
Strafuitvoering en justitiële hulpverlening

Vier jaar bemiddeling in strafzaken: 1995-1998

1. DE AANLEIDING

Het succes van het Vlaams Blok bij de verkiezingen van 24 november 1991 – ondertussen bekend als “zwarte zondag” – liet zijn sporen na in het Regeerakkoord van 9 maart 1992 van de regering Dehaene I. Om de kloof tussen justitie en de burger te dichten werd een meerjarenplan – het zogenaamde Contract met de burger – uitgewerkt. Dat moest o.a. een antwoord bieden op de stads- en straatcriminaliteit en de hieruit vermeende voortvloeiende gevoelens van onveiligheid bij de bevolking. De bemiddeling in strafzaken was, samen met de dienstverlening en het snelrecht, één van de blikvangers van de justitiële vernieuwing. Het snelrecht vanuit repressief perspectief en de bemiddeling in strafzaken vanuit reparatief perspectief moesten de pijlers worden van een snelle en efficiënte justitiële reactie. De bemiddeling in strafzaken was tegelijk een exponent van de sinds de jaren tachtig ingezette groeiende aandacht voor het slachtoffer in de strafrechtsbedeling.

2. DE WET

Op 27 april 1994 wordt de Wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd. Ze treedt in werking op 1 november 1994. In feite betreft het de invoeging van een artikel 216ter in het Wetboek voor Strafvordering onder de titel “Bepalingen betreffende het verval van de strafvordering voor sommige misdrijven onder bepaalde voorwaarden”. De bemiddeling in strafzaken creëert de mogelijkheid van afhandeling van een misdrijf op het niveau van het openbaar ministerie. Indien de dader zich akkoord verklaart om één of meerdere maatregelen te vervullen kan hij een dagvaarding voor de rechter vermijden en verval van strafvordering bekomen.

Wat de selectie van de dossiers betreft schrijft de wet de volgende selectiecriteria voor:

- de procureur des Konings denkt niet meer dan twee jaar gevangenisstraf te moeten vorderen in geval de dader zou vervolgd worden;
- de strafvordering mag nog niet in werking zijn gesteld;
- de dader moet meerderjarig zijn;
- de partijen moeten akkoord gaan met de procedure.

Daarnaast worden de volgende opportuniteitsvoorwaarden vermeld (DEWULF e.a., 1996, 2):

- snelle tussenkomst na de feiten;
- de dader bekent de feiten;
- het slachtoffer moet tot een vergelijk willen komen; het stemt in om mee te werken aan de bemiddelingsprocedure; de geleden schade is eenvoudig te bepalen.

De uitvoeringsmodaliteiten worden geregeld door de ministeriële omzendbrief van 28 oktober 1994, later vervangen door de gemeenschappelijke richtlijn inzake de bemiddeling in strafzaken van 17 mei 1999 (nr. COL. 8/99). Zoals uit dit artikel zal blijken tracht deze laatste omzendbrief een aantal praktijkverschillen in de ressorten te corrigeren.

Om te kunnen overgaan tot verval van strafvordering kan de dader aan één of meerdere maatregelen onderworpen worden, nl. (1) bemiddeling tussen dader en slachtoffer, (2) medische behandeling of therapie, (3) dienstverlening en (4) vorming. Aan de voorstellen tot dienstverlening en vorming wordt een verplichte maatschappelijke enquête gekoppeld, die wordt uitgevoerd door de bemiddelingsassistent. De probatieassistent is dan weer verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. De dienstverlening en de vorming hebben een maximumduur van 120 uur en dienen maximaal binnen de zes maanden gerealiseerd te worden.

De dader kan zich laten bijstaan door een advocaat, het slachtoffer kan zich laten bijstaan of vertegenwoordigen.

Hoewel de tegemoetkoming en het betrekken van het slachtoffer in de strafrechtsbedeling één van de hoofdbedoelingen is van de bemiddeling in strafzaken, wordt het slachtoffer niet bij de procedure betrokken als er een geneeskundige behandeling, een dienstverlening of een vorming voorgesteld wordt. Dit is reeds een eerste aanwijzing dat de bemiddeling in strafzaken al bij al een erg dadergerichte gerechtelijke afhandlingsmodaliteit blijft. De Raad van State wijst er in haar advies dan ook terecht op dat het eerder

gaat om “*nieuwe middelen tot verval van de strafvordering, bekomen dankzij het vervullen van een aantal voorwaarden, voorgesteld door de procureur*”. In het commentaar van de gemeenschappelijke omzendbrief inzake de bemiddeling in strafzaken van 17 mei 1999 wordt er nogmaals op gewezen dat enkel de maatregel van de bemiddeling tussen dader en slachtoffer de titel van de wet rechtvaardigt.

Per parket voorziet de wet in de aanstelling van een *bemiddelingsmagistraat*, die zich, afhankelijk van de omvang van het gerechtelijk arrondissement, laat bijstaan door één of meerdere *bemiddelingsassistenten*. Op het niveau van het Hof van Beroep wordt de functie gecreëerd van *bemiddelingsadviseur*.¹ Zij/hij wordt ingeschakeld voor de coördinatie en de uitwerking van het strafrechtelijk beleid aangaande de bemiddeling in strafzaken in de verscheidene parketten van het ambtsgebied van de procureur-generaal. Eén van de taken van de bemiddelingsadviseur is het jaarlijks rapporteren over de toepassing van de bemiddeling in strafzaken in zijn ressort. Het zijn deze documenten die in voorliggend artikel besproken worden.² Het maken van jaarlijkse evaluatiedocumenten kan beschouwd worden als een uitzonderlijk initiatief in Belgische context. Nooit tevoren werd er in dergelijke mate geïnvesteerd om een (nieuwe) penale maatregel te begeleiden en te evalueren.

In het kader van een evaluatie van de toepassing van de bemiddeling in strafzaken breng ik nog even de belangrijkste doelstellingen die in de voorbereidende parlementaire werken werden geformuleerd in herinnering:

- sneller reageren op een misdrijf en vereenvoudigen van de procedure;
- meer aandacht hebben voor de noden van het slachtoffer;

1. Met de Wet van 12 april 1999 worden de termen bemiddelingsassistent en bemiddelingsadviseur afgeschaft. Deze wet wijzigt n.l. het Gerechtelijk Wetboek door alle verwijzingen naar het personeel van de bemiddelingsdiensten te schrappen en de bemiddelingsassistenten, bemiddelingsadviseurs, de probatieassistenten en de personeelsleden belast met het slachtofferonthaal over te plaatsen naar de justiehuizen. De justiehuizen vormen een hergroepering van de bestaande parajudiciële initiatieven van het Ministerie van Justitie buiten de gevangnissen. Hierdoor worden de statuten van de diverse diensten geharmoniseerd. De bemiddelingsadviseur wordt adjunct-adviseur. De bemiddelingsassistent wordt justitieassistent. Justitieassistent is de verzamelaar voor diegenen die actief zijn in de parajudiciële diensten (Omsendbrief 17 mei 1999, 25). Gezien deze bijdrage de bemiddelingspraktijk bespreekt van voor de wetswijziging hanter ik de oorspronkelijke terminologie, zoals voorzien door de wet van 1994.

2. Het ligt dan ook buiten het bereik van deze bijdrage om een criminologische analyse te maken van de idee van bemiddeling en herstel. Gezien alle cijfers afkomstig zijn uit deze rapporten, die vermeld worden aan het einde van dit artikel, worden in de tekst gedetailleerde verwijzingen zoveel mogelijk vermeden.

- een beroep doen op de verantwoordelijkheid en de medewerking van de dader;
- de burger vertrouwen geven in het gerechtelijk apparaat en het gerecht weer geloofwaardig maken;
- de maatschappelijke norm in herinnering brengen.

