

Rolnummer 6158
Arrest nr. 83/2016 van 2 juni 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering, gesteld door de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 29 januari 2015 in zake N.V., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 februari 2015, heeft de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering het beginsel van de scheiding der machten, het beginsel van de onafhankelijkheid der rechters, het beginsel van het recht op een eerlijk proces, het beginsel van het recht op een behoorlijke rechtsbedeling, het vertrouwensbeginsel, artikel 6 EVRM en artikel 10 en 11 van de Grondwet in zoverre hierdoor het openbaar ministerie de bevoegdheid heeft om vrij te kiezen met welke rechtsonderhorige, die desgevallend zijn bereidheid te kennen gaf de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden en ten aanzien van wie de strafvordering is ingesteld, zij wel of niet besluit tot een minnelijke schikking te komen zonder daarover enige motivering te moeten geven en zonder dat op dat besluit en de eventueel tot stand gekomen minnelijke schikking enige voldoende, effectieve en inhoudelijke rechterlijke controle mogelijk is ?

2. Schendt artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering artikel 12, tweede lid, *in fine* de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6 EVRM, doordat het openbaar ministerie, na het instellen van de strafvordering, rechtsonderhorigen, die desgevallend hun bereidheid te kennen gaven de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden, al dan niet een verzoek tot minnelijke schikking kan doen zonder enige voldoende, effectieve en inhoudelijke rechterlijke controle op het verzoek en de eventueel tot stand gekomen minnelijke schikking ?

3. Schendt artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering artikel 13 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6 EVRM, in zoverre hierdoor een rechtsonderhorige, die desgevallend zijn bereidheid te kennen gaf de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden en ten aanzien van wie de strafvordering is ingesteld, geen toegang heeft tot de rechter om de eenzijdige, niet tegensprekelijke beslissing van het openbaar ministerie tot weigering van een minnelijke schikking te laten controleren op een voldoende, effectieve en inhoudelijke wijze door een onafhankelijke en onpartijdige rechter ?

4. Schendt artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 14, § 1 IVPBR, artikel 6 EVRM, artikel 151, § 1 van de Grondwet alsook artikelen 33 tot 40 van de Grondwet, in zoverre hierdoor het openbaar ministerie de bevoegdheid heeft om, indien aan de materiële toepassingsvoorwaarden van artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering is voldaan, vrij te kiezen welke rechtsonderhorigen, die desgevallend hun bereidheid te kennen gaven de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden en ten aanzien van wie de strafvordering is ingesteld, zij wel of niet verzoekt tot een minnelijke schikking te komen, zonder daarover enige motivering te moeten geven en zonder dat op dat verzoek en de eventueel tot stand gekomen minnelijke schikking voldoende, effectieve en inhoudelijke rechterlijke controle mogelijk is ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- N.V., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Van Cauwer, advocaat bij de balie te Gent;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. A. Poppe, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 16 december 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 13 januari 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 13 januari 2016 de dag van de terechtzitting bepaald op 3 februari 2016.

Op de openbare terechtzitting van 3 februari 2016 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Van Cauter en Mr. K. De Meester, advocaat bij de balie te Gent, voor N.V.;
 - . Mr. A. Poppe, tevens *loco* Mr. E. Jacobowitz, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Voor het verwijzende rechtscollege is het hoger beroep aanhangig van N.V. tegen zijn verwijzing naar de correctionele rechtbank voor een reeks volgens het parket strafbare financiële transacties.

De inverdenkinggestelde voert aan dat hij gediscrimineerd wordt doordat het openbaar ministerie bij toepassing van artikelen 216*bis* en 216*ter* van het Wetboek van strafvordering, na het instellen van de strafvordering en zonder enige controle van de rechterlijke macht over de motieven van die beslissing, alsnog kan beslissen over het al dan niet toekennen van een minnelijke schikking.

Hierdoor wordt de macht van de rechter ten gronde over de strafvordering ontnomen en dat op basis van criteria die enkel het openbaar ministerie bekend zijn en waaromtrent geen enkele rechterlijke controle kan worden gevoerd.

De inverdenkinggestelde ziet hierin een schending van het beginsel van de scheiding der machten, het beginsel van de onafhankelijkheid der rechters, het recht op een eerlijk proces, het beginsel van het recht op behoorlijke rechtsbedeling, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Bovendien zou de onbegrensde beoordelingsbevoegdheid die aan het openbaar ministerie ingevolge artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering wordt toegekend na het instellen van de strafvordering in strijd zijn met het beginsel van wettigheid en voorspelbaarheid van de strafrechtspleging, zoals neergelegd in artikel 12, tweede lid, *in fine*, van de Grondwet.

Doordat de inverdenkinggestelde geen toegang heeft tot een rechter voor een controle op de weigering van het openbaar ministerie tot minnelijke schikking zou ook artikel 13 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden geschonden.

Bovendien zou artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie schenden doordat de ontstentenis van een voldoende rechterlijke controle, wat op zich een schending zou inhouden van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met zich meebrengt dat een inverdenkinggestelde, nadat de strafvordering is ingesteld, niet kan laten controleren of de redenen waarom een minnelijke schikking werd geweigerd, wettig zijn.

De kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Gent beslist dienvolgens de hierboven geciteerde prejudiciële vragen te stellen.

Dat Hof stelt dat het immers dient te oordelen of er geen onregelmatigheden, verzuimen of nietigheden inzake zijn die zouden kunnen leiden tot een inbreuk op artikel 131, § 1, van het Wetboek van strafvordering, of die de regelmatigheid van de volledige procedure en het recht op een eerlijk proces van de inverdenkinggestelde in het gedrang brengen. De inverdenkinggestelde verzocht immers ook de regelmatigheid van de procedure te onderzoeken in het licht van artikel 235*bis* van het Wetboek van strafvordering.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1.1. In zijn memorie behandelt N.V. de eerste en de vierde prejudiciële vraag samen.

Volgens hem betreffen die vragen de overeenstemming van artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters, zoals gewaarborgd bij artikel 151, § 1, van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten, zoals gewaarborgd bij de artikelen 33 tot 40 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, het recht op een behoorlijke rechtsbedeling en het vertrouwensbeginsel.

A.1.1.2. De inverdenkinggestelde stelt allereerst dat artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering afwijkt van het beginsel dat de rechter beschikt over de strafvordering, zodra die werd ingesteld. Dat artikel laat het openbaar ministerie immers toe op eigen initiatief en binnenskamers de procedure te beëindigen nadat die werd ingesteld.

Hierdoor ontstaat een onevenwicht tussen de machten in zoverre de rechter de gevolgen van de minnelijke schikking dient te ondergaan en het verval van strafvordering dient uit te spreken.

A.1.1.3. N.V. merkt vervolgens op dat artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering voorziet in een louter formele rechterlijke controle van de minnelijke schikking. Het is de rechter immers niet toegestaan de minnelijke schikking inhoudelijk te toetsen en zich uit te spreken over de opportuniteit of de proportionaliteit van de minnelijke schikking.

Bovendien voorziet artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering in geen enkele rechtelijke toetsing indien het openbaar ministerie een minnelijke schikking weigert.

Daardoor heeft de wetgever de rechterlijke macht in belangrijke mate buiten spel gezet.

Refererend aan de door hem aangehaalde rechtsleer, concludeert de inverdenkinggestelde dat dit louter formele karakter van de rechterlijke controle het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter met voeten treedt.

Bovendien wordt de zaak aldus afgetrokken van de rechter aan wie de zaak werd toevertrouwd.

A.1.1.4. Voorts stelt N.V. dat de formele toetsing niet voldoet aan de voorwaarden die in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden gesteld. Hij refereert aan het arrest van dat Hof van 29 april 2014 (*Natsvlishvili en Togonidze t. Georgië*, § 92). Volgens dat Hof vereist het recht op een eerlijk proces niet alleen dat een minnelijke schikking met volle kennis van zaken en vrijwillig wordt aanvaard, maar ook dat er een voldoende rechterlijke controle wordt uitgeoefend op de inhoud van de minnelijke schikking en op de wijze waarop die werd bereikt.

A.1.1.5. Ten slotte merkt de inverdenkinggestelde op dat de nieuwe mogelijkheid tot een minnelijke schikking afwijkt van buitenlandse regelingen, in het bijzonder de Franse.

De procedure van de verschijning na schulderkenning (« *comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* ») schendt volgens de Franse *Conseil constitutionnel* het beginsel van de scheiding der machten net niet omdat de homologatie door de rechter van de door het openbaar ministerie voorgestelde straf een inhoudelijke toetsing van het voorstel mogelijk maakt (*Conseil constitutionnel*, décision n° 2004-492 DC, 2 maart 2004, §§ 106-107).

A.1.2.1. De Ministerraad betoogt dat artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering de voormelde artikelen en beginselen niet schendt.

A.1.2.2. Hij merkt allereerst op dat de wetgever heeft geoordeeld dat het tot de uitsluitende bevoegdheid van het openbaar ministerie behoort om al dan niet een voorstel van een minnelijke schikking te formuleren.

De (onderzoeks)rechter kan niet optreden in dat besluitvormingsproces, aangezien dat raakt aan de strafvervolgning waarover het openbaar ministerie het monopolie heeft, en niet aan de berechting.

