in DUPONT, L. en HUTSEBAUT, F., *Herstelrecht tussen toekomst en verleden. Liber Amicorum Tony Peters*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2001, 75-83.
7. BRÖRING, H., *De bestuurlijke boete*, Deventer, Kluwer, 2005, 305 p.
8. CARTUYVELS, Y. en GUILLAIN, C., *Les sanctions administratives communales*, Brugge, die Keure / la Charte, 2015, 180 p.
9. CLAES, E., *Legaliteit en rechtsvinding in het strafrecht. Een grondslagentheoretische benadering*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2003, 521 p.
10. DAUW, A. en DAUW, E., *Burgerlijk procesrecht*, Mortsel, Intersentia, 2020, 610 p.
11. DE JONCKHEERE, M. en DEBERSAQUES, G., *Inleiding tot het recht* , Brugge, die Keure / la Charte, 2019, 196 p.
12. DE NAUW, A. en DERUYCK, F., *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, 221 p.
13. DE NAUW, A., "Cumulatie van straffen en administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter na de arresten Zolothoukin en Ruotsalainen", in DERUYCK, F. (ed.), *Strafrecht meer ... dan ooit*, Brugge, Die Keure, 2011, 1-21.
14. DE NAUW, A., *Strafrecht meer ... dan ooit*, Brugge, die Keure/ la Charte, 2011, 287 p.
15. DE PEUTER, J., "Het leed als hoofdcomponent van de straf" in *Liber Amicorum Jules D'Haenens*, Gent, Mys & Breesch, 1993, 1283 p.
16. DE SCHEPPER, T., VAN HEDDEGHEM, K. en VERBEEK, M. (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2010, x p.
17. DE TAEYE, S., "Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel", in HUBEAU, B. en POPELIER, P. (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, x p.
18. DECLERQ, R., *Beginselen van de strafrechtspleging*, Mechelen, Kluwer, 2014, 1936 p.
19. DEN HARTOG, A., *Artikel 6 E.V.R.M.: grenzen aan het streven de straf eerder op de daad te doen volgen*, Antwerpen, Maklu, 1992, 358 p.
20. DERUYCK, F., DE SWAEF, M., ROZIE, J., ROZIE, M., TRAEST, P. en VERSTRAETEN, R. (eds.), *De wet voorbij. Liber Amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2010, 644 p.

21. DERUYCK, F., EN VAN LANDEGHEM, Y., *Overzicht Van Het Belgisch Algemeen Strafrecht*, Brugge, Die Keure, 2021, 464 p.
22. DERUYCK, F., *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 259 p.
23. DESTERBECK, F., *Fiscale fraude*, Brussel, Intersentia, 2019, 122 p.
24. DUPONT, L., "Herstelrecht: afscheid van vergeldend strafrecht?" in *Liber Amicorum Tony Peters*, Leuven, Universitaire pers, 2001, 209-224.
25. EECKHOUT, S., *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, die Keure / la Charte, 2010, 119 p.
26. EMPEREUR, E. en SMEETS, Y., "Informatieverplichtingen en publiekrechtelijke sanctiemechanismen in het omgevingsrecht" in D. Devos, (ed.), *(Ver)kopen in het omgevingsrecht*, Brussel, Intersentia, 2017, 1-52.
27. GEUDENS, L., *Het verbod op rechtsmisbruik in contracten. Evaluatie van een algemeen rechtsbeginsel*, Brugge, die Keure / la Charte, 2014, 146 p.
28. HENDRIKS, M., "De una via regeling in Nederland" in VZW FISKOFON (ed.), *Reflecties over de aanpak van de fiscale fraude en de rechten van de belastingplichtige*, 2010, Brussel, Larcier, x p.
29. HOET, P., *Na rijp beraad*, Mortsel, Intersentia, 2014, 580 p.
30. KUTY, F., "La classification des infractions" in *Principes généraux du droit pénal belge – Tome II : l'infraction pénale*, Brussel, Larcier, 2020, 31-61.
31. LEFRANC, P., *Bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Mortsel, Intersentia, 2021, 116 p.
32. LIPPENS, S. en THIEL, C., *Het Belgisch una via-model in fiscale strafzaken : een vervolging en een betegeling langs één weg?*, Mechelen, Kluwer, 2012, 131 p.
33. MAREEN, D., "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, x p.
34. MARTYN, G. e.a., *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 521 p.
35. MAUS, M., "Fiscaaladministratieve sanctionering en rechtsbescherming", in MAUS, M. en ROZIE, M. (eds.), *Actuele problemen van het fiscaal strafrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 201-252.
36. MEEUS, R., "De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?" in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN, *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2016, 788 p.
37. MEEUS, R., *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2016, 344 p.
38. MICHIELS, O., en FALQUE, G., *Principes de procédure pénale*, Brussel, Larcier, 2019, 788 p.
39. NINANE, G., "Le principe non bis in idem et l'arrêt A et B contre Norvège de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 novembre 2016" in TULKENS, F. (ed.), *Le droit administratif répressif, fiscal et indemnitaire*, Brussel, Bruylant, 2017, 7-21
40. OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht*, Mortsel, Intersentia, 2019, 737-744.

41. OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Mortsel, Intersentia, 2017, 782 p.
42. OPDEBEEK, I. en STIJLEMAN, A., *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure / la Charte, 2018, 41.
43. OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M. (eds.), *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 732 p.
44. PARMENTIER, S., *Strafrechtelijke vervolging van ernstige schendingen van mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 2002, 188 p.
45. PECINOVSKY, P., *Arbeidsrecht - Deel 1*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 403 p.
46. PEETERS, J., *Het Sociaal Strafwetboek gewikt en gewogen*, Mortsel, Intersentia, 2011, 59 p.
47. POPELIER, P., BILLIET, C.M., DEBEN, L. en VAN AEKEN, K., *Heldere Handhaving – Naar een sterker handhavingsbeleid door betere regelgeving en reglementering*, Brussel, Politeia, 2010, 347 p.
48. R. SOETAERT, "Rechtsbeginselen en marginale toetsing in cassatie" in G. BAERT (ed.), *Liber Amicorum Jan Ronse*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 51.
49. ROZIE, J., "Ceci n'est pas une peine... Over de vraag hoe lang het hybride Belgische sanctiebegrip nog overeind kan blijven?" in TRAEST, P., et al. (ed.), *De wet voorbij*, 1^e editie, Bruxelles, Intersentia, 2010, 319- 335
50. ROZIE, M., "Krachtlijnen van het materiële fiscale strafrecht na de hervormingen van 1980 en 1986" in DE NAUW, A., D'HAENENS, J. en STORME, M., *Actuele problemen van het strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 133- 150.
51. SPEECKE, J., *Fiscaal straf- en strafprocesrecht*, Mechelen, Kluwer, 2013, 245 p.
52. SUETENS, LP., "Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning", in OPDEBEEK, I. (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, XIII + 194 p.
53. TIJS, R., *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Mortsel, Intersentia, 2012, 418 p.
54. VAN DE VIJVER, A., *Een verkenning van de gronslagen van het Ne bis in idem-beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Brussel, Intersentia, 2015, 476 p.
55. VAN DE WEYER, P., *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen*, Mortsel, Intersentia, 2020, xxii + 666 blz.
56. VAN DEN HENDE, T., "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in DE SUTTER, T. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 119 p.
57. VAN DEN WYNGAERT, C. en DE SMET, B., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2014, 536 p.
58. VAN DEN WYNGAERT, C., VANDROMME, S. en TRAEST, P., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Deel 1, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2019, 1462 p.
59. VAN DER HAEGEN, M., *Het Hof van Cassatie als lichtbaken van het Belgische rechtsbestel*, Brussel, Intersentia, 2020, xxiii + 558 blz.
60. VAN DER HEIJDEN, G.M.A., *Een filosofie van behoorlijk bestuur. Een verklaring voor de juridische en de maatschappelijke functie van de beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2001, 289 p.