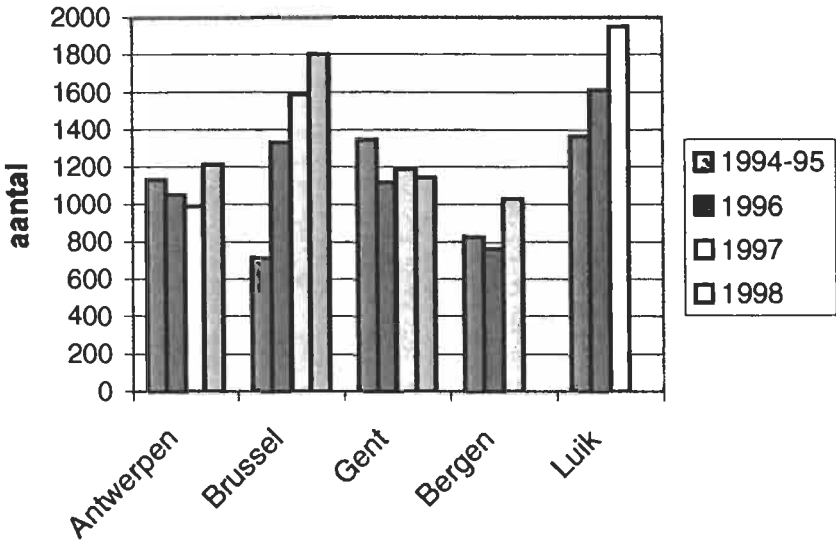
Dit mogen alle lovenswaardige, doch moeilijke realiseerbare doelstellingen zijn, alleen al wegens hun verscheidenheid. Uit de toepassingspraktijk zal blijken dat ze niet altijd compatibel zijn.

3. DE RAPPORTEN

Voor de samenstelling van haar rapport doet de bemiddelingsadviseur een beroep op gegevens die bijgehouden worden door de bemiddelingsassistenten. De eerste bemiddelingsassistenten zijn aangeworven op 1 september 1994. Het eerste rapport had betrekking op de dossiers tussen 1 november 1994 en 31 december 1995. De gegevens over deze periode zijn eveneens verwerkt in het rapport over het jaar 1995. In dit artikel worden de rapporten besproken die betrekking hebben op de toepassing van de bemiddeling in strafzaken in de jaren 1994-95, 1996, 1997 en 1998. Enkel voor de drie eerste jaren zijn momenteel volledige rapporten beschikbaar. Voor het jaar 1998 zijn bij de redactie van deze tekst enkel de gegevens over het Nederlandstalige landsgedeelte beschikbaar. De rapporten van 1996 en 1997 (met betrekking tot de jaren 1994-95 en 1996) zijn geïntegreerde landelijke rapporten, terwijl het rapport van 1998 (met cijfers over het jaar 1997) de verslagen van de verschillende ressorten apart bundelt. In een korte conclusie worden de belangrijkste bevindingen geïntegreerd. Deze werkwijze is het gevolg van een beslissing van het College van Procureurs-generaal op 15 januari 1998, die bepaalt dat de bemiddelingsadviseurs jaarlijks een ressortrapport moeten maken en slechts driejaarlijks een federaal rapport. Dit wil echter zeggen dat we enkel voor de eerste twee toepassingsjaren over nationaal geïntegreerde data beschikken.

Het voordeel van aparte verslagen per ressort is de grotere rijkdom aan informatie die verkregen wordt. Niet alleen tussen de ressorten, maar ook binnen de ressorten blijken er aanzienlijke verschillen in de toepassingspraktijk te bestaan. Het nadeel is dat in de diversiteit het overzicht verdwijnt, althans, het is aan de lezer zelf om dat te construeren. De driejaarlijkse nationale verslagen, waarin dan hopelijk ook een overzicht van de toepassing van de bemiddeling in strafzaken doorheen de tijd zal worden gepresenteerd, lijken me in dit geval noodzakelijk.

Aantal dossiers 1994-95 tot 1997



Op basis van overleg hebben de auteurs van de rapporten een grote inspanning gedaan om hun verslaggeving te standaardiseren. Daardoor zijn de rapporten alle op een gezamenlijke leesstructuur, nl. de selectiefase, de voorbereidende fase, de zittingsfase, de uitvoeringsfase en de afsluitingsfase. Dit helpt de lezer om zich te oriënteren in de hoeveelheid informatie. De steeds terugkerende structuur en tabellenreeksen vergemakkelijken de vergelijkingen tussen en binnen de ressorten.

Binnen het bestek van dit artikel houd ik het bij een rapportering van de belangrijkste krachtlijnen en discussiepunten. Wat de cijfermatige verslaggeving betreft vind ik het veelvuldige gebruik van percentages – zonder referentie naar absolute cijfers en referentiepopulaties – een probleem. Percentages kunnen heel vertekend zijn als het om kleine groepen gaat, wat hier vaak het geval is. Soms heb ik berekeningsfouten ontdekt. Bij het ontbreken van de absolute waarden is controle uiteraard onmogelijk en mogen we hopen dat er geen fouten zijn gebeurd. Hopelijk worden deze kinderziekten verholpen bij de volgende rapporten.

Ondanks deze tekortkomingen kan niet voldoende benadrukt worden hoe waardevol deze rapporten wel zijn. Ze geven een bij wijlen zeer gedetailleerde stand van zaken van de toepassing van de bemiddeling in strafzaken in België. Positief is dat de bemiddelingsadviseurs de kritiek niet schuwen, wat in de hiërarchische con-

text waarin ze moeten functioneren toch niet evident is.

3.1. Selectie van de dossiers

In de praktijk worden er in de verschillende arrondissementen verschillende selectieprocedures gehanteerd, waarbij de bemiddelingsassistent minder of meer betrokken is. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid omtrent het al dan niet opnemen van een dossier ligt echter bij de bemiddelingsmagistraat.

Wat het aantal geselecteerde zaken betreft zien we dat het rechtsgebied Luik, samen met Brussel het grootste aantal dossiers verwerkt. Dit is niet zo verwonderlijk, gezien het hier grote ressorten betreft. Opmerkelijk is wel dat Brussel een voorzichtige start heeft gekend, maar zich sinds 1996 goed gelanceerd heeft. In Antwerpen en Gent is er niet echt sprake van een groei, integendeel.³ De stijging van het aantal dossiers in 1998 in Antwerpen en Brussel kan ook in verband gebracht worden met de aanwerving van bijkomende bemiddelingsassistenten in het najaar van 1997. Kan uit deze gegevens nu besloten worden dat de bemiddeling in strafzaken een succes is? Volgens mij niet, gezien een zinvolle uitspraak slechts mogelijk is als het aantal bemiddelingsdossiers gerelateerd wordt

3. Ter herinnering: voor de ressorten Bergen en Luik ontbreken gegevens voor het jaar 1998.

aan het totaal aantal behandelde zaken. Deze laatste informatie ontbreekt echter.

Uit elk jaarrapport blijkt onveranderd het gebrek aan uniformiteit tussen de parketten inzake de aard van de geselecteerde dossiers. Er zijn verschillen tussen en binnen de Hoven van Beroep. Dit is uiteraard geen nieuw gegeven. Onderzoek van VAN KERCKVOORDE (1980) twintig jaar geleden bracht de diversiteit tussen de parketten reeds aan het licht.

Welke selectietendensen zijn er te onderscheiden? In de rapporten worden de misdrijven ingedeeld in vijf grote categorieën: "familie en openbare zedelijkheid", "personen", "eigendommen", "verdovende middelen", "openbare trouw en andere". In 1996 komt er ook nog de categorie "verkeer" bij. Globaal genomen zijn de misdrijven tegen personen en eigendommen het hoogst vertegenwoordigd. Dit is niet verwonderlijk, gezien zij eveneens de hoofdmoot uitmaken van de globale criminaliteitscijfers. Eigenlijk zeggen deze algemene categorieën vrij weinig. Uit de kwalificaties leren we dat binnen de categorie personen de vrijwillige slagen en verwondingen veel voorkomen. Bij de categorie eigendommen gaat het in veel gevallen om gewone diefstallen (o.a. winkeldiefstallen), diefstal met braak en beschadigingen. Aangezien juridische kwalificaties erg vertekend kunnen zijn, moeten we voorzichtig zijn met deze omschrijvingen. Ze geven immers geen indicatie over de ernst van de feiten.