A.1.2.3. De Ministerraad merkt vervolgens op dat de rechterlijke controle waarin artikel 216*bis*, § 2, van het Wetboek van strafvordering thans voorziet, ingevoegd werd om de in artikel 151 van de Grondwet opgenomen onafhankelijkheid van de rechter bij de berechting van misdrijven te waarborgen.

A.1.2.4. Refererend aan door hem aangehaalde rechtsleer, stelt de Ministerraad dat de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om een minnelijke schikking voor te stellen dan wel een voorstel tot minnelijke schikking van de verdachte te weigeren, en het gebrek aan rechterlijke controle op een beslissing tot weigering, voortvloeit uit het gegeven dat die minnelijke schikking wordt afgesloten in het kader van de strafvervolgning. Het openbaar ministerie is krachtens artikel 151 van de Grondwet onafhankelijk bij de opsporing en vervolging van misdrijven.

Die onafhankelijkheid wordt verder veruitwendigd in artikel 28*quater* van het Wetboek van strafvordering. Overeenkomstig het opportuniteitsbeginsel kan het openbaar ministerie, mits inachtneming van de in dat artikel vastgestelde voorwaarden, beslissen om feiten al dan niet te vervolgen.

Verwijzend naar de door hem aangehaalde rechtsleer en de rechtspraak van het Hof van Cassatie (inzonderheid *Cass.*, 4 juni 1996, *Arr. Cass.*, 1996, nr. 212), stelt de Ministerraad dat het opportuniteitsbeginsel geen inbreuk uitmaakt op het gelijkheidsbeginsel.

De Ministerraad concludeert dat aangezien het openbaar ministerie vrij beslist over de uitoefening van de strafvordering, aan het openbaar ministerie ook het monopolie werd toegekend voor het al dan niet afsluiten van de strafvordering met een minnelijke schikking.

Aangezien die beslissing raakt aan de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie bij de vervolging van strafbare feiten, kan die weigeringsbeslissing niet worden getoetst door de rechterlijke macht.

A.1.2.5. Ten slotte merkt de Ministerraad op dat de vermeende schending van de in de vraag opgenomen bepalingen niet voortvloeit uit artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering, maar wel uit de beleidsvrijheid die het openbaar ministerie heeft bij de strafvervolgning.

Hij wijst erop dat het Hof reeds bij zijn arrest nr. 68/2009 van 2 april 2009 oordeelde dat het niet bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de vraag of de uitoefening door het openbaar ministerie van zijn beleidsvrijheid al dan niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.1.3.1. N.V. repliceert dat de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie er niet aan in de weg staat dat door de rechter een controle wordt uitgeoefend op de minnelijke schikking.

Het belang van die rechterlijke controle kan niet los worden gezien van het feit dat deze plaatsvindt nadat de strafvordering werd ingesteld. Het opportuniteitsbeginsel geldt slechts tot op het ogenblik dat de strafvordering is ingesteld. Indien een minnelijke schikking wordt afgesloten nadat de strafvordering werd ingesteld, wordt de zaak onttrokken aan de rechter.

A.1.3.2. De inverdenkinggestelde voegt daaraan toe dat de formele rechterlijke toetsing niet volstaat om de onafhankelijkheid van de rechter te vrijwaren.

Hij haalt nog rechtsleer en parlementaire voorbereiding aan ter ondersteuning van zijn standpunt en blijft erbij dat het gebrek aan inhoudelijke controle door een rechter de verhouding tussen de onafhankelijkheid van de rechters en die van het openbaar ministerie scheeftrekt.

Hij herhaalt dat de in het geding zijnde bepaling zich onderscheidt van buitenlandse regelingen, zoals de Nederlandse en de Franse, precies vanwege het gebrek aan inhoudelijke rechterlijke controle.

A.1.4.1. In zijn memorie van antwoord merkt de Ministerraad op dat de door N.V. aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 29 april 2014, *Natsvlishvili en Togonidze t. Georgië*) van toepassing is op het bepleiten van een strafvermindering in ruil voor een schuldbekenenis (« *plea bargaining* »), wat volgens hem niet kan worden vergeleken met de minnelijke schikking die tot gevolg heeft dat de strafvervolgning vervalt door het betalen van een geldsom. De persoon met wie een minnelijke schikking wordt afgesloten, wordt niet gestraft en bekent geen schuld.

Volgens de Ministerraad is de verwijzing naar het arrest dan ook niet pertinent.

A.1.4.2. De Ministerraad is van mening dat uit dat arrest in elk geval niet *a contrario* kan worden afgeleid dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens miskend zou zijn wanneer artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering niet in een rechterlijke toetsing voorziet, zoals bij een minnelijke schikking tijdens het opsporingsonderzoek of bij een weigeringsbeslissing van het openbaar ministerie na onderhandelingen over een voorstel tot minnelijke schikking.

In het eerste geval is er nog geen sprake van een vervolging in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In het tweede geval is de beslissing van het openbaar ministerie een opportuniteitskeuze die hij maakt in het kader van zijn vervolgingsbeleid. De wetgever zou afbreuk doen aan de beleidsvrijheid van het openbaar ministerie indien aan de rechter de bevoegdheid zou worden gegeven een inhoudelijke controle uit te oefenen op die keuze.

A.1.4.3. De Ministerraad stelt voorts dat ook de Franse rechtsfiguur van de verschijning na schuldkenning (« *comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* ») niet vergelijkbaar is met de minnelijke schikking.

Ook de verwijzing naar het arrest van de Franse *Conseil constitutionnel* (*Conseil constitutionnel, décision n° 2004-492 DC, 2 maart 2004*) is dan ook niet dienstig, temeer daar het niet een uitspraak is van een Franse rechterlijke instantie met betrekking tot een Franse wet.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.2.1.1. N.V. betoogt dat artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering een schending uitmaakt van het beginsel van wettigheid en voorspelbaarheid van de strafrechtspleging vervat in artikel 12, tweede lid, *in fine*, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.2.1.2. Hij klaagt aan dat de criteria die het openbaar ministerie hanteert en op basis waarvan rechtsonderhorigen wel of niet door het openbaar ministerie de mogelijkheid krijgen om tot een minnelijke schikking te komen, volstrekt duister zijn. De beslissing om een minnelijke schikking al dan niet te weigeren, dient niet te worden gemotiveerd en is aan geen enkele rechterlijke controle onderworpen.

De inverdenkinggestelde is van mening dat de onbegrensde beoordelingsbevoegdheid die op die manier aan het openbaar ministerie wordt toegekend, in strijd is met het in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet neergelegde beginsel dat inhoudt dat de strafrechtspleging bij wet bepaald dient te worden.

A.2.1.3. De inverdenkinggestelde wijst erop dat het vereiste dat de rechtspleging bij wet bepaald wordt, volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een algemeen rechtsbeginsel uitmaakt.

De onzekerheid die wordt veroorzaakt door de ontstentenis van duidelijke en vooraf bepaalde procedureregels gaat in tegen het recht op een eerlijk proces gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 22 juni 2000, *Coëme e.a. t. België*, § 103).

A.2.2.1. De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

Hij merkt op dat de vraag gesteld is in de hypothese dat een minnelijke schikking zou zijn bereikt tussen de verdachte en het openbaar ministerie, wat in deze zaak niet het geval is, bij gebrek aan instemming van het openbaar ministerie om de procedure van de minnelijke schikking op te starten.

A.2.2.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat uit het arrest van het Hof nr. 20/2013 van 28 februari 2013 kan worden afgeleid dat artikel 12 van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat het openbaar ministerie op discretionaire wijze kan beslissen om al dan niet een minnelijke schikking voor te stellen.

A.2.2.3. Hij wijst erop dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat de mogelijkheid om een minnelijke schikking te sluiten geen schending uitmaakt van, onder andere, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 27 februari 1980, *Deweert t. België*, § 51).

De Ministerraad merkt op dat het Hof dit bij zijn arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 heeft bevestigd.

A.2.2.4. De Ministerraad stelt ten slotte dat wordt voorzien in een rechterlijke toetsing wanneer een minnelijke schikking tot stand komt tijdens de procedure ten gronde.

Op die manier wordt de toegang tot de rechter dan ook verzekerd.

A.2.3.1. N.V. antwoordt in eerste instantie dat uit de formulering van de prejudiciële vraag ontegensprekelijk blijkt dat deze zowel de hypothese omvat waarbij een minnelijke schikking tot stand komt, als die waarbij het verzoek tot minnelijke schikking wordt afgewezen.

Bijgevolg kan niet worden volgehouden dat het beantwoorden van die vraag niet dienstig zou zijn voor het bodemgeschil.

A.2.3.2. De inverdenkinggestelde wijst bovendien op de rechtspraak van het Hof volgens welke het in eerste instantie de verwijzende rechter is die nagaat of hij het nuttig acht om een vraag te stellen over een bepaling die hij van toepassing acht op het geschil. Slechts indien dit klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof die vraag onontvankelijk verklaren (arrest nr. 121/2012 van 18 oktober 2012, B.3.2).

De prejudiciële vraag heeft te dezen betrekking op een rechtsregel waarop N.V. zich beroept in de zaak ten gronde.