61. VAN GERVEN, W. en LIERMAN, S., *Beginnelsen van het Belgisch privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 603 p.
62. VAN MENSEL, A., *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 189 p.
63. VANDENBERGHE, L. en DE TROYER, I., *Handboek fiscale procedure inkomstenbelastingen*, Mortsel, Intersentia, 2020, xiv + 402 blz.
64. VANDER BEKEN, T., "Administratieve afhandeling. Anders en beter?" in BALTHAZAR, T., CHRISTIAENS, J. en COOLS, M., *Het strafrechtstelsel in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, 197 p.
65. VENY, L.M., DE MAERTELAERE, J. en DE SUTTER, T., "De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en hun bijdrage tot een democratische werking van de overheid" in ADAMS, M. en POPELIER, P. (eds.), *Recht en democratie. De democratische verbeelding in het recht*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 696 p.
66. VERBRUGGEN, F. en VERSTRAETEN, R., *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelor*, 2013, Antwerpen, Maklu, 2013, 519 p.
67. VERPLAETSE, J., *Het Misdrijf & Schuld*, Mortsel, Intersentia, 2020, 124 p.
68. VERVAEKE, G., *Persoonsgerichte criminologische interventie: beschouwingen over de specificiteit*, in DUPONT, L. en HUTSEBAUT, F., *Herstelrecht tussen toekomst en verleden. Liber Amicorum Tony Peters*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2001, 606 p.
69. WAELKENS, L., *Civium Causa : Handboek Romeins Recht*, Leuven, Acco, 2008, 382 p.
70. WAETERINCKX, P., *De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon en zijn leidinggevenden*, Mortsel, Intersentia, 2011, 185 p.
71. WARNEZ, B., *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen. Een kritische analyse van de actoren en hun bevoegdheden*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 336 p.
72. WATTIER, I., *Les sanctions administratives communales*, Brugge, die Keure / la Charte, 2015, 180 p.
73. WINANTS, A., *Strafrecht in/uit balans* (* schrappen wat niet past)*, Brugge, die Keure / la Charte, 2020, 264 p.
74. ZAGHEDEN, M., "Una via: de gulden middenweg of de weg zoek? Een analyse van de wet tot instelling van una via in de vervolging van overtredingen van de fiscale wetgeving." in MAES, L., DENCIJF, H., (ed.), *Fiscaal praktijkboek: 2012-2013: directe belastingen*, Antwerpen, Kluwer, 2012, 336 p.

Tijdschriftartikelen

1. AFSCHRIFT, T., "Procedure : de verkeerde keuze", *Fisc. Week.*, 2020/98, nr. 412, 1.
2. ALEN, A., "Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999", *RW* 1999, afl. 19, 630.
3. BIJNENS, D., SCHOLLEN, P. en THEUNIS, J., "De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak", *TBP* 2015, 101.
4. BOES, M., "Gemeentelijke administratieve sancties anno 2005", *Bb&b* 2005, 242.
5. BOSSUYT, A., "Algemene rechtsbeginselen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie", *TPR* 2004, 1644-1646.

6. CAREEL, S. en DE SMEDT, J., "De invulling van het begrip 'ernstige fiscale fraude' door het KB van 9 februari 2020 : heeft de berg opnieuw een muis gebaard ?", *N.C.*, 2020/4, 323-330.
7. CASTELAIN, S., "De gemeentelijke administratieve sanctie ... a never ending story?", *T.Gem.* 2005, 33.
8. CHAZKAL, J., "Aanpassing van het "Una Via"- beginsel : In welke omstandigheden moet de belastingadministratie de feiten waar ze kennis van heeft bij de rechtshandhavingsautoriteiten melden?", *Fisc. Week.*, 2020/137, nr. 451, 4-7.
9. CONINGS, C., "Ne Bis In Idem, tijd voor hetzelfde 'idem'", *NjW* 2012, nr. 261, 277.
10. COOPMAN, B. en HENS, K., "Samenloop van straf en boete in fiscalibus niet meer mogelijk ingevolge recente rechtspraak Europees Hof?", *TFR* 2010, 512.
11. COPPENS, A., "Non Scripta, Sed Nata Lex: Over het begrip en de plaats in de normen hiërarchie van de algemene rechtsbeginselen", *RW* 1989- 90, 2 juni 1990, 1375- 1406.
12. DE GEYTER, L., VANDENDRIESSCHE, F. en VENY, L., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?", *AJT* 1999-2000, 159.
13. DE GEYTER, L., "De controle van de civiele rechter op de opgelegde administratieve geldboete", *TBP* 2001, 5.
14. DE RAEDT, S., "De ernst van fiscale fraude – even ernstig blijven", *T.F.R.*, 2020/5, nr. 577, 171-173.
15. DE VOS, P., VERBEKE, D. , VAN DE HEYNING, C., en LAMBERIGTS, S. , "Het *ne bis in idem*- beginsel in parallelle administratieve en strafrechtelijke procédures : de beperkte beperking van " *bis*", *T.F.R.*, 2018/8, nr. 540, p. 374-390.
16. DECLERQ, R., "Raakvlakken gerechtelijk privaatrecht – strafprocesrecht", *TPR* 1980, 32- 79.
17. DIEPENDAELE, J., "Eenmaal? Andermaal? Cumul van administratieve sancties in de werkloosheid met strafsancities (of met administratieve sancties): de opflakkering van een oud zeer", *RW* 2012-2013, nr. 23, 887.
18. FONTEYN, F., "Europese rechtspraak "Rechten van de mens" in kort bestek : EHRM, 31 januari 2019, nr. 78103/14, Fernandes de Oliveira t. Portugal", *R.W.*, 2019-2020/19, 758-759.
19. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., "Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit", *JT* 1970, 566-567.
20. GEUDENS, G., "Coronamaatregelen kunnen ook met GAS-boete beteugeld worden", *DJK* 2020, nr. 408, 2-3.
21. GNEDASJ, S. en VANHULLE, H., "Not even God judges twice for the same act... and tax offence. Draagwijdte en grenzen van het ne bis in idem beginsel", *TFR*, nr. 466, 2014 (online).
22. HERBOTS, J., "Cassatie wegens motiveringsgebreken", *TPR* 1971, 1- 27.
23. HOET, P., "Sluit een tuchtrechtelijke vervolging een navolgende strafrechtelijke vervolging uit?" (noot onder Cass. 25 februari 2014), *RAGB* 2015, 45.
24. KARAKOSTA, C., "Ne bis in idem: une jurisprudence peu visible pour un droit intangible", *Rev. Trim. D.H.*, 2008/73, 25.