Uit het eerste rapport blijkt dat in het ressort Bergen relatief veel misdrijven in de familiale en relationele sfeer geselecteerd worden. Het betreft hier familiale geschillen, zoals familieverlating, het niet-naleven van hoede- en bezoekrecht, echtelijk of familiaal geweld, wat ook vaak gekwalificeerd wordt als vrijwillige slagen en verwondingen. De vraag rijst hier of dit wel het soort misdrijven is dat de wetgever voor ogen stond bij de invoering van de wet.

Daarnaast zijn er grote verschillen in de benadering van **drugsfeiten**. Deze worden vooral geselecteerd in Antwerpen (30% van het totaal aantal geselecteerde dossiers in 1995; 35% in 1996⁴; 24% in 1997; 16% in 1998) en Gent (14% in 1995; 25% in 1996⁵; 27% in 1997). Het betreft hier hoofdzakelijk slachtofferloze misdrijven. Hier rijst dezelfde vraag of het deze misdrijven zijn die afgehandeld moeten worden via de bemiddeling in strafzaken. De circulaire

van 8 mei 1998⁶ stipuleert dat de procedure van bemiddeling in strafzaken bij voorkeur aangewend moet worden voor drugsgerelateerde misdrijven. Dit impliceert automatische wering van slachtofferloze dossiers uit de werking. Deze omzendbrief heeft tot gevolg dat het aantal behandelde drugsdossiers in Antwerpen vermindert van 236 zaken in 1997 tot 189 zaken in 1998. In Gent daalt het aantal drugsdossiers van 322 zaken in 1997 tot 167 in 1998. Voor het Nederlandstalige landsgedeelte betekent dit een globale daling van 20% drugszaken. In het jaarverslag over Antwerpen lezen we dat er sinds deze drugscirculaire nog zelden experimentele en/of softdrugsgebruikers zouden worden doorverwezen. Het zouden vanaf dan vooral "zwaardere" drugsgebruikers, kleine drugsdealers en drugsgerelateerde criminaliteit betreffen. Maar hoewel de drugscirculaire het voorschrijft, wenssen vier van de vijf parketten van het rechtsgebied Antwerpen niet alleen feiten van drugsgerelateerde criminaliteit af te handelen via de procedure van bemiddeling in strafzaken.

Wat de **relaties tussen de partijen** betreft zijn er ook grote verschillen. Op nationaal vlak gaat het in 1995 in 14% van de gevallen om *slachtofferloze* misdrijven (Antwerpen: 30%; Gent: 20%)⁷, in 36% van het aantal gevallen is er geen relatie tussen dader en slachtoffer; in 46% van het totaal aantal gevallen is er wel een voorafgaande relatie tussen dader en slachtoffer. In Bergen kennen dader en slachtoffer elkaar in 75% van de dossiers (*cf.* hoog aantal geselecteerde familiale geschillen), in Antwerpen en in Gent slechts 29% (*cf.* drugsdossiers). In 1996 wijzigt de aard van de geselecteerde dossiers nauwelijks. Met de intrede van de verkeersmisdrijven in 1996 stijgt het aantal slachtofferloze delicten nog. Het gaat hier met name om inbreuk op de verplichte aansprakelijkheidsverzekering, te snel rijden, dronkenschap op publieke plaatsen of bij het rijden, niet in orde zijn met het rijbewijs. De bemiddelingsadviseurs betrouwen deze evolutie. Volgens hen zijn enkel dossiers in verband met verkeersagressie, waar er wel twee partijen in het geding zijn, geschikt voor de bemiddeling in strafzaken. De selectie van verkeersmisdrijven brengen zij in verband met het aanbod aan vormingen.⁸ Dat het aanbod door

6. *Cf.* COL. 5/98 15.05.1998 "Gemeenschappelijke richtlijn over het vervolgingsbeleid inzake bezit en detailhandel van illegale verdovende middelen", die na overleg tussen de Minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal op 08 mei 1998 werd goedgekeurd.

7. Deze hoge percentages hebben te maken met het aanzienlijk aantal geselecteerde drugsmisdrijven.

8. In het rapport over Brussel van 1999 ontlokt deze praktijk de adviseurs de opmerking dat in Nijvel de Dienst Bemiddeling in Strafzaken zijn naam geen eer aandoet. Wellicht zou ze beter

→

4. In het arrondissement Hasselt: 57%; Tongeren: 60%; Turnhout: 21% van het totaal aantal geselecteerde dossiers in 1996.

5. In het arrondissement Dendermonde: 21%; Gent: 44%; Ieper: 11%; Kortrijk: 14%; Oudenaarde: 39%; Veurne: 19% van het totaal aantal geselecteerde dossiers in 1996.

externe diensten de selectie van bepaalde misdrijven en de toepassing van maatregelen bepaalt is een knelpunt dat steeds opnieuw opduikt in de rapporten.

Het gebrek aan uniformiteit in de selectie van de misdrijven kan ook gezocht worden in de diversiteit aan doelstellingen die in de parlementaire werken zijn geuit. Door te voorzien in vier verschillende reactiemogelijkheden wordt geappelleerd aan verschillende benaderingen: de bemiddeling tussen dader en slachtoffer kadert in de herstelrechtelijke benadering, de behandeling of therapie kadert in een rehabilitatieve benadering. De dienstverlening verenigt een aantal doelstellingen en draagt ook een vergeldende component in zich. Nog andere verklaringen voor de uiteenlopende toepassingspraktijk zijn de lokale en culturele eigenheden binnen elk parket, het gangbare parketbeleid en de persoonlijke opvattingen van de magistraat die de dossiers selecteert.

Concluderend kan gesteld worden dat uit de ressortverslagen van 1999 blijkt dat er een globale daling is van de groep verdovende middelen en verkeersmisdrijven en een toename van de groep misdrijven tegen eigendommen en personen.

Over de jaren zien we een steeds trager op gang brengen van de procedure. In 1995 en 1996 wordt in 54% van de gevallen gereageerd binnen de drie maanden, maar ook hier stellen we een verschil tussen de ressorten vast. In Luik en Bergen⁹ wordt er duidelijk trager gereageerd dan in de andere ressorten.

In het ressort Brussel wordt in 1995 nog 71% van de dossiers doorverwezen binnen de drie maanden, in 1996 52%, in 1997 38% en in 1998 vindt nog slechts 25% van de geselecteerde dossiers binnen de drie maanden de weg naar de bemiddelingsassistent. Zeker in het kader van bemiddeling en herstel is deze evolutie nefast, omdat het delict zo steeds verder in het verleden van de dader verdwijnt. In Antwerpen gaat het over het algemeen iets sneller, maar ook hier zien we een vertraging van de procedure over de tijd. In 1995 wordt 64% van de dossiers verwezen binnen de drie maanden, in 1996 56%, in 1997 48% en in 1998 nog 46%. Er dient echter wel gewezen te worden op de omzendbrief van 1999 die aandringt op de selectie van ernstigere

zaken, die een werkelijk alternatief moeten vormen voor vervolging. Indien het daadwerkelijk gaat om zwaardere dossiers is deze verlenging gerechtvaardigd. Verder geven de adviseurs als verklaring voor de verlenging van de doorverwijzingsduur de gerechtelijke achterstand en de hogere dossierlast en het feit dat complexere dossiers een grondigere aanpak van de procedure vereisen. Bemiddelingswerk vraagt tijd. Door de grotere ervaring van de bemiddelingssistenten zou er intensiever en dieper op de feiten ingegaan worden. Er zou meer werk worden gemaakt van de responsabilisering van de dader en er zouden meerdere actoren bij de bemiddelingsprocedure (cf. verzekeringsmaatschappijen, advocaten) worden betrokken. Dit rechtvaardigt een verlenging van de termijn. Tegelijk waarschuwen de adviseurs dat men alert moet blijven dat het aspect snelheid niet teloor gaat.