A.2.3.3. De inverdenkinggestelde stelt voorts dat uit het door de Ministerraad aangehaalde arrest van het Hof nr. 20/2013 niet kan worden afgeleid dat het Hof reeds voor recht heeft gezegd dat artikel 12 van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat het openbaar ministerie op discretionaire wijze zou beslissen over het voorstellen of weigeren van een minnelijke schikking nadat de strafvordering is ingesteld.

Hij herhaalt dat het Hof nog geen uitspraak deed over de vraag of de verruimde mogelijkheid voor het openbaar ministerie om na het instellen van de strafvordering alsnog een minnelijke schikking voor te stellen, in overeenstemming is met artikel 12 van de Grondwet.

A.2.3.4. De inverdenkinggestelde herinnert eraan dat het geenszins duidelijk is op basis van welke criteria en richtlijnen rechtsonderhorigen wel of niet van het openbaar ministerie de mogelijkheid krijgen om tot een minnelijke schikking te komen.

Nochtans is steeds vereist « dat de wet de bijzondere eisen ter zake van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid waaraan de strafwetten moeten voldoen, niet miskent » (arrest nr. 158/2004 van 20 oktober 2004, B.5.6).

A.2.3.5. Ten aanzien van de door de Ministerraad aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, antwoordt N.V. dat dat Hof zijn vroegere rechtspraak inmiddels in belangrijke mate heeft verfijnd. In zijn arrest van 29 april 2014 voegt dat Hof een tweede voorwaarde toe, namelijk de uitoefening van rechterlijke controle op de inhoud van de minnelijke schikking en de wijze waarop die werd bereikt (EHRM, 29 april 2014, *Natsvlisvili en Togonidze t. Georgië*, § 91).

De inverdenkinggestelde is van mening dat die verplichting ook van toepassing is op artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering, temeer daar dat artikel de minnelijke schikking mogelijk maakt nadat de strafvordering is ingesteld.

A.2.4. In zijn memorie van antwoord blijft de Ministerraad erbij dat de beoordelingsvrijheid die in het kader van het sluiten van een minnelijke schikking in de zin van artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering aan het openbaar ministerie verleend wordt, niet ingaat tegen het wettigheidsbeginsel.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

A.3.1.1. N.V. betoogt dat artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering in strijd is met artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.3.1.2. Hij merkt op dat hij geen toegang heeft tot een rechter om de weigering om in te gaan op een minnelijke schikking te laten beoordelen.

Op die manier wordt de inverdenkinggestelde of beklaagde afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent. Dit is in strijd met artikel 13 van de Grondwet.

A.3.1.3. De inverdenkinggestelde stelt dat uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een voldoende rechterlijke controle met betrekking tot beslissingen inzake minnelijke schikkingen vereist, ook in gevallen waarin een minnelijke schikking wordt geweigerd (EHRM, 29 april 2014, *Natsvlisvili en Togonidze t. Georgië*).

A.3.2. De Ministerraad stelt dat hij reeds heeft aangetoond dat de beslissing van het openbaar ministerie om al dan niet een voorstel tot minnelijke schikking te doen, past in de beoordelingsvrijheid die het openbaar ministerie heeft bij zijn vervolgingsbeleid.

De rechter is dan ook niet gemachtigd om zich in te laten met de keuze van het openbaar ministerie om geen minnelijke schikking voor te stellen aan een verdachte.

A.3.3. Volgens N.V. miskent de Ministerraad het gegeven dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de situatie waarbij al dan niet een minnelijke schikking wordt bereikt nadat de strafvordering is ingesteld.

De beoordelingsvrijheid van het openbaar ministerie om te bepalen of er grond is tot het instellen van de strafvordering is op dat ogenblik niet meer relevant.

A.3.4. De Ministerraad verwijst in zijn memorie van antwoord naar zijn repliek bij de eerste prejudiciële vraag.

Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag

A.4.1. N.V. is van mening dat artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering een schending uitmaakt van artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 151, § 1, van de Grondwet alsook de artikelen 33 tot 40 van de Grondwet.

Hij verklaart zijn standpunt met betrekking tot die prejudiciële vraag reeds samen met zijn standpunt over de eerste prejudiciële vraag te hebben weergegeven.

A.4.2.1. De Ministerraad stelt allereerst dat het niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort om artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering te toetsen aan de artikelen 33 tot 40 van de Grondwet.

A.4.2.2. De Ministerraad wijst voorts op de vrijheid van het openbaar ministerie bij zijn vervolgingsbeleid. Volgens de Ministerraad vloeit de mogelijkheid tot het sluiten van minnelijke schikkingen voort uit het opportuniteitsbeginsel en niet uit artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering.

Daarom is het Hof niet bevoegd om die keuze te toetsen aan het gelijkheidsbeginsel. Die keuzevrijheid put het openbaar ministerie immers uit zijn onafhankelijkheid bij de strafvervolging, die wordt gewaarborgd door artikel 151 van de Grondwet.

A.4.3.1. N.V. antwoordt dat de prejudiciële vraag de schending aanvoert van artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 33 tot 40 van de Grondwet.

A.4.3.2. Hij stelt voorts dat artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering voorziet in de mogelijkheid om vrij te kiezen aan welke rechtsonderhorigen, tegen wie de strafvordering is ingesteld, wordt voorgesteld tot een minnelijke schikking te komen, zonder dat het openbaar ministerie daarover enige motivering moet geven en zonder dat op dat voorstel en op de eventueel tot stand gekomen minnelijke schikking een voldoende, effectieve en inhoudelijke rechterlijke controle mogelijk is.

A.4.4. In zijn memorie van antwoord verwijst de Ministerraad, wat de vierde prejudiciële vraag betreft, naar zijn repliek bij de eerste prejudiciële vraag.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1. De vier prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering, dat handelt over de minnelijke schikking in strafzaken.

De vragen worden gesteld in het kader van het hoger beroep van de inverdenkinggestelde tegen de beschikking van de raadkamer die hem naar de correctionele rechtbank verwijst.

B.2.1. Artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering, gewijzigd bij artikel 84 van de wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen en bij artikel 2 van de wet van 11 juli 2011

tot wijziging van de artikelen 216*bis* en 216*ter* van het Wetboek van strafvordering en van artikel 7 van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek (hierna : wet van 11 juli 2011), bepaalde :

« § 1. De procureur des Konings kan, indien hij meent dat een feit niet van aard schijnt te zijn dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of een zwaardere straf, desgevallend met inbegrip van de verbeurdverklaring, en dat het geen zware aantasting inhoudt van de lichamelijke integriteit, de dader verzoeken een bepaalde geldsom te storten aan de Federale Overheidsdienst Financiën.

De procureur des Konings bepaalt op welke wijze en binnen welke termijn de betaling geschiedt en de precieze feiten omschreven in tijd en ruimte waarvoor hij de betaling voorstelt. Die termijn is ten minste vijftien dagen en ten hoogste drie maanden. De procureur des Konings kan deze termijn verlengen wanneer bijzondere omstandigheden het wettigen of verkorten indien de verdachte hiermee instemt.

Het voorstel en de beslissing tot verlenging stuiten de verjaring van de strafvordering.

De in het eerste lid bedoelde geldsom mag niet meer bedragen dan het maximum van de in de wet voorziene geldboete, verhoogd met de opdecimen, en dient in verhouding te staan tot de zwaarte van het misdrijf. Voor de inbreuken bedoeld in het Sociaal Strafwetboek mag de geldsom voorzien in het eerste lid niet lager zijn dan 40 % van de minimabedragen van de administratieve geldboete, in voorkomend geval vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers, kandidaat-werknemers, zelfstandigen, stagiairs, zelfstandige stagiairs of kinderen.

Wanneer het misdrijf kosten van analyse of van deskundig onderzoek heeft veroorzaakt, kan de bepaalde som worden verhoogd met het bedrag van die kosten of met een gedeelte ervan; het gedeelte van de som dat gestort is om die kosten te dekken, wordt toegewezen aan de instelling waaraan of aan de persoon aan wie ze verschuldigd zijn.

De procureur des Konings verzoekt de verdachte van het misdrijf waarop de verbeurdverklaring staat of kan staan, binnen een door hem bepaalde termijn afstand te doen van de in beslag genomen goederen of vermogensvoordelen, of indien de goederen of vermogensvoordelen niet in beslag genomen zijn, deze af te geven op de door hem bepaalde plaats.

Betaling, afstand en afgifte doen de strafvordering vervallen, mits zij binnen de bepaalde termijn plaatshebben.

De aangestelden van de Federale Overheidsdienst Financiën geven de procureur des Konings kennis van de verrichte storting.

§ 2. Het recht, in paragraaf 1 aan de procureur des Konings toegekend, kan ook worden uitgeoefend wanneer de onderzoeksrechter met een onderzoek is gelast of wanneer de zaak reeds bij de rechtbank of het hof aanhangig is gemaakt, indien de verdachte, de inverdenkinggestelde of de beklaagde zijn bereidheid te kennen geeft de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden, voor zover er nog geen vonnis of arrest is uitgesproken dat kracht van gewijsde heeft verkregen. Het initiatief kan ook uitgaan van de procureur des Konings.

In voorkomend geval laat de procureur des Konings zich het strafdossier in mededeling geworden door de onderzoeksrechter, die een advies kan geven over de stand van het onderzoek.

Hetzij op vraag van de verdachte, hetzij ambtshalve stelt de procureur des Konings, indien hij van oordeel is dat toepassing kan gemaakt worden van deze paragraaf, de verdachte, het slachtoffer en hun advocaten in kennis dat zij inzage in het strafdossier krijgen voor zover zij dat nog niet hadden.