25. LAGASSE, P., "L'arrêt A et B contre Norvège: entre continuité et évolution quant au principe non bis in idem", *JT* 2018, 109-116.
26. LEMMENS, P. en VANDENHOLE, W., "Samenloop tussen een administratieve en een strafrechtelijke veroordeling - Begrip "dezelfde" feiten", *R.W.*, 2011-2012/10, 500-502.
27. MAN, K., "De hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur", *Jura Falc.*, 2005-2006/3, 331.
28. MASSET, A., "De vraies sanctions administratives ou de sanctions pénales camouflées? Réflexions en droit interne belge", *Rev.Dr.Ulg.* 2005, 461-462.
29. MASSET, A., "Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal arme", *JT* 2001, 835.
30. MAUS, M., "Kritische bemerkingen bij de arresten van het Hof van cassatie van 5 februari 1999 inzake de fiscaal-administratieve sancties", *AJT* 1998-99, 985.
31. NINANE, G., "Verhaal(systeem)", *M.C.P.-O.O.O.*, 2020, 345-347.
32. OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., "Het algemeen rechtsbeginsel non bis is idem belet niet de combinatie van een strafrechtelijke sanctie en een (klassieke) tuchtstraf" (noot onder RvS 17 december 2014, nr. 229.581, De Winne), *RW* 2015-16, 699-704.
33. OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., "The legality of a combination of disciplinary and criminal penalties applied to civil servants in the European legal sphere – An impermissible case of double jeopardy or a legitimate conjunction for tackling reprehensible behaviour of public officials?", *European Human Rights Law Review* 2015, 474-487.
34. PUT, J., "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *R.W.*, 2001-2002/1, 1195.
35. PUT, J., "Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht. Preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid", *Jura Falc.*, 1998-1999, 455-494, www.law.kuleuven.be/apps/jura/artikels/show/87/.
36. PUT, J., "Bis, sed non idem", *RW* 2001-02, nr. 27, (937) 938-939.
37. PUT, J., "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-02, 1195-1209.
38. PUT, J., "Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht", *Jura Falc.*, 1998- 99, 455-494, www.law.kuleuven.be/apps/jura/artikels/show/87/.
39. PUT, J., *Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht. Preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van de administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 1998, 140-141.
40. RAEYMAEKERS, J., "Problemen bij gemeente inbreuken uit de GAS-wetgeving", *Jura Falc.* 2010-11, nr. 4, 537-580.
41. ROSELETH, J., "Grondwettelijk Hof breidt toepassingsgebied van de *una via*-wet uit wegens schending van het *non bis in idem*-beginsel", *R.A.B.G.*, 2014/19, 1345-1351.
42. ROZIE, J. en VAN DEUREN, C., "De motivering van de straf en strafmaat: een onderzoek naar de toepassing ervan in de praktijk. Komt de huidige motiveringspraktijk tegemoet aan de door de strafwetgever vooropgestelde doelstellingen?", *N.C.*, 2012/2, 131-149.
43. SCHUERMANS, F., "De collaterale schade van de gemeentelijke administratieve sancties op de strafvordering", *T.Strafr.* 2008, 54.