3.2. Voorbereidende fase

De voorbereidende fase is de meest arbeidsintensieve voor de bemiddelingsassistent. In 1995 wordt in 24% (1316) van alle dossiers een procedure opgestart met enkel de dader, in 58% een procedure met dader en slachtoffer en in 18% van de gevallen is het niet nader bepaald. Opmerkelijk is dat van de 1316 zogenaamde slachtofferloze dossiers er in 668 dossiers, zijnde de helft van de zogenaamde slachtofferloze dossiers, wel een geïdentificeerd slachtoffer is. De vraag rijst dan waarom het slachtoffer niet betrokken wordt in de procedure. De wet voorziet immers dat de procureur des Konings verplicht is om het slachtoffer op te roepen. De bemiddelingsadviseurs reiken hiervoor twee verklaringen aan. In bepaalde parketten wordt gemeld dat de schade reeds vergoed is. Deze praktijk wordt echter ook in verband gebracht met de geringe ernst van de betrokken dossiers, waardoor het niet de moeite loont om het slachtoffer nog lastig te vallen. Zoals reeds gezegd betreffen 58% van de dossiers procedures met dader en slachtoffer. Ook hier zijn grote verschillen tussen de "bemiddelings"praktijken, gaande van een vlug formeel contact tussen dader en slachtoffer tot een langdurige procedure waarin gewerkt wordt aan onderhandeling en responsabilisering van de dader.

In 1996 stijgt het globale aantal dader-slachtofferdossiers tot 66%, wat erop wijst dat er meer dossiers geselecteerd worden in de geest van de bemiddeling. De dispariteit in de selectie van de dossiers weerspiegelt zich ook hier. Ter illustratie: in 1998 worden er in het ressort Antwerpen slechts 44% procedures opgestart met dader en

→

"Dienst Pedagogische Maatregelen voor Verkeersovertreders" noemen, vinden zij. Het gaat in dit geval om het aanbod van een specifieke vorming door de czw Praxis, die gericht is op het aanleren van vaardigheden om geweld in het gedrag te vermijden.

9. In Bergen duurt het in 1995 in 16% van de gevallen zelfs meer dan een jaar voor er een bemiddelingsassistent wordt ingeschakeld.

slachtoffer, in Brussel daarentegen gaat het om 77% van het totaal aantal dossiers.¹⁰ In Nederlandstalig Brussel zijn in 1998 95% van de dossiers dader-slachtofferdossiers, wat wijst op een zeer bemiddelingsgerichte werking.

In dit onderdeel van de rapporten wordt ook aandacht besteed aan de analyse van de **stopzettingen** en het juridisch gevolg dat hieraan wordt gegeven. Stopgezette dossiers zijn dossiers die de fase van de zitting niet bereiken. De adviseurs wijzen erop dat stopzetting niet gelijkgesteld mag worden aan mislukking. De redenen om een dossier te stoppen zijn veelvuldig en ze hangen niet steeds af van de wil van de partijen. Er is daarentegen sprake van een mislukking of een niet-uitvoering wanneer een officieel akkoord voor de magistraat niet wordt nageleefd (zie *infra*).

Een dossier bereikt gemakkelijker de zitting wanneer er alleen maar een dader betrokken is. Stopzettingen gebeuren vooral in de beginfase van de procedure, nl. vooraleer de partijen zich aanbieden op de bemiddelingsdienst en voor de onderhandelingsfase begint. In 1995 wordt 20% van de dossiers in de onderhandelingsfase stopgezet. Slechts 8% van de stopzettingen gebeurt tijdens de zittingsfase (61%: dader daagt niet op). Wanneer dader en slachtoffer bij de procedure zijn betrokken is het aantal stopzettingen hoger. Vandaar dat Bergen bv. een hoger afvalingspercentage kent tijdens deze fase (47% van de aangevatte dossiers). Gezien er twee partijen zijn die toe een akkoord moeten komen is een hoger percentage stopzettingen in dit geval niet abnormaal. Dossiers met enkel een dader zijn meestal veel minder complex, waardoor ze minder gemakkelijk worden afgebroken.

Het hoog aantal stopzettingen in het begin van de procedure reflecteert volgens de bemiddelingsadviseurs het vrijwillige karakter van de deelname aan de bemiddeling in strafzaken. Een mogelijke geopperde verklaring voor weigeringen van daders om mee te werken is speculatie op seponering. Men vraagt zich daarom ook af of er geen te lichte misdrijven worden geselecteerd, waardoor de partijen zich niet de moeite getroosten om tijd vrij te maken¹¹ voor deelname aan de procedure.

Ook hier worden weer duidelijke verschillen tussen de ressorten vastgesteld. In 1998 wordt in het rechtsgebied Brussel 37% van de dossiers stopgezet tegenover 21% in Antwerpen. Dit aan-

zienlijke verschil kan voor een stuk verklaard worden door de verschillende aard van de geselecteerde dossiers, nl. meer dader-slachtofferdossiers in Brussel, versus meer drugsdossiers en daderdossiers in Antwerpen.

Men waarschuwt er uitdrukkelijk voor om het aantal stopzettingen niet te hanteren als middel ter evaluatie of vergelijking van de prestaties van de bemiddelingsassistent in de verschillende ressorten. Stopzettingen hangen immers samen met uiteenlopende factoren. Daarom worden de oorzaken van afhaken uitgebreid weergegeven. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde afhankelijke redenen, die te wijten zijn aan één der partijen en onafhankelijke redenen, die niet direct te wijten zijn aan de wil van één der partijen. Hoewel de stopzettingen in een niet onaanzienlijk aantal zaken niet direct te wijten zijn aan de wil van de partijen (37% in 1995; 38% in 1996), is er toch een overwicht van de afhankelijke redenen (63% in 1995; 62% in 1996). In 1998 wordt in Antwerpen 44% van de zaken stopgezet wegens onafhankelijke redenen, in Brussel 24%.

Hoewel we voorzichtig moeten zijn met de volgende cijfers, gezien ze een gevolg zijn van de interpretatie door de bemiddelingsassistent, geef ik ze ter illustratie.

Bij de onafhankelijke redenen worden o.a. de ontkenning van de feiten door de dader¹² gerangschikt (6% in 1995; 7% in 1996), de onbekende verblijfplaats van de dader (5,5% in 1995; 4% in 1996) en het feit dat het conflict inmiddels is bijgelegd (4% in 1995; 5% in 1996).

Voorbeelden van afhankelijke redenen zijn: dader wenst niet (verder) deel te nemen (17% in 1995; 15% in 1996), dader antwoordt niet op uitnodigingsbrieven (16% in 1995; 13% in 1996), slachtoffer wenst niet (verder) deel te nemen (13% in 1995; 8% in 1996), slachtoffer antwoordt niet op uitnodigingsbrieven (4% in 1995; 3% in 1996). Een herberekening van de gegevens voor het rechtsgebied Antwerpen voor het jaar 1998 geven het volgende resultaat. Een selectie van wat kan omschreven worden als dadergeliëerde factoren geeft 47% van het aantal stopzettingen. Ik heb hiervoor geselecteerd: dader ontkent de feiten; dader is gevat voor andere feiten; dader wil niet (meer) deelnemen aan de bemiddeling; dader daagt niet op tijdens de zitting; dader antwoordt niet op de oproepingsbrieven; dader pleegt nieuwe feiten. Slechts in 8% van de dossiers is de stopzetting te wijten aan het slachtoffer, nl. onbekende verblijfplaats slachtoffer; slachtoffer antwoordt niet op de

10. In Antwerpen wordt er melding gemaakt van 472 dossiers waar het onbekend is of er al dan niet met beide partijen wordt gewerkt, terwijl we hierover voor Brussel geen informatie krijgen.