De procureur des Konings bepaalt dag, uur en plaats van de oproeping van de verdachte, de inverdenkinggestelde of de beklaagde en het slachtoffer en hun advocaten, hij licht zijn voornemen toe en bepaalt op welke feiten omschreven in tijd en ruimte de betaling van de geldsom betrekking zal hebben.

Hij bepaalt het bedrag van de geldsom, de kosten en de goederen of vermogensvoordelen waarvan afstand of afgifte dient gedaan te worden, overeenkomstig de in paragraaf 1 bepaalde wijze.

Hij bepaalt de termijn binnen dewelke de verdachte, de inverdenkinggestelde of de beklaagde en het slachtoffer tot een akkoord kunnen komen in verband met de omvang van de schade en de regeling van de schadevergoeding.

Indien bovenvermelde partijen tot een akkoord zijn gekomen, melden zij dat aan de procureur des Konings die het akkoord akteert in een proces-verbaal.

In overeenstemming met paragraaf 1 vervalt de strafvordering tegen de dader die de door de procureur des Konings voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd. De minnelijke schikking doet evenwel geen afbreuk aan de strafvordering tegen de overige daders, mededaders of medeplichtigen, noch aan de vorderingen van de slachtoffers tegen hen. De wegens hetzelfde misdrijf veroordeelde personen zijn hoofdelijk gehouden tot teruggave en schadevergoeding en, onverminderd artikel 50, derde lid, van het Strafwetboek, tot betaling van de gerechtskosten, ook al heeft de dader die een minnelijke schikking heeft aanvaard, hieraan reeds voldaan.

Wanneer een minnelijke schikking is uitgevoerd in een zaak die aanhangig werd gemaakt en over de strafvordering nog geen vonnis of arrest werd uitgesproken dat in kracht van gewijsde is gegaan, geeft al naar het geval de procureur des Konings of de procureur-generaal bij het hof van beroep of het arbeidshof daarvan zonder verwijl officieel bericht aan de gevatte politierechtbank, correctionele rechtbank of hof van beroep en, in voorkomend geval, aan het Hof van Cassatie.

Op vordering van de procureur des Konings en na te hebben nagegaan of voldaan is aan de formele toepassingsvoorwaarden van § 1, eerste lid, of de dader de voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd, en het slachtoffer en de fiscale of sociale administratie werden vergoed overeenkomstig § 4 en § 6, tweede lid, stelt de bevoegde rechter het verval van de strafvordering vast ten aanzien van de dader.

Indien de procureur des Konings geen akkoord kan akteren kunnen de documenten die werden opgemaakt en de mededelingen die werden gedaan tijdens het overleg niet ten laste van de dader worden aangewend in een strafrechtelijke, burgerrechtelijke, administratieve, arbitrale

of enige andere procedure voor het oplossen van conflicten en zijn ze niet toelaatbaar als bewijs, zelfs niet als buitengerechtelijke bekentenis.

§ 3. Het bij de eerste en tweede paragraaf bepaalde recht behoort ook, ten aanzien van dezelfde feiten, aan de arbeidsauditeur, de federale procureur en de procureur-generaal in hoger beroep en, ten aanzien van de personen bedoeld in de artikelen 479 en 483 van het Wetboek van strafvordering, aan de procureur-generaal bij het hof van beroep.

§ 4. De eventueel aan een ander veroorzaakte schade dient geheel vergoed te zijn vooraleer de schikking kan worden voorgesteld. De schikking kan evenwel ook worden voorgesteld op voorwaarde dat de dader in een geschrift zijn burgerlijke aansprakelijkheid voor het schadeverwekkende feit heeft erkend en hij het bewijs heeft geleverd van de vergoeding van het niet-betwiste gedeelte van de schade en de regeling ervan. In ieder geval kan het slachtoffer zijn rechten doen gelden voor de bevoegde rechtbank. In dat geval geldt de betaling van de geldsom door de dader als een onweerlegbaar vermoeden van fout.

§ 5. De verzoeken bedoeld in dit artikel worden gedaan bij gewone brief.

§ 6. De hierboven beschreven minnelijke schikking is niet toepasselijk op de misdrijven waaromtrent kan worden getransigeerd overeenkomstig artikel 263 van het koninklijk besluit van 18 juli 1977 tot coördinatie van de algemene bepalingen inzake douane en accijnzen.

Voor de fiscale of sociale misdrijven waarmee belastingen of sociale bijdragen konden worden omzeild, is de minnelijke schikking pas mogelijk nadat de dader van het misdrijf de door hem verschuldigde belastingen of sociale bijdragen, inclusief de intresten, heeft betaald, en de fiscale of de sociale administratie daarmee heeft ingestemd ».

B.2.2. Bij artikel 98 van de wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie (*Belgisch Staatsblad*, 19 februari 2016) heeft de wetgever, in paragraaf 2, eerste lid, van artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering, de woorden « voor zover er nog geen vonnis of arrest is uitgesproken dat kracht van gewijsde heeft verkregen » vervangen door de woorden « voor zover er nog geen eindvonnis of eindarrest is gewezen in strafzaken », zodat geen enkele minnelijke schikking meer kan worden getroffen wanneer een vonnis waarmee de rechtsmacht van de rechter is uitgeput, ten gronde is gewezen wat de strafbepalingen betreft (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1418/001, p. 101).

Aangezien procedurewetten van onmiddellijke toepassing zijn, is de bij de wet van 5 februari 2016 doorgevoerde wijziging van toepassing vanaf de datum van de inwerkingtreding van de wet, zijnde tien dagen nadat zij in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

Die wijziging is bijgevolg van toepassing in het kader van de procedure die aanleiding heeft gegeven tot de vragen die te dezen bij het Hof aanhangig zijn gemaakt. Zij heeft echter geen weerslag op het nut van die vragen aangezien uit de elementen van het dossier blijkt dat die vragen worden gesteld door de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Gent, op hoger beroep tegen de beslissing om de inverdenkinggestelde voor de correctionele rechtbank te verwijzen voor verschillende misdrijven die hij zou hebben gepleegd; er is bijgevolg nog geen enkel eindvonnis geweest.

B.2.3. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vragen en de in B.1 weergegeven grief blijkt dat niet het gehele artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering ter discussie wordt gesteld, maar enkel paragraaf 2 ervan.

Het Hof beperkt derhalve zijn onderzoek tot die paragraaf.

B.3. Door in strafzaken de minnelijke schikking (voorheen het stelsel van « verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom » genaamd) in te voeren, wou de wetgever een oplossing vinden voor het probleem van de achterstand in gerechtszaken en vermijden dat strafbare feiten zonder gevolg blijven door seponering of verjaring wegens de overbelasting van de parketten en de strafgerichten (*Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 381/2, pp. 5-6).

B.4.1. Alvorens te worden gewijzigd bij de wetten van 14 april 2011 en van 11 juli 2011, voorzag artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering in de mogelijkheid van een minnelijke schikking in strafzaken wanneer de procureur des Konings meende enkel een geldboete of enkel een geldboete met verbeurdverklaring te moeten vorderen voor een misdrijf dat strafbaar is hetzij met geldboete, hetzij met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar, hetzij met die beide straffen.

Volgens het vroegere artikel 216*bis*, § 2, van het Wetboek van strafvordering was de minnelijke schikking niet meer mogelijk wanneer de zaak reeds bij de rechtbank aanhangig was gemaakt of wanneer van de onderzoeksrechter het instellen van een onderzoek was gevorderd.

B.4.2. De wetten van 14 april 2011 en van 11 juli 2011 hebben de bevoegdheid van het openbaar ministerie om een minnelijke schikking voor te stellen in de fase van het gerechtelijk

onderzoek en van de procedure ten gronde uitgebreid. De oorspronkelijke wijziging is ingevoerd via een amendement op het wetsontwerp dat de wet van 14 april 2011 is geworden, amendement dat in de commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer is ingediend en met name als volgt werd verantwoord :

« Het huidige artikel 216bis, § 2 bepaalt immers dat de procureur des Konings geen voorstel meer kan formuleren wanneer de zaak reeds bij de rechtbank aanhangig is gemaakt of wanneer het instellen van een gerechtelijk onderzoek is gevorderd bij de onderzoeksrechter.

Deze procedurele beperking vormt een rem op de toepassing van de minnelijke schikking. De onverkorte handhaving ervan is niet meer verantwoord. In de praktijk moet het parket vaak in een vroege fase van het opsporingsonderzoek dwangmaatregelen vorderen die niet onder het toepassingsgebied van de mini-instructie vallen zoals bijvoorbeeld een huiszoeking of een aanhoudingsbevel.

Het opsporingsonderzoek loopt dan automatisch over in een gerechtelijk onderzoek aangezien het vorderen van de dwangmaatregelen gepaard moet gaan met een vordering tot het instellen van een gerechtelijk onderzoek.