44. SOETAERT, J., "Ook de strafrechter wordt voortaan fiscaal rechter", *Fisc. Week.*, 2020/101, nr. 415, 4-5.
45. SPEECKE, J., "Una Via-wet: terug naar af? Een analyse van het arrest van het Grondwettelijk Hof d.d. 3 april 2014", *T.F.R.*, 2014/15, nr. 467, 744-747.
46. SPEECKE, J., "Una via: de oplossing voor alle problemen?", *T.F.R.*, 2013/20, 945-956.
47. SPRIET, B. en RAEYMAKERS, J., "Recente ontwikkelingen inzake hoofdstraffen en inzake opschorting en uitstel.", *Themis*, 2015-2016/4, nr. 97, 49-121.
48. VAN BOCKEL, W., "'Coming of age': de ontwikkeling van het ne bis in idem-beginsel in de EU-rechtsorde", *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2010, 8.
49. VAN DEN BON, P., "Het non bis in idem-beginsel in de werkloosheid", *N.C.*, 2014/3, 177-183.
50. VAN EYNDHOVEN, J., "Europese rechtspraak "Rechten van de mens" in kort bestek : EHRM (Grote Kamer) 15 november 2016, nrs. 24130/11 en 29758/11, A en B t. Noorwegen", *R.W.*, 2017-2018/26, 1039-1040.
51. VAN HOUTE, C., "Nieuwe una via regeling – fiscale bevoegdheid strafrechter", mei 2020, www.tiberghien.com/nl/2356/nieuwe-una-via-regeling-fiscale-bevoegdheid-strafrechter#:~:text=In%20artikel%2029%2C%20%2C%20A73,verplicht%20una%20via%20Doverleg%20plaatsvinden.
52. VAN VOSSEL, B., "Is er nog nood aan strafrechtelijke handhaving? Over het doorsturen van milieu- en stedenbouwmisdrijven naar de Gewestelijke Entiteit", *T.O.O.*, 2018/4, 403-406.
53. VANCOLEN, S. en VANDORPE, S., "Fiscaal strafrecht grondig hervormd: strafrechter wordt fiscaal rechter! – strafpleiter wordt fiscaal advocaat?", 2019, www.legalnews.be/fiscaal-recht/directe-belastingen/fiscaal-strafrecht-grondig-hervormd-strafrechter-wordt-fiscaal-rechter-strafpleiter-wordt-fiscaal-advocaat-imposto-advocaten/.
54. VERBIST, S., "Simultane tucht- en strafprocedure. De tuchtrechter is gebonden door de uitspraak van de strafrechter, maar moet er in beginsel niet op wachten", *D&T*, 2016/2, 203-207.
55. VERBRUGGEN, F. en FRANSSEN, V., "Recente ontwikkelingen in het algemeen strafrecht", *Themis*, 2006-07, 5.
56. VERHAEGHE, D. en VANCOLEN, S., "De vervolging van fiscale misdrijven anno 2019: wetswijzigingen op komst!", januari 2019, [legalnews.be/fiscaal-recht/de-vervolging-van-fiscale-misdrijven-anno-2019-wetswijzigingen-op-komst-imposto-advocaten/#:~:text=Imposto%20Advocaten\)-,De%20vervolging%20van%20fiscale%20misdrijven%20anno%202019%3A%20wetswijzigingen%20op%20komst,\(Imposto%20Advocaten\)&text=Overtredingen%20van%20de%20fiscale%20wetsbepalingen,zijn%20begaan%2C%20strafrechtelijk%20gesanctioneerd%20worden](http://legalnews.be/fiscaal-recht/de-vervolging-van-fiscale-misdrijven-anno-2019-wetswijzigingen-op-komst-imposto-advocaten/#:~:text=Imposto%20Advocaten)-,De%20vervolging%20van%20fiscale%20misdrijven%20anno%202019%3A%20wetswijzigingen%20op%20komst,(Imposto%20Advocaten)&text=Overtredingen%20van%20de%20fiscale%20wetsbepalingen,zijn%20begaan%2C%20strafrechtelijk%20gesanctioneerd%20worden).
57. VERHOFSTADT, D., "De negen strafrechtelijke principes van Cesare Beccaria", *Strafblad*, Den Haag, 2014, 301.
58. VETTERS, W. en HERMANS, R., "Non bis in idem in fiscalibus – is de coherentie zoek?", *R.A.B.G.*, 2020/18, 1509-1514.
59. VUYE, H., "Justitie morgen: de toekomst van de vredegerichten in een breder perspectief", *T.Vred.* 1998, 432.

60. WARNEZ, B., "Het beginsel van kenbaarheid en de lokale bestuurlijke ordehandhaving.", *T.V.W.* 2019, nr. 1, 2-17.
61. ZAGHEDEN, M., "Cumul van administratieve en strafrechtelijke boetes – non bis in idem," *AFT*, 2010, 36.