11. Denk maar aan de kosten-batenafweging van het nemen van verlof om afspraken na te komen.

12. Terwijl het bekenen van de feiten één van de selectiecriteria is!

brieven; slachtoffer wenst niet deel te nemen; overdreven schade-eis; slachtoffer wil zaak voor de rechtbank.

Welke **juridische** gevolgen worden er nu gegeven aan de stopzettingen? Indien de bemiddeling in strafzaken een werkelijk alternatief zou vormen voor de vervolging, dan zou er systematisch vervolgd worden. Dit is echter niet het geval.

In 1995 is in 57% van de dossiers niet nader bepaald (gebrek aan informatie) wat er met de zaak is gebeurd (1996: 59%). Van de resterende zaken blijkt 17% te worden geseponeerd (1996: 22%). In 19% van de zaken wordt de klassieke procedure van vervolging opgestart (1996: 14%). Slechts in 1,7% van de gevallen wordt er doorverwezen naar de procedure van het snelrecht (1996: 1%). Indien er sprake zou zijn van een coherent strafbeleid zou dit echter het meest logische vervolg moeten zijn. De afwezigheid van doorverwijzing naar het snelrecht kan o.a. gezocht worden bij de volgende oorzaken. Ofwel wordt het snelrecht *tout court* weinig of niet toegepast¹³, ofwel is er een groot verschil in de aard van de zaken die voor beide procedures geselecteerd worden. Tot slot krijgt nog 3,4% een minnelijke schikking (1996: 1%). Dat seponering een veelvuldige praktijk is wordt nogmaals aangetoond door de volgende cijfers: Antwerpen: 1997: 39%; 1998: 26%.¹⁴ In 1998 wordt in Nederlandstalig Brussel 48% van de stopgezette dossiers geseponeerd en slechts 4% vervolgd. Hoewel het snelrecht in Brussel wél wordt toegepast is in 1998 slechts één dossier doorverwezen naar het snelrecht. Daarenboven mogen we veronderstellen dat door het hoge aandeel onbekenden er nog sprake is van een onderschatting van de seponering. Seponering ondergraaft op termijn de bemiddeling in strafzaken. Er wordt nl. een tegenstrijdig signaal gegeven naar dader én slachtoffer. De Antwerpse adviseurs wijzen erop hoeveel tijd, energie en middelen er wel besteed worden aan dossiers die uiteindelijk geen alternatief zijn voor vervolging. Zo wordt in Antwerpen in 1998 bijna een jaarlijkse *caseload* van een bemiddelingsassistent geseponeerd.

Op basis van deze gegevens kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat de bemiddeling in strafzaken eerder gebruikt wordt als een alternatief voor seponering dan voor vervolging.

3.3. Zittingsfase

Het aantal zittingen varieert van één zitting om de twee maanden tot drie à vier per maand (DEWULF e.a., 1996). Vooral wanneer het aantal zittingen beperkt is rijst opnieuw de vraag naar de snelheid van reageren. Het doel van de bemiddelingszitting is het bereiken van een overeenkomst tussen dader en slachtoffer en die officialiseren via een proces-verbaal. Het proces-verbaal wordt bij het strafdossier gevoegd. De aanwezigheid van de bemiddelingsassistent wordt uitdrukkelijk voorgeschreven door de omzendbrief. In het rapport van 1996 wordt erop gewezen dat sommige bemiddelingsmagistraten op het ogenblik van de zitting een voorstel formuleren dat afwijkt van het oorspronkelijke voorstel, terwijl dat beschouwd kan worden als het “bemiddelings”resultaat. Er wordt opgemerkt dat de betrokkene hierdoor te veel voor voldongen feiten wordt gesteld. Door te bepalen dat de magistraat tijdens de zitting geen nieuwe voorwaarden of bemiddelingsmodaliteiten mag opleggen wordt deze praktijk in de omzendbrief van 1999 trouwens aan banden gelegd. In het rapport van 1997 (p. 51) wordt opgemerkt dat in sommige rechtsgebieden de zitting nog teveel lijkt op een soort “mini-rechtbank”, waarbij de magistraten hervallen in hun klassieke rol van veroordelaar en zich spiegelen aan de rol van de rechter. De bemiddelingsadviseurs wijzen erop dat deze praktijk haaks staat op de onderhandelingsfilosofie van de bemiddelingsprocedure.

Welke **maatregelen** worden er nu opgelegd?

Wanneer gekeken wordt naar de relatie tussen de maatregelen en de aard van de misdrijven zien we dat de bemiddeling tussen dader en slachtoffer vooral toegepast wordt bij eigendoms- en persoonsdelicten, therapie en medische behandeling bij drugsdismidrijven en misdrijven tegen de familiale orde en de openbare zedelijkheid, dienstverlening vooral bij eigendomsdelicten en vorming vooral bij drugsdelicten.

De belangrijkste vaststelling hier is het stijgend aantal cumulaties van maatregelen. Voor een stuk kan dit het gevolg zijn van de selectie van zwaardere of complexere dossiers, maar gezien het gebrek aan gegevens hieromtrent weten we dat niet zeker. Een andere verklaring is het repressiever optreden van de parketmagistraat, die vindt dat de bemiddeling of één maatregel onvoldoende doorweegt en via de toevoeging van andere maatregelen het punitief aspect van het gerechtelijk optreden willen benadrukken. De bemiddelingsadviseurs wijzen erop dat het slachtoffer vaak tevreden is met de verkregen vergoeding en vervolgens geen bijkomende re-

13. Dat dit inderdaad het geval is wordt aangetoond in het VUB-DWTC-onderzoek *Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek*.

14. Arrondissement Tongeren: 57%!

pressieve maatregel wenst. “Deze laatste worden echter door bepaalde magistraten en assistenten naar eigen aanvoelen toegevoegd” (DAVREUX e.a., 1997, 52).

In 1995 wordt 76% van de dossiers afgehandeld met één enkele maatregel, in 24% van de dossiers worden maatregelen gecumuleerd. Slechts in 36% van het totaal aantal dossiers wordt er enkel bemiddeling toegepast. Hier worden grote verschillen vastgesteld: in Gent gaat het slechts om 6% zuivere bemiddelingen, in Brussel om 26%, in Antwerpen om 35% en in Bergen om 89%. Ook hier moet weer de relatie gelegd worden met de aard van de geselecteerde misdrijven. Feiten waarbij een slachtoffer betrokken is kunnen meer aanleiding geven tot strikte bemiddeling (cf. Bergen). Wat de aard van de bemiddeling betreft gaat het vooral om financiële schadeloosstelling. Ook andere modaliteiten zoals bv. schriftelijke of mondelinge verontschuldiging, herstel in natura, het vaststellen van samenlevingsvoorwaarden worden – weliswaar met mondjesmaat – toegepast.

Therapie en vorming worden ingezet in het kader van drugsmisdriven. De bemiddelingsadviseurs plaatsen een kritische noot bij het gebruik van de minnelijke schikking als autonome afhandelingsmodaliteit of in combinatie met een andere maatregel. Deze praktijk doet zich vooral voor in Gent. De minnelijke schikking heeft nochtans een repressieve finaliteit, die zich moeilijk verenigt met de bemiddeling in strafzaken. Daarnaast worden er ook berispingen uitgesproken. En in 4% van de dossiers worden andere, zgn. creatieve maatregelen uitgesproken, zoals urinecontroles, geen drugs meer gebruiken, zoeken naar werk, enz. Ook dergelijke creatieve maatregelen vinden we veelal terug in Gent. De bemiddelingsadviseurs verklaren dit door de nasleep van het pilootproject dat eind 1991 in Gent werd opgestart en dat ook dergelijke maatregelen toeliet. De adequaatheid van dergelijke maatregelen, en meer bepaald van de urinecontroles, wordt echter in vraag gesteld.

In 1996 wordt er in 73% van de gevallen een enkele maatregel opgelegd, waarvan 31% een bemiddeling, 11% een medische behandeling of therapie, 10% een dienstverlening en 11,5% een vorming.