Deze onderzoeksmaatregelen of zelfs een aanhouding, overeenkomstig de voorwaarden van de wet op de voorlopige hechtenis, beletten niet dat in een later stadium kan blijken dat een financiële bestraffing een afdoende oplossing kan zijn voor het gepleegde misdrijf. De radicale uitsluiting van de mogelijkheid om in een minnelijke schikking te voorzien van zodra de onderzoeksrechter werd geadieerd, dringt zich niet langer op. Met andere woorden de aard van het gevoerde vooronderzoek mag niet bepalend zijn om de mogelijkheid te bieden van een verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom, doch moet het resultaat zijn van een weloverwogen vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie.

De handhaving van dit onderscheid naargelang de procedurele aard van het onderzoek is ook onhoudbaar in het licht van de toevloed van dossiers waaronder ons huidige rechtssysteem gebukt gaat » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-1208/007, p. 23).

Volgens de wetgever laat een dergelijke versnelde en vereenvoudigde afhandeling van een strafprocedure toe :

« - de bijzonder problematische situatie van de vaak onredelijk lange duurtijd van strafprocessen te remediëren;

- ruimte te creëren voor de correctionele rechtbanken om meer energie te steken in betwiste zaken;

- bij te dragen tot een snelle en daadwerkelijke effectieve inning van geldsommen;

- een bijkomende mogelijkheid te bieden aan het openbaar ministerie in de ontwikkeling van een strafrechtelijk beleid;

- de evolutie van een opgelegde justitie naar een consensuele herstelgerichte justitie te stimuleren » (*ibid.*, p. 24).

De toelichting die specifiek aan de voorgestelde wijziging van het in het geding zijnde artikel 216*bis*, § 2, is gewijd, vermeldt het volgende :

« De uitbreiding van de minnelijke schikking naar de fase van het gerechtelijk onderzoek en de procedure ten gronde is ingegeven louter vanuit de wettelijke taak die het openbaar ministerie is toebedeeld. Het openbaar ministerie heeft in strafzaken tot taak de toepassing van de strafwet te vorderen. Artikel 22 Sv. bepaalt dat de procureurs des Konings belast zijn met de opsporing en vervolging van misdrijven. Krachtens artikel 28*quater* Sv. oordeelt de procureur des Konings over de opportuniteit van de vervolging. Hij oefent de strafvordering uit op de wijze door de wet bepaald. Het openbaar ministerie stelt de strafvordering in en behartigt het strafdossier. Het openbaar ministerie beschikt over de volheid van het vervolgingsrecht. Het is het absolute prerogatief van het openbaar ministerie om te waken over de strafrechtspleging en meer in het algemeen de strafvordering. Het openbaar ministerie bepaalt de finaliteit van het strafonderzoek en moet dus ook in alle onafhankelijkheid een beslissing over de mogelijkheid van een voorstel tot minnelijke schikking kunnen nemen. Het voorstel tot minnelijke schikking is met andere woorden een typevoorbeeld van een vervolgingsbeslissing van de uitvoering van het strafrechtelijk beleid. Overigens, na elk gerechtelijk onderzoek, is het de procureur des Konings die met zijn vordering richtinggevend is inzake de al dan niet-vervolging of de opschorting. Tenslotte is het diezelfde procureur des Konings die instaat voor de strafuitvoering.

De taak van de onderzoeksrechter is fundamenteel verschillend. Alvorens hij onderzoeksverrichtingen kan bevelen, moet hij geëdieerd worden. De onderzoeksrechter heeft een onderzoeksverplichting en heeft niet te oordelen over de opportuniteit van de op gang gebrachte strafvervolging. Hij beschikt niet over de juridische mogelijkheid van strafvervolging. Het is de taak van de onderzoeksrechter alle aanduidingen en bewijsmiddelen in te zamelen teneinde uit te maken of de feiten beantwoorden aan een strafrechtelijke kwalificatie en of er voldoende aanwijzingen van schuld bestaan. De ontbering van enige bevoegdheid met betrekking tot de strafvervolging steunt op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter. Bij het vervullen van zijn wettelijke opdracht geniet de onderzoeksrechter een volledige onafhankelijkheid. Hij moet volstrekt onpartijdig zijn en zowel bewijsmateriaal *à charge* als *à décharge* opsporen.

Zijn onafhankelijkheid heeft tot gevolg dat er zelfs geen schijn van partijdigheid kan aanvaard worden en impliceert dat hij zich op geen enkele manier mag of kan uitspreken over de minnelijke schikking.

Dit fundamentele onderscheid van bevoegdheden enerzijds met betrekking tot de vervolging en anderzijds met betrekking tot het gerechtelijk onderzoek is de basis voor de uitbreiding van de mogelijkheid van minnelijke schikking.

De huidige regeling waarbij de minnelijke schikking enkel mogelijk is tijdens het opsporingsonderzoek kan bijgevolg zowel vanuit een juridisch oogpunt als vanuit een beleidsmatig oogpunt niet in stand worden gehouden.

Zoals reeds aangehaald ontbreekt in het huidige artikel 216*bis* Sv. een duidelijk procedureel kader waarbinnen de minnelijke schikking tot stand kan komen. Momenteel wordt het procedurele aspect volledig overgelaten aan de creativiteit van het openbaar ministerie wat aanleiding kan geven tot onduidelijkheid en onzekerheid.

Het is in die optiek dat wij volgende procedure voorstellen (art. 216*bis*, § 2, tweede lid) : indien er reeds een gerechtelijk onderzoek werd ingesteld doet de procureur des Konings zich het strafdossier in mededeling geworden. De onderzoeksrechter kan ter gelegenheid van de mededeling van het strafdossier een niet bindend advies aan de procureur des Konings uitbrengen teneinde hem te informeren omtrent de stand van zaken van het onderzoek. De onderzoeksrechter is niet verplicht om dergelijk advies op te stellen en kan zich op geen enkele manier uitspreken over de opportuniteit van de vervolging of het voorstel tot minnelijke schikking, gelet op artikel 151, § 1 G.W. dat bepaalt dat het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging. De procureur des Konings stelt de betrokken partijen en hun advocaten in kennis dat zij inzage in het dossier krijgen. Die inzage is absoluut noodzakelijk in het licht van de rechten van verdediging van de verdachte en de bescherming van de belangen van het slachtoffer.

De minnelijke schikking kan alsdan tot stand komen in een geest van openheid en met volledige kennis van zaken. Een volledige transparantie van informatie is een absolute kwaliteitsnorm waaraan de procedure moet voldoen.

Vervolgens (derde lid) licht de procureur des Konings zijn voornemen toe aan de verdachte, het slachtoffer en hun advocaten. Het initiatiefrecht gaat dus in theorie uit van de procureur des Konings in uitvoering van zijn exclusieve wettelijke taken. Het is een opportuniteitsoordeel dat alleen toebehoort aan de procureur des Konings. Het is dan ook pertinent onjuist te stellen dat de dader zijn straf kan 'afkopen'. Het is de procureur des Konings die het laatste woord heeft met daaraan gekoppeld het akkoord van het slachtoffer. Niets belet echter dat de verdachte zijn bereidheid tot het sluiten van een minnelijke schikking te kennen geeft aan de procureur des Konings die hier al dan niet kan op ingaan afhankelijk van zijn exclusief opportuniteitsoordeel. De verzoeken geschieden bij gewone brief (art. 216*bis*, § 5). In de praktijk is het te verwachten dat het initiatief dikwijls zal uitgaan van de verdachte vermits de bereidheid tot regeling van de toegebrachte schade essentieel is om voor de minnelijke schikking in aanmerking te komen.

De procureur des Konings bepaalt op welke feiten, omschreven in tijd en ruimte, de betaling van een geldsom betrekking zal hebben (vierde lid). Deze bepaling wordt uitdrukkelijk opgenomen opdat er geen misverstanden kunnen ontstaan over de draagwijdte van het verval van de strafvordering. Die duidelijke afbakening kadert in een transparante procedure waarbij de verdachte en het slachtoffer duidelijk worden geïnformeerd en hun beslissing kunnen nemen op een weloverwogen manier.

De procureur des Konings bepaalt het bedrag van de geldsom, de kosten en de goederen of vermogensvoordelen waarvan afstand dient te worden gedaan (vijfde lid). Hij bepaalt eveneens de termijn binnen dewelke de verdachte en het slachtoffer tot een akkoord kunnen komen. Indien de partijen, het slachtoffer en de verdachte tot een akkoord zijn gekomen, melden zij dit aan de procureur des Konings. Hij akteert het akkoord in een proces-verbaal (zevende lid). De rol van de procureur des Konings is dus in tijd en qua inhoud beperkt. Hij licht het voorstel toe en trekt zich vervolgens terug uit het verdere totstandkomingsproces tussen dader en slachtoffer.

Het slachtoffer is een onmisbare schakel in het totstandkomen van de minnelijke schikking. Zonder diens toestemming heeft een voorstel tot minnelijke schikking geen kans op welslagen. [...]

Naast een vetorecht voor het slachtoffer creëren wij een soort ‘ hoofdelijke aansprakelijkheid ’ tussen de personen die wegens hetzelfde misdrijf zijn veroordeeld tot teruggave en schadevergoeding en tot betaling van de gerechtskosten (achtste lid).

Wanneer de zaak reeds aanhangig werd gemaakt en er nog geen vonnis of arrest in kracht van gewijsde werd uitgesproken, geeft de procureur des Konings of de procureur-generaal officieel bericht aan de bevoegde rechtbank of het bevoegde hof (negende lid).

De bevoegde rechter zal aan het einde van de voorgestelde procedure op vordering van de procureur des Konings het verval van de strafvordering vaststellen ten aanzien van de dader die het voorstel aanvaard en nageleefd heeft (tiende lid) » (*ibid.*, pp. 31 tot 34).

Ten aanzien van de eerste en de vierde prejudiciële vraag, samen genomen

B.5. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering bestaanbaar is met de beginselen van de scheiding der machten en van de onafhankelijkheid van de rechter, met het recht op een eerlijk proces en op een behoorlijke rechtsbedeling, met het vertrouwensbeginsel, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Met de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof eveneens gevraagd of het in het geding zijnde artikel 216*bis* bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 33 tot 40 en 151, § 1, van de Grondwet.

In de twee prejudiciële vragen wordt het Hof verzocht de in het geding zijnde bepaling te toetsen in zoverre het openbaar ministerie de bevoegdheid heeft om, onder de rechtsonderhorigen die in voorkomend geval hun bereidheid te kennen hebben gegeven de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden en tegen wie de strafvordering is ingesteld, vrij diegenen te kiezen met wie het een minnelijke schikking wenst te treffen, zonder daarover enige motivering te moeten geven en zonder dat op die beslissing en op de eventueel tot stand

gekomen minnelijke schikking een voldoende, daadwerkelijke en concrete rechterlijke controle mogelijk is.

B.6. Aangezien beide prejudiciële vragen betrekking hebben op de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie om al dan niet een minnelijke schikking voor te stellen nadat de strafvordering is ingesteld, worden zij samen onderzocht.

B.7. De vragen peilen naar de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op een eerlijk proces en meer bepaald het aan dat recht inherente beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter, dat is gewaarborgd bij artikel 151 van de Grondwet, bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.8.1. Krachtens artikel 151, § 1, eerste lid, van de Grondwet is het openbaar ministerie onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging, onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.

Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 151 van de Grondwet

« [is] het openbaar ministerie onafhankelijk [...] wanneer het de strafvordering instelt en dus bij het vervolgen van misdrijven, weze het dat het openbaar ministerie hier [...] geen rechterlijk ambt uitoefent maar veeleer een ambt van de uitvoerende macht en aldus onderworpen is aan het gezag en het toezicht van de minister van Justitie. Vandaar dat paragraaf één verwijst naar de mogelijkheid van de minister van Justitie om de strafvervolging te bevelen (artikel 274 en volgende : het positief injunctierecht), evenals naar de bevoegdheid van de minister van Justitie om de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te stellen » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1675/1, p. 4).

B.8.2. De mogelijkheid voor het openbaar ministerie om een minnelijke schikking in strafzaken voor te stellen onder de voorwaarden die de wet bepaalt, past in het kader van het strafrechtelijk beleid met inbegrip van het opsporings- en vervolgingsbeleid bedoeld in artikel 151, § 1, van de Grondwet.

Rekening houdend met de injuncties en de richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid van de minister van Justitie, na advies van het college van procureurs-generaal krachtens artikel 143^{quater} van het Gerechtelijk Wetboek, dient het openbaar ministerie noodzakelijkerwijs *in concreto* en voor elke zaak afzonderlijk te beoordelen of het opportuun is de strafvervolgning in te stellen.

De richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid kunnen algemene criteria en modaliteiten bevatten om het opsporings- en vervolgingsbeleid uit te oefenen, maar zij mogen niet « leiden tot het buiten werking stellen van een wet of impliceren dat de minister van Justitie een individueel negatief injunctierecht zou uitoefenen » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 867/6, p. 4). Het Hof heeft erop gewezen dat de minister van Justitie bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht moet nemen en dat het de administratieve of de gewone rechtscolleges toekomt om, binnen de grenzen van hun bevoegdheid, daarop toe te zien (zie onder meer de arresten nrs. 52/97 en 20/2013).

Hoewel het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging, zijn de voormelde richtlijnen bindend voor alle leden van het openbaar ministerie. De richtlijnen bepalen op algemene en abstracte wijze het beleid dat de leden van het openbaar ministerie bij de opsporing en vervolging van misdrijven dienen te volgen, en dragen op die manier bij tot de rechtszekerheid van de rechtsonderhorigen.

B.8.3. Uit het enkele gegeven dat de wetgever het openbaar ministerie de bevoegdheid verleent om - binnen de perken die hijzelf in artikel 216^{bis} van het Wetboek van strafvordering heeft aangegeven - te bepalen in welke individuele gevallen het een minnelijke schikking kan voorstellen of aanvaarden, kan op zich niet worden afgeleid dat hij het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou hebben miskend of het parket zou hebben gemachtigd om op willekeurige wijze minnelijke schikkingen af te sluiten.

Het Hof dient evenwel na te gaan of de wijze waarop het openbaar ministerie die bevoegdheid vermag uit te oefenen, op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op een eerlijk proces, in de situatie die wordt beoogd in artikel 216^{bis}, § 2, van het Wetboek van strafvordering.

B.9.1. Zoals in de in B.4.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt opgemerkt, is de taak van de onderzoeksrechter fundamenteel verschillend van de aan het openbaar ministerie toevertrouwde taak van vervolging.

B.9.2. Artikel 28^{quater}, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering bevat het beginsel van de opportuniteit van de vervolging voor de procureur des Konings. Het derde lid van dezelfde bepaling voorziet erin dat, hoewel de opsporingsplicht en het opsporingsrecht van de procureur des Konings blijven bestaan nadat de strafvordering is ingesteld, die plicht en dat recht ophouden te bestaan voor de feiten die bij de onderzoeksrechter zijn aangebracht voor zover het opsporingsonderzoek zijn prerogatieven bewust zou aantasten.

Behoudens de gevallen van ontdekking op heterdaad of van mini-instructie, kan de onderzoeksrechter de strafvordering zelf niet op gang brengen (artikelen 28^{septies} en 61 van het Wetboek van strafvordering).

Het gerechtelijk onderzoek, dat in artikel 55, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering is gedefinieerd als het geheel van de handelingen die ertoe strekken de daders van misdrijven op te sporen, de bewijzen te verzamelen en de maatregelen te nemen die de rechtscolleges in staat moeten stellen met kennis van zaken uitspraak te doen, wordt zowel *à charge* als *à décharge* gevoerd (artikel 56, § 1, eerste lid, van hetzelfde Wetboek).

De onderzoeksrechter, die in de strafvordering niet optreedt als partij, in tegenstelling tot het openbaar ministerie, geniet een volledige onafhankelijkheid in de vervulling van zijn opdracht (Cass., 24 september 1986, *Arr. Cass.*, 1986-1987, nr. 48).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat, hoewel het begrip « rechterlijke instantie » in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zich niet uitstrekt tot de onderzoeksrechter, aangezien die laatste zich niet dient uit te spreken over de gegrondheid van een « strafvervolging », de handelingen die hij stelt, rechtstreeks en onvermijdelijk een invloed hebben op het voeren en, bijgevolg, op de billijkheid van de verdere procedure, met inbegrip van het eigenlijke proces. Het Europees Hof is van oordeel dat, in die mate, zelfs indien een aantal van de in artikel 6.1 van het Verdrag bedoelde procedurele waarborgen mogelijk niet van toepassing zijn op het stadium van het gerechtelijk onderzoek, de vereisten van het recht op een eerlijk proces *sensu stricto*

noodzakelijkerwijs inhouden dat de onderzoeksrechter onpartijdig is (EHRM, 6 april 2010, *Vera Fernández-Huidobro* t. Spanje, §§ 111-114).

B.9.3. Artikel 127, §§ 1 en 4, van het Wetboek van strafvordering bepaalt dat, wanneer de onderzoeksrechter oordeelt dat zijn onderzoek voltooid is, hij het dossier verzendt aan de procureur des Konings. Indien die geen andere onderzoekshandelingen vordert, vordert hij de regeling van de rechtspleging door de raadkamer. Die doet uitspraak op verslag van de onderzoeksrechter na de procureur des Konings, de burgerlijke partij en de inverdenkinggestelde gehoord te hebben.

Volgens artikel 128, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, indien de raadkamer van oordeel is dat het feit noch een misdaad, noch een wanbedrijf, noch een overtreding oplevert, of dat tegen de inverdenkinggestelde generlei bezwaar bestaat, verklaart zij dat er geen reden is tot vervolging. Indien zij daarentegen van oordeel is dat het feit een overtreding uitmaakt of tot de bevoegdheid van de correctionele rechtbank behoort, verwijst zij de inverdenkinggestelde naar de bevoegde rechtbank (artikelen 129 en 130 van hetzelfde Wetboek).

Tegen de beschikkingen van de raadkamer kan bij de kamer van inbeschuldigingstelling hoger beroep worden ingesteld door het openbaar ministerie en de burgerlijke partij (artikel 135 van hetzelfde Wetboek).

B.9.4. Uit die bepalingen vloeit voort dat, ongeacht het resultaat van het gerechtelijk onderzoek waartoe de onderzoeksrechter is overgegaan, een onderzoeksgerecht, *in casu* de raadkamer, tegen wier beschikking beroep kan worden ingesteld, beslist over het gevolg dat moet worden gegeven aan de strafvordering, zodra die op gang is gebracht. De zaak wordt in principe enkel aan de onderzoeksrechter onttrokken door de beschikking waarbij de raadkamer haar rechtsmacht over de strafvordering heeft uitgeput (Cass., 22 november 2006, *Arr. Cass.*, 2006, nr. 593).