In 1995 worden globaal in 24% van de gevallen **maatregelen gecumuleerd**: in Antwerpen en Bergen in 5% van de dossiers, in Luik gaat het om 25% van de dossiers, in Brussel om 28% en in Gent om 40% van de dossiers. In 1996 is het globaal aantal cumuls al gestegen tot 27%, waarvan bijna de helft de cumulering van een bemiddeling met een dadergerichte maatregel. Opvallend is dat steeds meer dossiers een andere

wending krijgen onder invloed van de nationale proefprojecten en de talrijke projecten in het kader van het Globaal Plan. Deze projecten oriënteren zich voornamelijk naar dienstverlening en vorming (DAVREUX, 1997, 31).

In 1997 spant Gent de kroon wat cumuls betreft: Gent, Oudenaarde en Brugge zijn koploper. In Gent is er zelfs sprake van een dossier waar vijf maatregelen worden gecumuleerd. Hier kan de vraag gesteld worden of men hier niet strenger optreedt dan wanneer de zaak voor de rechter zou zijn gekomen.

In 1998 zet in Antwerpen de daling van het aantal dossiers met één maatregel zich door van 78% in 1997 naar 64%. Globaal kan gesteld worden dat bij cumul de voorkeur wordt gegeven aan dader-slachtofferbemiddeling, gecombineerd met een andere maatregel. In Brussel gaat het om 75% dossiers met één maatregel. In Nederlandstalig Brussel worden in 40% van de dossiers maatregelen gecumuleerd. Brussel selecteert duidelijk meer dossiers waarin beide partijen zijn vertegenwoordigd. Dit weerspiegelt zich in de opgelegde maatregelen: 30% zuivere bemiddelingen in ressort Brussel; 45% in Nederlandstalig Brussel, wat hoog is in vergelijking met de andere Nederlandstalige ressorten.

Globaal kan gesteld worden dat dienstverlening en vorming toenemen. Dit leidt toe een meer repressieve invulling dan de bemiddeling. Dienstverlening wordt veelal opgelegd bij eigendoms- en in mindere mate persoonsdelicten. Vormingen worden opgelegd bij zedenmisdriven (leerproject voor daders van seksueel geweld) en eigendoms- en persoonsdelicten (slachtoffer in beeld, dader in zicht, sensibilisatiecursus voor verkeersagressie, assertiviteitstrainingen, sociale vaardigheidstrainingen).

3.4. Uitvoeringsfase

De naleving van het akkoord, dat uitgewerkt is op de zitting, wordt opgevolgd door de bemiddelingsassistent. Over het algemeen geldt dat eens een akkoord afgesloten is ter zitting, de kans op een goede afloop zeer groot is, nl. ongeveer 90% in 1995. Dit slagingspercentage wordt ongeveer gehandhaafd doorheen de tijd en tussen de verschillende ressorten. Aangezien het hier enkel de afgeronde zaken betreft, dient dit cijfer wel gerelativeerd te worden. Er zijn immers nog heel wat dossiers in uitvoering. Toch kan er op dit vlak gesproken worden van een succesvolle werking. De kans op **mislukking** neemt toe naarmate er meer maatregelen gecumuleerd worden. Doch ook bij dossiers met meer dan één maatregel ligt het slaagpercentage nog relatief hoog. Of een dossier slaagt hangt

samen met verschillende zaken, maar vooral met de ernst en complexiteit van de zaak, de moeilijkheidsgraad van de uit te voeren maatregelen en de intensiteit waarmee de bemiddelingsassistenten zich met de zaak kunnen bezighouden (cf. *caseload*).

De **afhandelingstermijn** is zeer divers, ook al omdat de uitvoering van de ene maatregel al meer tijd vergt dan van de andere. Schadevergoeding, herstel in natura, kosten betalen, berisping, zijn maatregelen die onmiddellijk kunnen worden uitgevoerd. Begeleiding, dienstverlening en vorming vragen veelal een langere uitvoeringstermijn. In het rapport van 1997 wordt erop gewezen dat in bepaalde parketten de zittingen zo laat mogelijk worden georganiseerd om de wettelijke opvolgingstermijn van zes maanden (artificieel) te verlengen. 41% van de zaken zijn drie maanden na de zitting uitgevoerd; 73% na een half jaar. Dit wil zeggen dat één vierde van de uitvoeringen langer dan een half jaar na de bemiddelingszitting plaatsgrijpt.¹⁵ Rekening houdend met de logge procedure van de toepassing van de dienstverlening is dit allesbehalve verwonderlijk. De betrokken persoon moet wel een erg lange weg afleggen in het kader van een procedure die ingesteld is met het oog op een snelle reactie. Vooral eer kan aangevraagd worden met de dienstverlening moet de dader zich eerst aanmelden bij de bemiddelingsassistent, zodat die een maatschappelijk verslag kan opstellen. Vervolgens moet hij zich aanbieden bij de procureur des Konings voor de bemiddelingszitting. Daarna wordt hij doorverwezen naar de probatieassistent, de probatiecommissie en de aangeworven medewerker in het kader van het Globaal Plan, indien het om een doorverwijzingsfunctie gaat, om tenslotte terecht te komen bij het organisme waar hij zijn dienstverlening kan aanvatten!

Los van deze maatregel dient er gewezen op de algemene logheid van de procedure. Na het vol eindigen van de maatregel moet er nog een verslag opgemaakt worden door de dienstverlenende externe instantie, vervolgens moet de bemiddelingsassistent een evaluatieverslag opstellen voor de magistraat, die aan de hand hiervan een eind-proces-verbaal opstelt. Bij de vorming doet zich nog een ander praktisch, maar vertragen probleem voor. Doordat bepaalde vormingen in groep gebeuren, moet er vaak gewacht worden tot er voldoende deelnemers zijn. De vraag rijst of een onvolledige groep voor een bepaalde vorming sommige dossiers vooralsnog niet in de richting van vorming zou sturen.

3.5. Afsluitingsfase

Over de afsluiting van de **gelukte dossiers** kan ik kort zijn: zij worden in het gros van de gevallen afgesloten met een verval van strafvordering. Alleen in het ressort Bergen blijkt dit geen standaardprocedure te zijn. Zo blijkt voor het ganse rechtsgebied in 1997 slechts in 45% van de gelukte dossiers verval van strafvordering te worden bevolen. In 53% van de dossiers wordt er geseponneerd, wat een spijtige zaak is voor de betrokkene. Juridisch blijft hier immers nog steeds de mogelijkheid om het dossier te heropenen. Deze praktijk wordt vooral toegepast in de arrondissementen Charleroi (69% seponering van gelukte dossiers) en Doornik (88% seponering van gelukte dossiers). De reden die opgegeven wordt is *"la difficulté d'y organiser des audiences de médiation"* (X, 1998, 41). Is het hier niet de taak van de bemiddelingsadviseur om deze laakbare praktijk aan de kaak te stellen?

Wat er echter met de **mislukte dossiers** gebeurt is minder duidelijk. Hier kampen de bemiddelingsadviseurs nl. met heel wat ontbrekende informatie over de opvolgingsbeslissing.

In 1995 worden in het ganse land 123 dossiers ongunstig afgesloten. Hiervan wordt 10% toch nog geseponneerd, in 48% van de gevallen werd er overgegaan tot vervolging en in 2,4%¹⁶ van de gevallen wordt verval van strafvordering bevolen. In 36% van de gevallen weet men niet wat er met de dossiers is gebeurd.

In 1996 is het aandeel van de onbekenden nog gestegen. Van de 255 mislukte dossiers weet men in 43% van de gevallen nog niet welk gevolg er zal gegeven worden. In 11 dossiers (waarvan 7 in Luik) wordt er toch overgegaan tot verval van strafvordering, in 16 gevallen (waarvan 6 in Luik) wordt er geseponneerd en in 45% van de gevallen wordt er overgegaan tot vervolging. Gezien de intentie van de wetgever om te streven naar een snellere rechtsbedeling is het ook hier merkwaardig dat er in de praktijk slechts zeer sporadisch vervolgd wordt van de snelrechtprocedure.¹⁷

In 1998 wordt in het Nederlandstalig landsgedeelte ongeveer de helft van de 234 mislukte dossiers vervolgd. Tien procent wordt geseponneerd, 7% wordt afgehandeld met een minnelijke schikking en over 27% van de dossiers is er geen informatie.

16. Dit cijfer komt volledig voor de rekening van het ressort Gent.

17. In het rapport worden echter geen cijfers verschaft over het aantal vervolgingen via snelrecht na mislukking. Deze gegevens vinden we evenmin in de andere rapporten.

15. In Gent gaat het om een derde van de dossiers in 1996.

Als er vervolgd wordt, ontbreekt de nodige informatie over de strafrechtelijke gevolgen.¹⁸ Dit is een hiaat die in de volgende rapporten misschien kan opgevuld worden.

4. EVALUATIE

De rapporten leren ons dat de toepassing van de bemiddeling in strafzaken geen hoge vlucht neemt.¹⁹ Welke zijn nu de meest in het oog springende evoluties en karakteristieken van het gevoerde beleid en toepassingspraktijk?

1. Misdrijven tegen de eigendommen en personen blijven het meest vertegenwoordigd. De juridische kwalificaties geven ons echter weinig indicaties over de ware aard en ernst van de geselecteerde misdrijven. Toch rijst de vraag of de geselecteerde misdrijven werkelijk beantwoorden aan de oorspronkelijke bedoeling van de wet, nl. inspelen op gevoelens van onveiligheid, een alternatieve afhandeling voorzien voor straat- en stadscriminaliteit en tegemoetkomen aan de noden van het slachtoffer. Door de selectie van het aanzienlijk aantal slachtofferloze delicten en de stijgende toepassing van de dienstverlening en de vorming krijgt de bemiddeling in strafzaken een sterk **dadergerichte invulling**. In het rapport van 1999 over Brussel wordt er geklaagd dat slachtoffers over het algemeen te weinig in de procedure worden betrokken. Op p. 21 lezen we zelfs dat 52% van de dossiers op zitting komt zonder voorafgaandelijke ontmoeting, wat niet wijst op onderhandelingsjustitie.

De dadergerichtheid zit sterk ingebakken in de penale cultuur. De omzendbrief van 1999 stelt dan ook niet voor niets expliciet dat deze procedure *"in het bijzonder aangewezen is voor dossiers met een geïdentificeerd slachtoffer"*.

2. Terwijl het aspect snelheid een belangrijk argument is geweest voor de wetgever blijkt uit de toepassingspraktijk een **systematische verlenging van de afhandelingstermijn**. Er is sprake van een verlenging in alle fases. De dossiers komen later toe op de dienst, de duur van de voorbereidende fase neemt toe, het duurt langer vooraleer de maatregelen worden uitgevoerd en de dossiers worden afgerond. De wettelijke termijn voor de uitvoering van de maatregelen van zes maanden wordt steeds minder gerespecteerd, en dit om uiteenlopende en vaak begrijpelijke

redenen, zoals gespreide afbetalingen, het uitblijven van verslagen van hulpverlenende/externe instanties, uitstel van aanvang van groepsprogramma's. Daardoor loopt de bemiddelingsprocedure al gauw over een periode van een jaar. Men vraagt zich dan ook terecht af of dit nog een snelle reactie is. Tegelijk rijst de vraag of het sneller kan, gezien de logge procedure.

3. Van bij de start en steeds opnieuw wordt de bedenking van **net widening** gemaakt. Het fenomeen van de uitbreiding en de verdieping van de sociale controle kan geargumenteed worden vanuit verschillende vaststellingen.

Hoewel de ware ernst van de geselecteerde dossiers op basis van de beschikbare informatie moeilijk kan achterhaald worden, worden in alle rapporten opmerkingen gemaakt over de **geringe ernst** van de geselecteerde misdrijven. Dit kan ook het hoge aantal seponeringen verklaren bij stopgezette dossiers.

Vanuit de vaststelling van een stijgend gebruik van dienstverlening en vorming in dergelijke zaken kan dan weer de vraag gesteld worden of er hier niet overgereageerd wordt en of bepaalde zaken via bemiddeling in strafzaken niet strenger afgehandeld worden dan indien de dader voor de rechter was verschenen.

Ook het hoge aantal stopzettingen kan in verband gebracht worden met de geringe ernst van de misdrijven. Legitimeren dergelijke dossiers een dergelijke inspanning en investering? Investeren die elders misschien beter op hun plaats zouden zijn.

Tenslotte ontleent de selectie van weinig ernstige misdrijven de bemiddeling in strafzaken slagkracht in de strijd tegen de overbevolkte gevangenissen.

4. Daartegenover staat evenwel de ontwikkeling dat er steeds meer dossiers worden afgehandeld met **gecumuleerde maatregelen**, wat wijst op een repressieve afdoening. De bemiddeling is op zich weliswaar de meest toegepaste maatregel, maar ze wordt toch ook vaak in combinatie met andere maatregelen toegepast. Cumulatie van maatregelen gebeurt dikwijls vanuit een punitieve eis vanwege de bemiddelingsmagistraat, die niet overtuigd is van de impact van de bemiddeling op zich en deze met andere woorden niet als voldoende sanctie ziet.²⁰

Herstel wordt dus vaak gecombineerd met een dadergerichte maatregel. Hoewel de hoofddoelstelling van de wet extra belangstelling voor het

18. Voor het arrondissement Leuven is hierover wel een licentiaatsverhandeling gemaakt, maar de vershaffte informatie is zeer partieel.

19. Op basis van de besproken gegevens kunnen we echter nog onvoldoende het effect van de aanwerving van de 20 bijkomende bemiddelingsassistenten in het najaar van 1997 inschatten.

20. In BEYENS (2000), *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting*, wordt een gelijkaardige vaststelling gedaan voor de strafrechter.

slachtoffer is, is de wetgever ook tweeslachtig. De wet bevat nl. twee luiken, nl. een slachtoffer- en een daderluik. Zij vertegenwoordigen ook twee verschillende logica's, nl. de bemiddelende logica, die gericht op het zoeken en bereiken van een oplossing van het conflict versus de eerder normerend-repressieve, rehabilitatieve logica van de dienstverlening, de vorming en de behandeling. In de praktijk overweegt de dadergerichte justitie. Dit is o.a. te wijten aan het aantal slachtofferloze delicten, die als bijkomend onderdeel hebben dat ze sneller kunnen afgewerkt worden dan complexe bemiddelingsdossiers.

5. Dienstverlening, vorming en medische behandeling en therapie veroveren dus meer en meer terrein. Dit wordt verklaard door de toename van het aantal projecten in het kader van het Globaal Plan en de nationale proefprojecten, die in 1996 van start gingen en in 1997 op kruissnelheid geraakten. Herhaaldelijk wordt de bedenking geuit dat het aanbod van diensten de gerechtelijke beslissingen teveel stuurt. Inzake de dienstverlening in Brussel wordt erop gewezen dat in het kader van het globaal plan veel mensen zijn aangeworven door de Brusselse gemeenten om dienstverlening te omkaderen. De bemiddelingsmagistraat is voorzitter van de evaluatie- en opvolgingscommissie van deze projecten. Hierdoor ontsnapt zij niet aan een zekere druk om dienstverleners via het kanaal bemiddeling in strafzaken te oriënteren naar die diensten. De bemiddelingsadviseurs wijzen erop dat het aanbod in het arrondissement de werking van de dienst mee bepaalt.

Het probleem is dus niet zozeer in de eerste plaats dat er een groeiend aanbod is, maar wel dat er zich een wildgroei van projecten voordoet, die zonder enig beleid of onderzoek naar de reële noden tot stand komen.