B.10.1. Luidens artikel 216*bis*, § 2, tweede lid, van het Wetboek van strafvordering laat de procureur des Konings zich in voorkomend geval het strafdossier in mededeling worden door de onderzoeksrechter, die een advies kan geven over de stand van het onderzoek. Zoals in de in B.4.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt bevestigd, is dat advies niet bindend.

Het achtste lid van dezelfde paragraaf voorziet erin dat, indien de procureur des Konings het recht uitoefent om een minnelijke schikking voor te stellen wanneer de onderzoeksrechter reeds met een gerechtelijk onderzoek is gelast, de strafvordering tegen de dader die de aldus voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd, vervalt.

B.10.2. Om de in B.4.2 vermelde redenen die verband houden met de snelheid van de procedure en met het verlichten van de werkoverlast van de rechtbanken, kan in beginsel worden aanvaard dat de wetgever voorziet in de mogelijkheid om tot een minnelijke schikking in strafzaken te komen terwijl het dossier bij een onderzoeksrechter aanhangig is gemaakt. Het openbaar ministerie zou in dat stadium, in het licht van de resultaten van het gerechtelijk onderzoek, immers over meer elementen kunnen beschikken waardoor het de opportuniteit om een minnelijke schikking in strafzaken voor te stellen beter kan beoordelen.

Zoals in B.9.4 is vermeld, is de onderzoeksrechter na afloop van het gerechtelijk onderzoek niet gemachtigd om te beslissen tot buitenvervolginstelling of de zaak naar de feitenrechter te verwijzen, aangezien die beslissing enkel tot de bevoegdheid van de onderzoeksgerechten behoort.

Op dezelfde wijze gebieden het recht op een eerlijk proces en de daaraan inherente onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter dat aan de strafvordering maar een einde kan worden gemaakt via een minnelijke schikking in strafzaken op voorwaarde dat de raadkamer of de kamer van inbeschuldigingstelling bij de regeling van de rechtspleging, zoals zij dat in de twee andere hiervoor bedoelde gevallen doet, een toezicht kan uitoefenen op de voorgenomen minnelijke schikking. Dat toezicht kan slechts als een daadwerkelijke rechterlijke controle worden beschouwd indien de beslissing inzake de minnelijke schikking wordt gemotiveerd.

B.11. Bijgevolg, in zoverre het het openbaar ministerie machtigt om via een minnelijke schikking in strafzaken een einde te maken aan de strafvordering terwijl het dossier bij een onderzoeksrechter aanhangig is gemaakt, zonder dat een daadwerkelijke rechterlijke controle op dat voorstel tot minnelijke schikking bestaat, is artikel 216*bis*, § 2, van het Wetboek van strafvordering niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op een eerlijk proces en met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 151 van de Grondwet en bij artikel 6.1 van het

Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.12.1. Het Hof dient nog artikel 216*bis*, § 2, van het Wetboek van strafvordering te toetsen in zoverre het bepaalt dat de « verruimde » minnelijke schikking ook kan plaatsvinden tijdens de procedure ten gronde, zolang er « nog geen eindvonnis of eindarrest is geweest in strafzaken ».

Nadat de bestaanbaarheid van de regeling van de « verruimde » minnelijke schikking met de Grondwet en met name met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter en het beginsel van de scheiding der machten reeds tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 14 april 2011 (*Parl. St.*, Senaat, 2010-2011, nr. 5-869/4, pp. 30 en 33-35) ter discussie werd gesteld, is artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering opnieuw gewijzigd bij de wet van 11 juli 2011 door de toevoeging, in paragraaf 2, tiende lid, van dat artikel, van een voorwaarde volgens welke de bevoegde rechter op vordering van de procureur des Konings het verval van de strafvordering vaststelt « na te hebben nagegaan of voldaan is aan de formele toepassingsvoorwaarden van § 1, eerste lid, of de dader de voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd, en het slachtoffer en de fiscale of sociale administratie werden vergoed overeenkomstig § 4 en § 6, tweede lid ».

B.12.2. In de artikelsgewijze toelichting bij dat wetsvoorstel in de Senaat wordt vermeld :

« In het licht van artikel 151 van de Grondwet wordt aan de bodemrechter de bevoegdheid gegeven om ter gelegenheid van het vaststellen van het verval van strafvordering voorafgaandelijk na te gaan of aan de formele voorwaarden voor het afsluiten van een minnelijke schikking is voldaan.

Deze toetsing beperkt zich tot de formele voorwaarden en betreft dus geenszins een inhoudelijke toetsing of afweging van de opportuniteit en de proportionaliteit van de minnelijke schikking. Overeenkomstig artikel 151 van de Grondwet behoort de beoordeling hiervan eveneens tot de exclusieve bevoegdheid van het Openbaar ministerie » (*Parl. St.*, Senaat, 2010-2011, nr. 5-893/1, p. 2).

Een van de mede-indieners van het wetsvoorstel stelde :

« Bovendien schond de minnelijke schikking waarin het wetsontwerp houdende diverse bepalingen voorzag het grondwettelijke beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter. Het voorstel strekt tot ‘ restauratie ’ van de bevoegdheid van de rechter via de bepaling dat hij

nagaat of voldaan is aan de formele toepassingsvoorwaarden van de minnelijke schikking voor hij het verval van de strafvordering ten aanzien van de dader vaststelt » (*Parl. St.*, Senaat, 2010-2011, nr. 5-893/3, p. 2).

De minister van Justitie verklaarde :

« Een tweede wijziging die bij artikel 2 van het wetsontwerp in uitzicht wordt gesteld, is ingegeven door de vaststelling dat de bij de wet houdende diverse bepalingen ingestelde minnelijke-schikkingsregeling afbreuk kan doen aan het grondwettelijk beginsel dat de rechter onafhankelijk moet zijn (artikel 151 van de Grondwet). Derhalve wordt voorgesteld de bevoegdheid van de rechter ‘ te herstellen ’, door te bepalen dat de rechter moet nagaan of voldaan is aan de formele toepassingsvoorwaarden van de minnelijke schikking, vooraleer hij het verval van de strafvordering ten aanzien van de dader vaststelt. De minister beklemtoont dat die controle louter betrekking heeft op de formele voorwaarden; het gaat dus geenszins om een grondige controle, of om een controle om na te gaan of de minnelijke schikking wenselijk dan wel evenredig is. Overeenkomstig hetzelfde artikel 151 van de Grondwet ressorteert de beoordeling van die punten immers onder de exclusieve bevoegdheid van het openbaar ministerie » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-1344/003, p. 4).

B.12.3. Hoewel de wetgever heeft willen tegemoetkomen aan de bezwaren van ongrondwettigheid die reeds tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 14 april 2011 waren geuit, is de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar met de in de prejudiciële vragen vermelde grondwets- en internationaalrechtelijke bepalingen die het recht op een eerlijk proces en de onafhankelijkheid van de rechter waarborgen, nu de wetgever uitdrukkelijk de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde rechter heeft beperkt tot « de formele toepassingsvoorwaarden van § 1, eerste lid » en de vraag « of de dader de voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd, en het slachtoffer en de fiscale of sociale administratie werden vergoed overeenkomstig § 4 en § 6, tweede lid ».

B.12.4. Weliswaar neemt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan dat, wat het recht op een eerlijk proces betreft, een inverdenkinggestelde in het kader van een strafvermindering in ruil voor een schuldbekentenis (*plea bargaining*), die voldoende vergelijkbaar is met een minnelijke schikking wanneer de strafvordering is ingesteld, kan onderhandelen met het openbaar ministerie in de loop van de strafprocedure ten gronde, maar zulks geldt enkel op voorwaarde dat de inverdenkinggestelde de schikking vrijwillig aanvaardt met het volle besef van de feiten van de zaak en van de juridische gevolgen van een schikking, maar ook op voorwaarde dat de rechter een voldoende controle kan uitoefenen op de inhoud van de schikking en de wijze waarop die werd bereikt (EHRM, 29 april 2014, *Natsvlisvili en Togonidze t. Georgië*, § 92).

Zodra de feiten aan de strafrechter zijn voorgelegd, kan de weerslag van een minnelijke schikking op de onafhankelijkheid van die rechter, aan wie in beginsel een oordeel over de gegrondheid van de ingestelde vervolging toekomt, derhalve enkel bestaanbaar zijn met het recht op een eerlijk proces en met de daaraan inherente onafhankelijkheid van de rechter op voorwaarde dat de inverdenkinggestelde handelt uit vrije wil en met voldoende kennis van zaken over de inhoud en de gevolgen van een akkoord met het parket, en op voorwaarde dat de bevoegde rechter een volwaardig toezicht kan uitoefenen, zowel wat de proportionaliteit van de voorgenomen minnelijke schikking betreft als wat de wettigheid ervan betreft, inzonderheid de inachtneming van de wettelijke voorwaarden van de minnelijke schikking, vervat in artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering, de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, bedoeld in artikel 151, § 1, van de Grondwet en artikel 143*quater* van het Gerechtelijk Wetboek, en in voorkomend geval de wetten die de beoordelingsbevoegdheid van het openbaar ministerie in bepaalde gevallen beperken (zie het arrest nr. 182/2004 van 16 november 2004, B.5.1-B.6). Zoals is vermeld in B.10.2, kan dat toezicht slechts als een daadwerkelijke rechterlijke controle worden beschouwd indien de beslissing inzake de minnelijke schikking wordt gemotiveerd.