6. En dit brengt me tot een laatste bedenking, die reeds op p. 53 van het rapport van 1997 geuit wordt. *"Het beleid ten aanzien van de bemiddeling in strafzaken spruit eerder voort uit een dialoog tussen en reflectie van de actoren op het veld, dan uit een algemeen samenhangend strafrechtelijk beleid. De praktijk wordt gestuurd vanuit pragmatische overwegingen, gericht op afhandeling van een dossier, eerder dan door een visie die vertrekt vanuit een aantal criteria"*. Dit is duidelijk een diagnose van een **weerbarstige praktijk** die haar eigen weg volgt en zich moeilijk schikt naar de intenties van de wetgever. De toepassingspraktijk wordt niet enkel gestuurd door pragmatische overwegingen, maar ook door een retributieve penale cultuur, waar moeilijk vat op te krijgen is. Dit wordt gereflec-

teerd door teleurgestelde uitlatingen van de adviseurs – en dit zowel in hun rapport van 1997 als dat van 1998. *"Ten slotte eindigen wij zoals vorig jaar door opnieuw de doelstelling van dit rapport te preciseren. Dit evaluatierapport zou een denk- en debatinstrument moeten worden voor alle betrokken actoren over thema's die essentieel zijn voor het werkveld en over werkwijzen die voortvloeien uit de toepassing van de Wet inzake bemiddeling in strafzaken. Vorig jaar is dit nauwelijks gebeurd. Mogen wij hopen dat dit zich dit jaar niet voordoet"*.

Om hieraan iets te doen is in 1999 de gemeenschappelijke richtlijn uitgewerkt die vertrekt vanuit een globale visie en die streeft naar een zekere eenvormigheid in het selecteren en afdoen van dossiers. Er wordt o.a. aangedrongen op het selecteren van dossiers met een geïdentificeerd slachtoffer. Opmerkelijk is dat er gestipuleerd wordt dat de geselecteerde dossiers een alternatief moeten vormen voor de vervolging, zodat de toepassing van de gevangenisstraf waar mogelijk kan teruggedrongen worden.

7. Tot slot. De rapporten van de bemiddelingsadviseurs leren ons meer over de bemiddeling in strafzaken dan wat we ooit over andere alternatieve afhandelingsmodaliteiten zijn te weten gekomen. Als onderzoeker blijf ik echter op mijn honger zitten wat betreft de kennis over dader en slachtoffer, die beide jammer genoeg een *"black box"* blijven. Het zou interessant zijn om niet enkel systematische kwantitatieve, maar ook kwalitatieve gegevens te verzamelen over misdrijf, dader en slachtoffer. Zo kunnen antwoorden gegeneerd worden op de volgende vragen. Wat schuilt er achter de juridische kwalificaties? Wat leren we hieruit over de ernst van de zaken die naar strafbemiddeling worden verwezen? Wat denken daders en slachtoffers over de strafbemiddeling? Komen zij aan hun trekken? In het Brusselse rapport van 1999 wordt reeds een eerste aanzet gegeven voor deze werkwijze. Hier worden voorbeelden uit de praktijk beschreven, die bv. uitleggen wat er moet verstaan worden onder een mislukking.

Daarnaast blijven nog vele vragen grotendeels onbeantwoord. Wat gebeurt er met de stopzette en de mislukte dossiers? Indien er vervolgd wordt, welke straffen worden er uiteindelijk gegeven? Laat ons hopen dat de aan de gang zijnde informatisering hier soelaas biedt.

Kristel BEYENS*

* Vakgroep Criminologie, VUB. Deze bijdrage kwam tot stand in het kader van het onderzoeksproject *Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek*, dat uitgevoerd werd in opdracht

BIBLIOGRAFIE

BEYENS, K. "(2000) *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting*", Brussel, VUBPress.

DEWULF, C., FIEUWS, E., GOOSEN, T., HANOZIN, C., PIERS, A., SCHEPPERS, A., VAN BOVEN, B., VANEMPTEN, N., VANNESTE, C. EN VERMEIREN, K., (1996) *Evaluatie van de toepassing van de wet houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken in België van 1 januari 1995 tot 31 december 1995. Federaal rapport uitgewerkt door de bemiddelingsadviseurs bij het parket van de Hoven van Beroep van Antwerpen, Bergen, Brussel, Gent en Luik*, Ministerie van Justitie.

DAVREUX, S. DEWULF, C., FIEUWS, E., GOOSEN, T., HANOZIN, C., PIERS, A., SCHEPPERS, A., VAN BOVEN, B., VANEMPTEN, N., VANNESTE, C. EN VERMEIREN, K., (1997) *Evaluatie van de toepassing van de Wet houdende de regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken in België van 1 januari 1996 tot 31 december 1996. Federaal rapport uitgewerkt door de bemiddelingsadviseurs bij het parket van de Hoven van Beroep van Antwerpen, Bergen, Brussel, Gent en Luik*, Ministerie van Justitie.

X, (1998) *Evaluatierapport van de toepassing van de Wet houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken in België van 1 januari tot 31 december 1997. Federaal rapport uitgewerkt door de bemiddelingsadviseurs bij het parket van de Hoven van Beroep van Antwerpen, Bergen, Brussel, Gent en Luik*, Ministerie van Justitie.

FIEUWS, E. en RAYMAEKERS, R., (1999) *Evaluatie van de toepassing van de Wet houdende de regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken voor het rechtsgebied Brussel van 1 januari 1998 tot 31 december 1998*, Ministerie van Justitie.

GOOSEN, T. en SMOLDERS, P., (1999) *Jaarverslag van de toepassing van de Wet houdende de regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken van 1 januari 1998 tot 31 december 1998 van het rechtsgebied Antwerpen*, Parket bij het Hof van Beroep te Antwerpen.

DEWULF, C., FIEUWS, E., GOOSEN, T., SMOLDERS, P. en VERMEIREN, K., (1999) *Synthesenota. Evaluatie van de toepassing van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken voor het Nederlandstalige landsgedeelte van 1 januari 1998 tot 31 december 1998*, Ministerie van Justitie.

VAN KERCKVOORDE, J. (1980) "Beleid van parketmagistraten: een mozaïek van individuele afhandelingspatronen? Over de conditionering van de beleidsruimte van parketmagistraten en over de harmonisering van haar aanwending", *Pan.*, 1, nr. 1, 107-118.

Internationaal en Europees strafrecht en Mensenrechten

Het *Corpus juris* in een stroomversnelling – het Europees openbaar ministerie in aantocht?

HET CORPUS JURIS-PROJECT

Het *Corpus juris* houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie¹ is een project dat opgesteld werd door een groep van acht eminente experts strafrecht. Het *Corpus juris* (CJ) bestaat uit 35 artikelen, waarvan de ene helft betrekking heeft op materieel strafrecht en de andere helft op strafprocesrecht; artikel 35 tenslotte geeft uitdrukking aan het subsidiariteitsbeginsel. Zonder een Europees strafwetboek te willen zijn, beoogt de tekst toch een uniforme basis te vormen voor de strafrechtelijke aanpak van EG-fraude in de Europese Unie.

Aan de basis van het project lag een initiatief van de Europese Commissie, die in de persoon van Francesco DE ANGELIS, toenmalig directeur bij het Directoraat-generaal Financiële controle, het project Europese rechtsruimte (*Espace judiciaire européen*) lanceerde. Op verzoek van het Europees Parlement werd onder leiding van dezelfde groep van experts een opvolgingsstudie gemaakt waarbij voor elke lidstaat een nationaal rapport werd opgesteld², waarin werd nagegaan op welke wijze de *Corpus juris* in het nationale strafrecht zou kunnen geïmplementeerd worden. Deze vijftien nationale rapporten werden vervolgens gesynthetiseerd in een rechtsvergelijkende

1. Een tweetalige versie werd gepubliceerd bij Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen- Groningen, 1998, 189 p.

2. Voor België, zie: C. VAN DEN WYNGAERT, B. DE SMET en G. STESSENS, *L'intégration du Corpus juris dans l'ordre juridique belge*, UIA, 1998, nog niet gepubliceerd.

→

van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.