B.13. In zoverre artikel 216*bis*, § 2, van het Wetboek van strafvordering, nadat de strafvordering is ingesteld, een minnelijke schikking mogelijk maakt zolang geen eindvonnis of eindarrest werd gewezen en in zoverre het de rol van de bevoegde rechter beperkt tot het vaststellen van het verval van de strafvordering « na te hebben nagegaan of voldaan is aan de formele toepassingsvoorwaarden van § 1, eerste lid, of de dader de voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd, en het slachtoffer en de fiscale of sociale administratie werden vergoed overeenkomstig § 4 en § 6, tweede lid », doet die bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op een eerlijk proces en is zij derhalve niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 151 ervan, met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.14. In de in B.11 en B.13 aangegeven mate dienen de eerste en de vierde prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.15. Het verwijzende rechtscollege vraagt of artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering bestaanbaar is met artikel 12, tweede lid, *in fine*, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat het openbaar ministerie, na het instellen van de strafvordering, « rechtsonderhorigen, die desgevallend hun bereidheid te kennen gaven de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden, al dan niet een verzoek tot minnelijke schikking kan doen zonder enige voldoende, effectieve en inhoudelijke rechterlijke controle op het verzoek en de eventueel tot stand gekomen minnelijke schikking ».

B.16. Wat betreft de toetsing aan artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 20/2013 van 28 februari 2013, naar aanleiding van het beroep tot vernietiging van artikel 2, 1^o, van de wet van 11 juli 2011 « tot wijziging van de artikelen 216bis en 216ter van het Wetboek van strafvordering en van artikel 7 van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek » :

« B.5.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

‘ Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ’.

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

‘ Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ’.

B.5.2. Artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

‘ Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ’.

B.5.3. Artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

‘ Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ’.

B.6.1. Artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering regelt de minnelijke schikking in strafzaken.

Die bepaling maakt deel uit van hoofdstuk III (‘ Bepalingen betreffende het verval van de strafvordering voor sommige misdrijven onder bepaalde voorwaarden ’) van titel I (‘ Politierechtbanken en correctionele rechtbanken ’) van boek II (‘ Het gerecht ’) van dat Wetboek.

B.6.2. Artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering strekt niet ertoe, met toepassing van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, de gevallen te definiëren waarin vervolging is toegestaan aangezien het geen gedragingen strafbaar stelt, noch de vervolging van strafbaar gestelde gedragingen verhindert. De minnelijke schikking in strafzaken is evenmin een straf in de zin van artikel 14 van de Grondwet.

Door de grenzen vast te stellen waarbinnen de procureur des Konings een minnelijke schikking in strafzaken kan voorstellen aan de vermoedelijke dader van een strafbaar feit, raakt de bestreden bepaling de vorm van de vervolging, bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

B.7. In zoverre zij het wettigheidsbeginsel in strafzaken waarborgen, hebben artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet.

B.8. Uit die bepalingen vloeit voort dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en de mogelijkerwijs op te lopen straf kan kennen. De beginselen van wettigheid en voorspelbaarheid zijn van toepassing op de hele strafrechtspleging. De voormelde bepalingen willen aldus elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht uitsluiten bij het vaststellen en toepassen van de straffen.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling, van de straf of van de strafrechtspleging zelf te regelen. Meer bepaald staat het niet eraan in de weg dat de wetgever aan de rechter of aan het openbaar ministerie een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wettelijke bepalingen, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

B.9. Te dezen is niet de wettigheid van de strafbaarstelling of van de straf in het geding, maar die van de strafrechtspleging.

De vereiste van voorspelbaarheid van de strafrechtspleging waarborgt elke burger dat tegen hem enkel een opsporingsonderzoek, een gerechtelijk onderzoek en een vervolging kunnen worden ingesteld volgens een bij de wet vastgestelde procedure waarvan hij vóór de aanwending ervan kennis kan nemen.

B.10.1. De mogelijkheid voor het openbaar ministerie om een minnelijke schikking in strafzaken voor te stellen onder de voorwaarden die de wet bepaalt, past in het kader van het strafrechtelijk beleid met inbegrip van het opsporings- en vervolgingsbeleid bedoeld in artikel 151, § 1, van de Grondwet.

B.10.2. Krachtens deze bepaling is het openbaar ministerie onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging, onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.

B.10.3. Weliswaar dient de minister van Justitie, bij de uitoefening van die bevoegdheid, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht te nemen, maar uit artikel 151, § 1, van de Grondwet volgt noodzakelijkerwijze dat de uit artikel 12, tweede lid, van de Grondwet voortvloeiende vereiste van voorspelbaarheid niet dezelfde draagwijdte heeft inzake de toelaatbaarheid van de minnelijke schikking als inzake de strafbaarstelling van gedragingen. Meer bepaald verhindert zij niet dat het openbaar ministerie over een zekere beoordelingsbevoegdheid beschikt om te bepalen wat onder een minnelijke wijze van regeling van de strafvordering valt ».

B.17.1. Artikel 216*bis*, § 2, van het Wetboek van strafvordering maakt het mogelijk dat het openbaar ministerie wanneer voldaan is aan de voorwaarden gesteld in paragraaf 1 van dat artikel op eigen initiatief, dan wel op verzoek van een inverdenkinggestelde, tot een minnelijke schikking komt, zelfs wanneer de strafvordering reeds is ingeleid.

B.17.2. Om redenen die identiek zijn aan die welke hiervoor zijn vermeld, in zoverre het openbaar ministerie binnen het kader van zijn beleid inzake de opsporing en de vervolging bedoeld in artikel 151, § 1, van de Grondwet, over de discretionaire bevoegdheid beschikt om al dan niet een voorstel tot minnelijke schikking te doen of om al dan niet op een voorstel daartoe van de inverdenkinggestelde in te gaan, zonder dat die het recht heeft ze af te dwingen, wordt geen afbreuk gedaan aan het in artikel 12, tweede lid, *in fine*, van de Grondwet gestelde vereiste van voorspelbaarheid van de strafrechtspleging en is het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen rechtsonderhorigen niet zonder redelijke verantwoording.

B.17.3. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

B.18. Het verwijzende rechtscollege vraagt of artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering bestaanbaar is met artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het « een rechtsonderhorige, die desgevallend zijn bereidheid te kennen gaf de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden en ten aanzien van wie de strafvordering is ingesteld, geen toegang [geeft] tot de rechter om de eenzijdige, niet tegensprekelijke beslissing van het openbaar ministerie tot weigering van een minnelijke schikking te laten controleren op een voldoende, effectieve en inhoudelijke wijze door een onafhankelijke en onpartijdige rechter ».

B.19. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

Die bepaling waarborgt het recht op toegang tot de bij de wet ingestelde rechter.

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt evenzeer het recht op toegang tot een rechter voor geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het vaststellen van de gegrondheid van een strafvervolgning.

B.20. Die grondwets- en verdragsbepalingen staan er niet aan in de weg dat het openbaar ministerie binnen het kader van zijn beleid inzake de opsporing en de vervolging bedoeld in artikel 151, § 1, van de Grondwet, de discretionaire bevoegdheid heeft om al dan niet een voorstel tot minnelijke schikking te doen of om al dan niet op een voorstel daartoe van de inverdenkinggestelde in te gaan.

B.21. Een inverdenkinggestelde beschikt niet over het recht om een minnelijke schikking af te dwingen. Het feit dat, wanneer het openbaar ministerie weigert in te gaan op diens voorstel daartoe, het niet verplicht is voor die houding verantwoording af te leggen, noch die weigering aan het oordeel van een rechter voor te leggen, doet geen afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Immers, bij ontstentenis van een minnelijke schikking wordt de strafvordering voortgezet en wordt de zaak behandeld door de krachtens de wet bevoegde rechter.

B.22. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.23. De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudiciële contentieux gewezen arrest te worden beschouwd. Alvorens te beslissen de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven, moet het Hof vaststellen dat het voordeel dat uit de niet-gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid voortvloeit, buiten verhouding staat tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen.

B.24. Rekening houdend met het wettigheidsbeginsel in strafzaken en met de noodzaak om de buitensporige gevolgen van de in B.11 en B.13 gemaakte vaststellingen van ongrondwettigheid te voorkomen voor de procedures waarin de strafvordering is vervallen ingevolge een minnelijke schikking die tot stand is gekomen op grond van de in het geding zijnde bepaling, dienen de gevolgen van die bepaling te worden gehandhaafd tot de dag van de bekendmaking van dit arrest in het *Belgisch Staatsblad*.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 216*bis*, § 2, van het Wetboek van strafvordering schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op een eerlijk proces en met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 151 van de Grondwet en bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre het het openbaar ministerie machtigt om via een minnelijke schikking in strafzaken een einde te maken aan de strafvordering nadat de strafvordering is ingesteld, zonder dat een daadwerkelijke rechterlijke controle bestaat.

- Dezelfde bepaling schendt niet artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- Dezelfde bepaling schendt niet artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- De gevolgen van die wetsbepaling worden gehandhaafd tot de dag van de bekendmaking van dit arrest in het *Belgisch Staatsblad*.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 2 juni 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot