

HERSTELRECHT IN EUROPEES PERSPECTIEF

Ivo AERTSEN*

1. Inleidende opmerkingen

Het begrip '*restorative justice*' is van Angelsaksische oorsprong en is in landen als Canada, de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland, Australië en het Verenigd Koninkrijk gemeengoed geworden in brede kringen van de strafrechtsbedeling. Op het Europese vasteland is dit nog lang niet het geval, ook niet in landen die reeds beschikken over een goed uitgebouwd netwerk van slachtoffer-daderbemiddeling, zoals Duitsland, Finland en Oostenrijk. In sommige van deze landen laat de term '*restorative justice*' zich moeilijk vertalen of heeft hij bepaalde, ongewenste connotaties (b.v. *Wiedergutmachung*). In landen als België, Frankrijk, Nederland en Spanje daarentegen wint het begrip snel aan populariteit.

De theoretische discussie rond de vraag hoe de dader en het slachtoffer van een delict, als de eerst betrokkenen, op een meer actieve en directe wijze kunnen deelnemen aan de afhandeling ervan, kwam in Europa al op gang in de late jaren zestig.¹ In die periode werden in verschillende landen concrete voorstellen geformuleerd voor innovatieve projecten. Deze discussie vond plaats in dezelfde periode dat, en zelf nog vóór de eerste Noord-Amerikaanse experimenten met slachtoffer-daderbemiddeling van start gingen in het midden van de jaren zeventig. Bovendien is het zo dat sommige van deze vroege Noord-Amerikaanse initiatieven zich duidelijk beïnvloed wisten door het werk van Europese, abolitionistisch geïnspireerde denkers als BIANCHI, CHRISTIE en HULSMAN. In dat verband werd bijvoorbeeld opgemerkt dat 'de sociologische idee van bemiddeling als ruwe grondstof vanuit Noorwegen naar de Verenigde Staten werd uitgevoerd om enkele jaren later terug te keren naar Europa als een afgewerkt product'.² Bemiddeling ontwikkelde zich in Finland en Noorwegen globaal genomen op autonome wijze, terwijl Engelse projecten meer geïnspireerd waren door Amerikaanse voorbeelden. Hoe dan ook moet de eenzijdige wijze van voorstellen gecorrigeerd worden volgens dewelke herstelrechtelijke modellen, zoals deze zich de laatste 30 jaar hebben ontwikkeld, hoofdzakelijk zouden ontstaan zijn in Angelsaksische landen en vervolgens zijn komen overwaaien naar Europa. Wel is het correct dat in landen als Engeland en Nederland de aanvankelijke ideeën rond bemiddeling lange tijd 'een theoretisch ideaal' bleven en dat de eerste ini-

* Docent K.U.Leuven, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie.

1. I. AERTSEN, *Slachtoffer-daderbemiddeling: een onderzoek naar de ontwikkeling van een herstelgerichte strafrechtsbedeling*, onuitg. doctoraatsproefschrift, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 2001, 198-200.

2. S. FALCK, 'Community Mediation Centers on the Right Track or Side-Track' in A. SNARE (ed.), *Youth, Crime and Justice*, Oslo, Norwegian University Press, 1991, 56-72.

tatieven vrij vlug evolueerden in de richting van hulpverleningsprojecten ten behoeve van slachtoffers.³

De voorgaande opmerkingen nemen niet weg dat bemiddeling en andere herstelrechtelijke modellen, zoals ze de laatste decennia tot stand zijn gekomen in verschillende landen en werelddelen, een belangrijke gemeenschappelijke basis hebben. Algemeen wordt thans aanvaard dat het herstelrecht niet zozeer staat voor een bepaalde methode of een bepaalde interventietechniek, dan wel voor een globale benadering van, en visie op, delinquent gedrag en maatschappelijk-strafrechtelijk reageren. Hierbij staan de principes van directe participatie, onderlinge communicatie en herstel centraal. 'Restorative justice' is een brede verzamelterm geworden, waarin modellen als slachtoffer-daderbemiddeling en *family group conferencing* een onbetwiste plaats hebben verworven.⁴ Er bestaat discussie over de precieze rol en de betekenis die eenzijdige (b.v. slachtofferhulp, slachtoffergerichte bewustmakingscursussen voor daders), opgelegde (b.v. een veroordeling tot schadevergoeding aan de benadeelde) of symbolische vormen van herstel (b.v. gemeenschapsdienst) hebben in dit herstelrechtelijke spectrum.⁵

In Europa vormt slachtoffer-daderbemiddeling tot op heden veruit de belangrijkste expressie van *restorative justice*. Groepsgeoriënteerde modellen van herstelrecht, zoals *family group conferencing*, zijn vooral te vinden in het Verenigd Koninkrijk, en meer recent ook in experimentele vorm in België, Ierland, Nederland en Zweden.⁶ In het hiernavolgende richten we ons hoofdzakelijk op slachtoffer-daderbemiddeling in Europese landen.

3. A. DE BEER en P. DE BEER, *Conflict- en schaderegulering in Nederland*, onuitg., Dordrecht, Stichting Reclassering, 1991, 3-15; P. ROCK, *Helping Victims of Crime. The Home Office and the Rise of Victim Support in England en Wales*, Oxford, Clarendon Press, 1990, 98-112.

4. T. PETERS, 'Slachtofferschap, bemiddeling en herstelgerichte praktijken' in B. RAYMAEKERS en A. VAN DE PUTTE (eds.), *Krachten voor de toekomst. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, Leuven, Universitaire Pers Leuven/Dauidsfonds Leuven, 2000, 332-366; L. WALGRAVE, *Met het oog op herstel. Bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, 33.

5. P. MCCOLD, *Toward a Holistic Vision of Restorative Juvenile Justice: A Reply to Walgrave*, onuitg. paper, Third International Conference on Restorative Justice for Juveniles, Leuven, Belgium, October 24-27, 1999; M. WRIGHT, 'Restorative justice: for whose benefit?' in EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE (ed.), *Victim-Offender Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work*, Leuven, Leuven University Press, 2000, 19-38.

6. Zie de bijdrage van I. VANFRAECHEM en L. WALGRAVE in dit nummer.

2. Ontwikkelingen in Europese landen

2.1. ENKELE ALGEMENE ONTWIKKELINGSLIJNEN⁷

De huidige vorm van slachtoffer-daderbemiddeling is in een aantal Europese landen tot groei gekomen sinds de jaren tachtig. Er werd reeds gewezen op de relatief onafhankelijke positie van Noorwegen en Finland, twee landen die vaak vergeten worden in discussies over *restorative justice*. Een eerste bemiddelingsproject werd in Noorwegen opgestart in 1981, Finland volgde twee jaar later. De invloed van de Noorse criminoloog Nils CHRISTIE is met betrekking tot deze ontwikkelingen onmiskenbaar geweest. Zijn relatie tot het beleid leert veel over de (gelimiteerde) rol die academici kunnen spelen in bepaalde maatschappelijke evoluties. Hoe provocerend zijn stelling ook moge klinken dat de overheid het conflict van de rechtmatige eigenaars gestolen heeft – hierbij geholpen door professionele dieven zoals juristen en hulpverleners⁸ – toch valt het op hoe bespreekbaar en zelfs aanvaardbaar deze benadering nu is in kringen van Scandinavische rechtspractici.⁹ Vormen van buitengerechtelijke afhandeling worden thans gepropageerd in vele landen, maar dit gebeurt dan meestal eerder vanuit een pragmatische bekommernis – ontlasting van de rechtbank – dan om een na te streven maatschappelijke waarde.

Hoe dan ook zijn Noorwegen en Finland thans twee landen met een uitgebreid netwerk van bemiddelingsdiensten, die hoofdzakelijk met vrijwilligers werken. De ontwikkeling en de implementatie van bemiddeling in deze landen zijn echter niet rechtlijnig verlopen. In Noorwegen ontstonden in de loop van de jaren tachtig talrijke projecten, waarvan vele echter na enkele jaren verdwenen, hoofdzakelijk door een tekort aan verwijzingen en door een gebrekkige financiële ondersteuning. Orde op zaken werd gesteld door de Wet op de gemeentelijke bemiddelingsdiensten van 1991. Deze wet schreef duidelijke richtlijnen en criteria voor en voerde een gecentraliseerde financiering in, met een sterke plaatselijke organisatorische verankering.¹⁰ Gemeentelijke bemiddelingsdiensten zijn nu gespreid over het hele grondgebied van Noorwegen en zijn in principe toegankelijk voor iedere burger. In Finland kunnen twee derden van alle gemeenten een beroep doen op een bemiddelingsdienst. Dit land heeft een snelle ontwik-

7. De hier opgenomen informatie gaat enerzijds terug op de publicatie: EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE (ed.), o.c. Dit boek bevat, naast een aantal thematische hoofdstukken, vrij uitgebreide overzichten van slachtoffer-daderbemiddeling in acht Europese landen: Oostenrijk (C. Pelikan), België (I. Aertsen), Finland (J. Iivari), Frankrijk (D. Jullion), Duitsland (B. Bannenberg), Noorwegen (K. Paus), Polen (B. Czarnecka-Dzialuk en D. Wójcik) en het Verenigd Koninkrijk (M. Liebmann en G. Masters). Anderzijds werd sinds 1993 rechtstreeks informatie verzameld tijdens studiebezoeken aan deze en andere landen.

8. N. CHRISTIE, 'Conflicts as property', *British Journal of Criminology* 1977, 1, 1-15.

9. Zie voor de rol die academici spelen in herstelrechtelijke ontwikkelingen bijvoorbeeld ook: INTERNATIONAL NETWORK FOR RESEARCH ON RESTORATIVE JUSTICE FOR JUVENILES, 'Declaration of Leuven on the advisability of promoting the restorative approach to juvenile crime, made on the occasion of the first International Conference on 'Restorative Justice for Juveniles. Potentialities, Risks and Problems for Research', Leuven, May 12-14, 1997, *European Journal on Criminal Policy and Research* 1997, 5.4, 118-122.

10. ROYAL NORWEGIAN MINISTRY OF JUSTICE AND POLICE, *Municipal Mediation Boards, an alternative to prosecution. An overview of the Norwegian system*, onuitg., Oslo, s.d.

keling gekend, waarbij de systematische en doorgedreven training van magistraten opvalt.¹¹ Opmerkelijk voor zowel Noorwegen als Finland is tevens de relatief onafhankelijke ontwikkeling van bemiddelingsdiensten ten aanzien van verwante sectoren zoals reclassering en slachtofferhulp (voor zover deze laatste daar voorkomt).

In andere Europese landen hebben de sectoren van reclassering en slachtofferhulp echter een belangrijke rol gespeeld. In Oostenrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk heeft het reclasseringswerk het voortouw genomen. Oostenrijk heeft een pioniersfunctie vervuld bij het uitwerken van een model van '*Aussergerichtlicher Tatausgleich*' voor jonge delinquenten. Het grootste aantal bemiddelingsinitiatieven wordt echter gevonden in Duitsland: ongeveer 400 diensten voor '*Täter-Opfer Ausgleich*', waarvan de grote meerderheid eveneens gericht is op minderjarigen. Toch blijkt de ontwikkeling in Duitsland moeizamer te verlopen dan in Oostenrijk.¹² De federale staatsstructuur en de daarmee gepaarde gaande bevoegdheidsconflicten tussen het centrale niveau en de *Länder* blijken de uitbouw van bemiddelingsdiensten te belemmeren. Het is een situatie die herkenbaar is voor België: communautarisering van persoonsgebonden materies in de sfeer van het strafrecht creëert enerzijds nieuwe dynamieken, maar kan anderzijds een doorgroei van nieuwe werkvormen in de weg staan.

Het feit dat in sommige landen dadergerichte hulpverleningsdiensten de drijvende kracht vormden achter de eerste bemiddelingsinitiatieven, heeft de sector van de slachtofferhulp in een ietwat defensieve positie geplaatst. In Engeland bijvoorbeeld toonde '*Victim Support*' aanvankelijk nogal wat weerstanden, en een ambivalente houding is nooit geheel verdwenen. Men vreesde (en vreest) vooral een nieuwe 'instrumentalisering' van het slachtoffer in functie van de behandeling van de dader. Daarnaast spelen subsidiëringsbelangen mee. Naarmate de bemiddelingsmethodiek verder gestalte kreeg en onderzoeksresultaten wezen op de mogelijke positieve gevolgen voor het slachtoffer,¹³ verdween veel van de aanvankelijke weerstand. In Engeland maakt slachtofferhulp nu vaak deel uit van de lokale beheersstructuur van een bemiddelingsdienst, en dit vanuit een streven naar een *inter-agency approach* die ook terug te vinden is in België (herstelbemiddeling voor meerderjarigen en minderjarigen) en Ierland. In Nederland werd in een samenwerkingsverband van de nationale organisaties van reclassering en slachtofferhulp herstelbemiddeling opgestart op twee plaatsen.¹⁴ In Frankrijk kan slachtofferhulp zelfs beschouwd worden als de belangrijkste wegbereider voor bemiddeling. Niettegenstaande deze medewerking van de slachtofferhulpverlening, moet gewezen worden op onderzoeksbevindingen, die zowel

11. J. IIVARI, 'Victim-Offender Mediation in Finland' in EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE (ed.), o.c., 193-210.

12. F. DÜNKEL, 'Täter-Opfer Ausgleich. German experiences with mediation in a European perspective', *European Journal on Criminal Policy and Research* 1996, 4.4., 44-66; M. LÖSCHNIG-GSPANDL en M. KILCHLING, 'Victim/Offender Mediation and Victim Compensation in Austria and Germany – Stocktaking and Perspectives for Future Research', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1997, 5/1, 58-78.

13. I. AERTSEN en T. PETERS, 'Herstelbemiddeling in slachtofferperspectief', *Tijdschrift voor Criminologie* 1997, 372-383.

14. M. VAN BARLINGEN, G.J. SLUMP en H. TULNER, *Tussenevaluatie Herstelbemiddeling*, Amsterdam, Van Dijk, Van Soomer en Partners, 2000.

voor Europese als voor niet-Europese landen steeds weer wijzen op de beperkte mate waarin het slachtoffer aan bod komt in herstelrechtelijke methodieken. De positie van het slachtoffer vormt ongetwijfeld de achilleshiel van het herstelrecht.¹⁵

Hiermee zijn de Europese landen vernoemd waar bemiddeling tussen slachtoffers en daders zich het meest geprofileerd heeft: België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Noorwegen, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Daarbij moet ook Polen vermeld worden, dat sinds 1997 over een wettelijk kader voor bemiddeling beschikt.¹⁶ Nederland neemt met schade- en conflictregeling in het kader van de Wet Terwee, bemiddeling in het kader van de Halt-afdoening en dading een speciale plaats in.¹⁷ Hierbij valt het in vergelijking met de vorige landen op dat bemiddeling in Nederland sterk georiënteerd is op het financiële-materiële herstel. Mogelijk heeft dit te maken met de aanwezigheid van reeds goed uitgebouwde sectoren van slachtofferhulp en daderhulp. In nog vele andere Europese landen lopen (piloot)projecten inzake slachtoffer-daderbemiddeling: Denemarken, Ierland, Italië, Luxemburg, Spanje, Zweden en Zwitserland. Opmerkelijk zijn ook de initiatieven in sommige Centraal- of Oost-Europese landen: Albanië, Slovenië, Tsjechië en Rusland. Aanzetten tot experimentele programma's worden thans gegeven in Bulgarije, Hongarije en Roemenië.

2.2. ENKELE VERGELIJKENDE BEVINDINGEN

Kwantitatieve impact

De kwantitatieve impact van slachtoffer-daderbemiddeling blijft voorlopig beperkt. Het *aantal bemiddelingsdiensten*, momenteel ongeveer een duizendtal in heel Europa, is relatief klein. Er doet zich een grote diversiteit voor van soorten bemiddelingsdiensten, een verscheidenheid die men vaak ook terug vindt binnen één land. Er ontbreken binnen en tussen de landen overigens uniforme criteria voor de definitie van een bemiddelingsdienst, wat het onderzoek bemoeilijkt.¹⁸ Bemiddeling gebeurt soms – incidenteel en niet-geregistreerd – door personeelsleden van bestaande diensten (b.v. door politie- of reclasseringsdiensten) of, zoals in Frankrijk en Polen, door al dan niet erkende, individuele bemiddelaars die niet verbonden zijn aan een organisatie. Dit alles maakt ook het kwantificeren van het *aantal bemiddelingsdiensten* niet eenvoudig. Tevens ontbreekt een uniforme definitie van een 'bemiddeling' of een 'bemiddelingsdossier'.¹⁹

15. I. AERTSEN, *Slachtoffer-daderbemiddeling: een onderzoek naar de ontwikkeling van een herstelgerichte strafrechtsbedeling*, 429.

16. B. CZARNECKA-DZIALUK en D. WÓJCIK, 'Victim-Offender Mediation in Poland' in EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE (ed.), o.c., 309-335.

17. A.C. SPAPENS, *Bemiddeling tussen dader en slachtoffer. Bemiddelingsvormen voor, tijdens en na het strafproces*, Den Haag, Ministerie van Justitie – Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, 2000.

18. Voor de vergelijkende studie tussen acht Europese landen werd een bemiddelingsdienst of -project omschreven als een organisatie of een deel ervan, die op zijn minst over één halfzijdse beroepskracht beschikt (als bemiddelaar of als coördinator van een groep vrijwilligers) (EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE (ed.), o.c.). Dit criterium geldt ook voor de hier weergegeven cijfers.

19. Op basis van welke criteria wordt een casus als 'bemiddelingsdossier' geregistreerd? Voor sommigen volstaat een binnengekomen doorverwijzing, zelfs wanneer de bemiddeling om evidente re-

Het jaarlijks aantal bemiddelingen varieert in sommige landen sterk tussen de diensten. Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland, waar vele diensten slechts enkele tientallen dossiers per jaar behandelen. Rekening houdend met de hier vermelde beperkingen, hebben we een poging ondernomen om voor acht Europese landen het aantal bemiddelingsdiensten en bemiddelingsdossiers voor het jaar 1998 in kaart te brengen. Deze cijfers worden weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: aantal diensten voor slachtoffer-daderbemiddeling en aantal bemiddelingsdossiers voor het jaar 1998 in acht Europese landen²⁰

	Bemiddelingsdiensten	Bemiddelingsdossiers
Oostenrijk	12	7.493
België	43	2.200
Finland	175	3.626
Frankrijk	159	35.700
Duitsland	400	13.600
Noorwegen	40	6.433
Polen	5	70
U.K.	46	7.800
TOTAAL	880	76.922

Wanneer deze cijfers vergeleken worden met het aantal geregistreerde delicten en delicttypes per land, dan is het duidelijk dat het potentieel voor slachtoffer-daderbemiddeling vele malen groter is dan de hier gerapporteerde praktijk. Zo maakt Weitekamp voor Duitsland een bescheiden schatting dat alleen al voor het delict ‘slagen en verwondingen’ jaarlijks zo’n 100.000 dossiers voor bemiddeling in aanmerking komen.²¹

Een andere indicator voor de kwantitatieve impact van herstelrechtelijke methoden is het aantal actieve bemiddelaars. Oostenrijk werkt bijvoorbeeld met zo’n 70 professionele bemiddelaars, terwijl Noorwegen en Finland een beroep kunnen doen op respectievelijk 700 en 1200 vrijwilligers.

→
denen niet kan gestart worden. Door anderen wordt het criterium gehanteerd dat het bemiddelingswerk effectief moet gestart zijn, m.a.w. dat de bemiddelaar op zijn minst één van de partijen moet gecontacteerd hebben, vooraleer van een ‘bemiddelingsdossier’ kan gesproken worden. Soms gebeuren de tellingen aan de hand van het aantal dossiers, soms op basis van het aantal betrokken daders of slachtoffers.

20. Het aantal diensten voor Frankrijk heeft betrekking op 1995, het aantal dossiers voor Finland en Duitsland op 1997. Voor België bevat het aantal vermelde dossiers (2200) ongeveer 1800 gevallen van slachtoffer-daderbemiddeling in het kader van de ‘bemiddeling in strafzaken’ (Wet van 10 februari 1994). De cijfers met betrekking tot het aantal dossiers zijn hier gebaseerd op het aantal ontvangen doorverwijzingen.

21. E. WEITEKAMP, ‘The paradigm of restorative justice: potentials, possibilities and pitfalls’ in J. VAN DIJK, R. VAN KAAM and J. WEMMERS (eds.), *Caring for Crime Victims. Selected Proceedings of the 9th International Symposium on Victimology*, Monsey, Criminal Justice Press, 1999, 123.

De grote meerderheid van behandelde dossiers in de verschillende Europese landen betreft lichte vermogens- of geweldsdelicten, gepleegd door minderjarigen of jongvolwassenen.²² Meer ernstige vormen van geweldscriminaliteit zijn echter niet uitgesloten en sommige projecten richten zich hier in het bijzonder op. In alle landen is er bij bemiddelaars interesse voor een uitbreiding van bemiddeling naar meer ernstige vormen van criminaliteit. Vaak ontbreekt het echter aan voldoende personeel, financiële middelen en toelatingen vanwege gerechtelijke autoriteiten. Noord-Amerikaanse en andere voorbeelden van bemiddelingsprojecten voor de meest ernstige delicten, tot en met moord, hebben we elders onderzocht.²³

De relatief lichte ernstgraad van de meeste feiten in bemiddeling heeft deze afhandeling vooral geplaatst in een context van diversie ten aanzien van de formele strafrechtspleging. De meeste bemiddelingsdossiers worden in de respectievelijke landen doorverwezen door diensten van het parket of de politie. Een positief resultaat, dat gewoonlijk geëvalueerd wordt in termen van een bereikte overeenkomst met het slachtoffer, resulteert dan in een wettelijk verval van de strafvordering of een feitelijk sepot. Bemiddeling kan echter ook plaats vinden parallel met het politieke of gerechtelijke onderzoek, ook nadat reeds besloten werd te dagvaarden. Dit laatste is het geval in het Belgische model van herstelbemiddeling voor meerderjarige daders. De bemiddelingsuitkomst kan dan een invloed uitoefenen op de straftoemeting. Ten slotte wordt ook meer en meer bemiddeld in de fase van de strafuitvoering, en hiervoor kan dan weer verwezen worden naar het Nederlandse project herstelbemiddeling en naar het recente Vlaamse initiatief om een bemiddelingsaanbod uit te werken in het kader van de detentie.

Organisatie van bemiddeling

Er bestaan talrijke modellen wat betreft de *interne organisatie* van bemiddelingsdiensten. Er werd reeds gewezen op het al dan niet werken met vrijwilligers. Het vrijwilligersmodel is binnen Europa sterk aanwezig in Noorwegen, Finland en Frankrijk, terwijl het ook in Canada en de Verenigde Staten de dominante variant is. Het prototype is een groep van 20 tot 30 burgers die in hun vrije tijd het eigenlijke bemiddelingswerk doen, hierbij ondersteund door een professionele coördinator. De coördinator staat ook in voor de samenwerking met justitie en andere diensten en voor de selectie, de training en de supervisie van de bemiddelaars. De vrijwilligers ontvangen een onkostenvergoeding, maar meer en meer komt de formule voor van de 'betaalde vrijwilliger'. Deze ontvangt naast een onkostenvergoeding een kleine som per dossier, bedoeld als honorering en aanmoediging. Naar analogie met de sector van de slachtofferhulp kiest men voor een vrijwilligersmodel niet enkel in functie van het verhogen van de totale

22. EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE (ed.), *o.c.*

23. I. AERTSEN, 'Mediation bei schweren Straftaten – auf dem Weg zu einer neuen Rechtskultur?' in C. PELIKAN (ed.), *Mediationsverfahren: Horizonte, Grenzen, Innensichten (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie)*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, 115-138.

capaciteit, maar ook in de hoop bepaalde maatschappelijke effecten te sorteren. Bij bemiddeling gaat het dan vooral om sociaal-pedagogische oogmerken. Door het inschakelen van vrijwilligers, die op hun beurt hun ervaring doorgeven aan anderen, betreft men op een constructieve wijze de samenleving op de criminaliteitsproblematiek. Stereotype opvattingen over criminaliteit worden tegengegaan en het sociale weefsel in het algemeen wordt versterkt. Een breed, uitdijend effect wordt gerapporteerd door vele bemiddelaars, die getuigen hoe door hun opleiding en praktijk van bemiddeling sociale vaardigheden in het omgaan met conflicten in de eigen omgeving worden versterkt.

De *externe organisatie* van bemiddelingsdiensten verwijst naar de relatie met het strafrechtssysteem, met andere organisaties zoals reclassering en slachtofferhulp en diverse sociale diensten en ten slotte met de samenleving in het algemeen. Deze relatie is mede afhankelijk van het statuut dat bemiddelingsdiensten hebben: een overheidsdienst (in de justitiële, bestuurlijke of welzijnssector), een volledig private dienst (in principe gesubsidieerd door de overheid) of een gemengd samenwerkingsverband. Bemiddelingsdiensten in Europese landen kunnen in die zin gesitueerd worden op een continuüm naargelang zij meer of minder aanleunen bij het formele strafrechtssysteem. Aan het ene einde zien we bemiddelingsdiensten, zoals strafbemiddeling in België, die onder het gezag van het openbaar ministerie opereren en formeel deel uitmaken van het strafrechtssysteem. In Frankrijk is er – voor een bepaald type bemiddeling – sprake van een ‘delegatie’ naar bemiddelingsdiensten of naar individuele bemiddelaars. Bemiddelingsdiensten die functioneren onder, of nauw samenwerken met, de reclassering, genieten doorgaans een zekere autonomie, die echter nog zeer verschillend kan zijn van land tot land. Een relatief grote autonomie kan geboden worden waar bemiddeling georganiseerd wordt door lokale, administratieve overheidsdiensten, zoals in Noorwegen en Finland. Een grote samenlevingsbetrokkenheid kan ten slotte verwacht worden waar bemiddeling gedaan wordt door onafhankelijke, private organisaties, die functioneren in een samenwerkingsverband met justitie. Deze situatie doet zich gedeeltelijk voor in onder meer België, Duitsland en Frankrijk.

Samenhangend met deze organisatorische kenmerken onderscheidt Marshall twee grote modellen van slachtoffer-daderbemiddeling: het maatschappelijk-werk model en het onafhankelijke bemiddelingsmodel.²⁴ Het maatschappelijk-werk model is vanuit een behandelings- of confronterende logica vooral uit op gedragsverandering bij de dader, terwijl het onafhankelijke model bemiddeling eerder ziet als een gelijke dienstverlening aan zowel dader als slachtoffer, zonder verdere effecten te beogen. Het maatschappelijk-werkmodel richt zich doorgaans tot een beperkte doelgroep, die bij voorkeur gesitueerd wordt op een diversie- of strafuitvoeringsniveau. Het onafhankelijke bemiddelingsmodel hanteert weinig of geen beperkingen wat betreft het delicttype en de fase van de strafrechtelijke afhandeling. In het maatschappelijk-werkmodel is een dominante rol weggelegd voor professionele bemiddelaars, terwijl het onafhankelijke model meer ruimte laat voor inschakeling van vrijwilligers. Het onafhankelijke

24. T.F. MARSHALL, ‘The evolution of restorative justice in Britain’, *European Journal on Criminal Policy and Research* 1996, 4.4, 21-43. De geschetste modellen vertrekken van de situatie in het Verenigd Koninkrijk, maar zijn herkenbaar in een ruimere Europese context.

model hanteert tevens een minder directieve stijl: de controle over het bemiddelingsproces wordt zoveel mogelijk aan de partijen gelaten, die zo autonoom mogelijk een eigen oplossing uitwerken. De bemiddelaar fungeert hier als een niet-sturende procesbegeleider of *facilitator*. Hoe dan ook blijkt telkens weer de professionele achtergrond van de bemiddelaar een sterke invloed uit te oefenen op de bemiddelingsstijl. Een verder te toetsen hypothese is dat verschillen in opleiding en professionele achtergrond in grote mate bepalend zijn voor het al dan niet direct bemiddelen: bemiddelaars met een hulpverleningsachtergrond zouden voorzichtiger zijn om de partijen *face-to-face* met elkaar in contact te brengen en verkiezen bijgevolg indirecte vormen van bemiddeling.

Bemiddelingsdiensten die extern zijn aan het formele strafrechtssysteem hebben mogelijk het voordeel een meer soepele aansluiting te vinden bij ontwikkelingen in de samenleving en de evoluerende rechtsbeleving. In die zin kunnen zij de relatie tussen de burger en het rechtssysteem helpen verbeteren. Toch blijven vele gerechtelijke instanties het moeilijk te hebben met het geven van vertrouwen aan deze onafhankelijke bemiddelingsdiensten. Dit wordt, abstractie makend van de situatie in de Scandinavische landen, nog versterkt ten aanzien van vrijwilligersdiensten. Een knelpunt voor vele onafhankelijke bemiddelingsdiensten – maar ook voor bemiddelingsdiensten die zich dicht bij justitie bevinden – in vrijwel alle Europese landen betreft dan ook het tekort aan dossierverwijzingen vanwege de gerechtelijke instanties.²⁵ De afhankelijkheidsrelatie van deze diensten staat haaks op de opvatting dat bemiddeling een vorm van dienstverlening is die toegankelijk moet zijn voor iedere burger.

Wettelijk kader

Een aantal Europese landen heeft bepaalde vormen van slachtoffer-daderbemiddeling voorzien van een wettelijk kader. Het opnemen van bemiddeling in de wetgeving kan gebeuren op verschillende manieren:²⁶

- a) bemiddeling wordt geïntegreerd in de Wet op de jeugdbescherming. Dit gebeurde bijvoorbeeld in Duitsland, Finland, Oostenrijk en Polen. Bemiddeling wordt hier geïnitieerd door de vervolgende instantie of door de rechter;
- b) bemiddeling voor meerderjarige daders wordt geregeld in het Wetboek van Strafvordering (België, Frankrijk, Finland, Oostenrijk en Polen) en/of door een bepaling in het Strafwetboek (Duitsland, Finland en Polen). In Frankrijk voorziet het Wetboek van Strafvordering ook een vorm van bemiddeling voor minderjarigen (*réparation*). Het meest voorkomende systeem betreft bemiddeling op initiatief van het parket, dat op basis van het opportuniteitsbeginsel kan beslissen een dossier door te verwijzen naar een interne of externe bemiddelingsdienst;

25. EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE (ed.), *o.c.*

26. Niet steeds spreekt de wet expliciet van 'bemiddeling'. In een aantal gevallen wordt onrechtstreeks naar bemiddeling of andere herstelrechtelijke modaliteiten verwezen door formuleringen in te voegen met betrekking tot het opnemen van verantwoordelijkheid, schadevergoeding of andere vormen van herstel ten aanzien van het slachtoffer en eventueel de samenleving. In Engeland en Wales staat de *Youth Justice and Criminal Evidence Act* van 1999 hiervoor model. Niet minder dan 154 *Youth Offending Teams* werden opgericht, waarvan de opdrachtbepaling een sterke herstelrechtelijke inslag heeft.

- c) bemiddeling wordt geregeld door een autonome Bemiddelingswet, die eventueel van toepassing is op zowel minderjarigen als meerderjarigen. Dit is het geval voor Noorwegen, waar de Wet op de gemeentelijke bemiddelingsdiensten op vrij gedetailleerde wijze de verschillende aspecten van bemiddeling reguleert, en dit zowel voor strafrechtelijke als voor civiele zaken.²⁷ Van meer recente datum is de Tsjechische Probatie- en Bemiddelingswet, die begin 2001 van kracht werd. Deze voorziet in de oprichting van nieuwe probatie- en bemiddelingsdiensten die ressorteren onder het Ministerie van Justitie.

3. Ontwikkelingen op supranationaal vlak

Na dit summiere overzicht van ontwikkelingen inzake slachtoffer-daderbemiddeling in een aantal Europese landen moet aandacht geschonken worden aan meerdere initiatieven op supranationaal niveau. Vooraleer in te gaan op enkele vrij recente beleidsinitiatieven op dat vlak, wijzen we op reeds langer bestaande vormen van bilaterale of regionale samenwerking met betrekking tot beleidsontwikkeling, onderzoek en vorming inzake slachtoffer-daderbemiddeling. Deze samenwerking, die zich de voorbije tien jaren op verschillende plaatsen in Europa heeft gemanifesteerd, werd gestimuleerd door organisaties zoals de *Conférence Permanente Européenne de la Probation* (CEP), die in 1997 haar jaarlijkse congres aan het thema slachtoffer-daderbemiddeling wijdde.²⁸

RAAD VAN EUROPA

De Raad van Europa heeft met betrekking tot de implementatie van slachtoffer-daderbemiddeling een aantal activiteiten ondernomen. Ondersteuning werd geboden aan Oost-Europese landen door het organiseren van seminars en training. In 1996 werd op verzoek van het *European Committee on Crime Problems* (CDPC) een expertencomité inzake bemiddeling in strafrechtelijke zaken aangesteld. De werkzaamheden van dit comité resulteerden in 1999 in een Aanbeveling van het Comité van Ministers.²⁹ Deze *Recommendation R(99)19*, vergezeld van een *Explanatory Memorandum*, beveelt de regeringen van de lidstaten aan om de principes, zoals in de Aanbeveling uiteengezet, 'in overweging te nemen bij het ontwikkelen van bemiddeling tussen slachtoffers en daders van misdrijven'.³⁰ In de preambule van de Aanbeveling wordt bemiddeling voorgesteld als 'een flexibele, omvattende, probleemoplossende en participatieve optie, als aanvulling of als alternatief voor de klassieke strafrechtspleging'. De Aanbeveling gaat uit van 'de noodzaak om een actieve, persoonlijke deelname in de strafrechtelijke afhandeling te bevorderen vanwege slachtoffer en dader en even-

27. In de praktijk betreft het in Noorwegen vooral strafrechtelijke zaken, die worden doorverwezen door de politie of het openbaar ministerie. Toch kunnen ook sociale diensten, scholen en de partijen zelf rechtstreeks een beroep doen op de bemiddelingsdienst.

28. J. MUTZ en E. MARKS, *Mediation and Probation. Report Seminar from 8th-12th October 1997, Wittenberg, Germany*, Utrecht, Conférence Permanente Européenne de la Probation (CEP), 1999.

29. COUNCIL OF EUROPE, *Mediation in Penal Matters. Recommendation No. R(99)19 and Explanatory Memorandum*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2000.

30. De hier geciteerde passages uit de Aanbeveling betreffen een niet-officiële vertaling.

tueel andere getroffen partijen, alsook om de betrokkenheid van de gemeenschap te verhogen'. Voor slachtoffers wordt 'het legitiem belang erkend om hun stem te laten horen aangaande de gevolgen van hun slachtofferschap, om te communiceren met de dader en om verontschuldiging en herstel te verkrijgen'. Aan de kant van daders dient het verantwoordelijkheidsgevoel gestimuleerd te worden en moeten concrete mogelijkheden geboden worden voor goedmaking, wat tevens de reïntegratie en rehabilitatie kan ten goede komen. De Aanbeveling zelf definieert bemiddeling als 'ieder proces waarbij aan het slachtoffer en de dader de mogelijkheid geboden wordt om, op vrijwillige basis, actief deel te nemen aan de oplossing van problemen die voortvloeien uit het misdrijf, en dit met de hulp van een onpartijdige derde (bemiddelaar)'. Vervolgens worden vijf algemene principes geformuleerd:

- 1) bemiddeling in strafrechtelijke zaken kan enkel plaats vinden mits vrijwillige instemming van de partijen. De partijen moeten deze instemming kunnen in trekken in elke fase van de bemiddeling;
- 2) de gesprekken tijdens de bemiddeling zijn vertrouwelijk en mogen nadien niet gebruikt worden, tenzij met het akkoord van de partijen;
- 3) bemiddeling in strafrechtelijke zaken dient een algemeen beschikbare dienstverlening te zijn;
- 4) bemiddeling in strafrechtelijke zaken zou beschikbaar moeten zijn in iedere fase van de strafrechtspleging;
- 5) aan bemiddelingsdiensten dient in het kader van de strafrechtspleging voldoende autonomie verleend te worden.

De Aanbeveling benadrukt het belang van regelgeving op nationaal vlak, maar vereist niet expliciet dat bemiddelingsprocedures worden geregeld door de formele wet. Rekening houdend met de eigen aard van bemiddeling, wordt gewezen op het gevaar van overregulering. Wetgeving dient vooral de toepassing van bemiddeling mogelijk te maken en te bevorderen. Wel moet voorzien worden in duidelijke richtlijnen die bepalen hoe op bemiddeling een beroep kan gedaan worden. Deze richtlijnen dienen in het bijzonder te slaan op de voorwaarden voor verwijzing van dossiers naar een bemiddelingsdienst en op de behandeling van de zaken na bemiddeling. Fundamentele, procedurele rechtswaarborgen dienen van toepassing te zijn. Met name wordt gewezen op het recht op rechtsbijstand en op vertaling of een tolk.³¹ Vervolgens bevat de Aanbeveling een aantal artikelen die betrekking hebben op het verloop van de strafrechtspleging. Zo wordt gesteld dat de beslissing om een strafzaak naar bemiddeling te verwijzen

31. Het recht op rechtsbijstand wordt in de Aanbeveling en de Explanatory Memorandum niet verder gedefinieerd. Vaak ontstaat discussie of deze rechtsbijstand ook betrekking heeft op de aanwezigheid van een advocaat tijdens de bemiddelingsgesprekken. GROENHUIJSEN wijst op de negatieve invloed die van zulke aanwezigheid blijkt uit te gaan op het succesvol bereiken van een overeenkomst. Advocaten tonen vaak een weerstand ten aanzien van bemiddeling: *'they want to preserve their monopoly in litigation and they have vested financial interests in using the conventional legal procedures'*. GROENHUIJSEN stelt voor dat de deelnemers alleszins toegang moeten hebben tot relevante wettelijke informatie, maar dat het op zijn minst twijfelachtig is of de rechtsbijstand zich moet uitbreiden tot de aanwezigheid *tijdens* de bemiddeling. Hij volgt daarmee de ontwerp-resolutie van de Verenigde Naties (zie verder), waarin gesteld wordt dat de partijen het recht hebben op wettelijk advies *voor en na* het herstelrechtelijke proces (M. GROENHUIJSEN, 'Victim-Offender Mediation: Legal and Procedural Safeguards. Experiments and Legislation in Some European Jurisdictions' in EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE (ed.), o.c., 69-81).

voorbehouden dient te worden aan de gerechtelijke instanties. Alvorens akkoord te gaan met bemiddeling, moeten de partijen volledig geïnformeerd worden over hun rechten, over de aard van het bemiddelingsproces en over de mogelijke gevolgen van hun beslissing. Rechtswaarborgen die gelden voor minderjarigen in gerechtelijke procedures, moeten eveneens van toepassing zijn op hun deelname aan bemiddeling. Beide partijen dienen 'de basisfeiten van het geval erkend te hebben', alvorens bemiddeling zinvol kan starten.³² De verwijzing van een zaak naar bemiddeling moet gepaard gaan met de opgave van een redelijke termijn waarbinnen de bevoegde gerechtelijke instanties moeten geïnformeerd worden over de stand van de bemiddelingsprocedure. Het afzien van rechtsvervolgning ten gevolge van een geslaagde bemiddeling dient het statuut te hebben van een gerechtelijke beslissing en sluit vervolging voor dezelfde feiten uit (*ne bis in idem*).

Volgt een aantal bepalingen met betrekking tot het functioneren van bemiddelingsdiensten. Bemiddelingsdiensten moeten beheerd worden aan de hand van erkende standaards. Er moet voorzien worden in bekwaamheidsnormen, deontologische regels, supervisie en duidelijke regels inzake selectie, vorming en evaluatie van bemiddelaars. Bemiddelaars dienen gerekruteerd te worden uit alle geledingen van de maatschappij en moeten goed vertrouwd zijn met lokale groepen en culturen. Bij de aanvang van de bemiddeling moet de bemiddelaar geïnformeerd worden over de relevante feiten van het dossier en dient de gerechtelijke overheid de nodige documenten ter beschikking te stellen. Bemiddeling dient te gebeuren op een onpartijdige en respectvolle manier ten aanzien van beide partijen. De bemiddelaar moet zorgen voor een veilige en comfortabele omgeving waarin de bemiddeling kan plaats vinden, in principe achter gesloten deuren. Niettegenstaande het principe van vertrouwelijkheid, moet de bemiddelaar informatie aangaande 'dreigende zware misdrijven', waarvan hij kennis krijgt tijdens de bemiddeling, bekend maken. Overeenkomsten moeten door de partijen op vrijwillige wijze worden afgesloten en kunnen enkel redelijke en proportionele verplichtingen bevatten. De bemiddelaar dient aan de gerechtelijke overheden te rapporteren over de ondernomen stappen en over het resultaat van de bemiddeling. Het verslag van de bemiddelaar mag de inhoud van de bemiddelingsgesprekken niet weergeven, noch een oordeel uitdrukken over het gedrag van de partijen tijdens de bemiddeling. De Aanbeveling sluit af door het belang te benadrukken van voortdurend overleg tussen gerechtelijke instanties en bemiddelingsdiensten en door aandacht te vragen voor onderzoek en evaluatie.

EUROPESE UNIE

Eveneens in 1999 wees de Europese Unie op het belang van 'bijkomend onderzoek en experimenten op het vlak van slachtoffer-daderbemiddeling', met bijzondere aandacht voor de belangen van het slachtoffer. Dit gebeurde in het ka-

32. In de *Explanatory Memorandum* wordt toegelicht dat deze voorwaarde, aan de kant van de dader, niet mag gelijk gesteld worden met het formeel bekennen van schuld. Deelname aan bemiddeling mag in de verdere gerechtelijke procedure evenmin aangewend worden als een vorm van schuldbekentenis.

der van de *Communication on Crime Victims in the European Union: Reflections on Standards and Action*.³³

Belangrijker echter is het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie d.d. 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.³⁴ Door dit Kaderbesluit – een initiatief van de Portugese regering – worden de lidstaten verplicht hun nationale wetgeving op een aantal punten aan te passen in functie van een minimale bescherming van de rechten van slachtoffers. Het document bevat ook een specifieke bepaling inzake slachtoffer-daderbemiddeling. Meer bepaald wordt in artikel 10 voorgeschreven:

- “1. *Each Member State shall seek to promote mediation in criminal cases for offences which it considers appropriate for this sort of measure;*
2. *Each Member State shall ensure that any agreement between the victim and the offender reached in the course of such mediation in criminal cases can be taken into account.*”

Overeenkomstig artikel 17 krijgen de lidstaten tot 22 maart 2006 de tijd om hun wetgeving en procedures op dit vlak aan te passen. Niettegenstaande de vaagheid en mogelijk beperkte draagwijdte van de formulering van artikel 10, kan toch verwacht worden dat van deze bepaling een grote invloed zal uitgaan. Dit zal alleszins zo zijn voor landen die nog niet over een wettelijk kader inzake bemiddeling beschikken, en ook onrechtstreeks voor een aantal kandidaat-lidstaten van de E.U. Hoe dan ook wordt bemiddeling erkend als een praktijk die in het belang van het slachtoffer kan gehanteerd worden en die binnen de vijf jaar effectief beschikbaar moet gemaakt worden in alle lidstaten van de Europese Unie.

VERENIGDE NATIES

Eveneens relevant in een Europese context is de *U.N. Draft Resolution on Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*.³⁵ Deze ontwerp-resolutie, die teruggaat op het initiatief van een alliantie van (internationale) niet-gouvernementele organisaties, werd in april 2000 goedgekeurd door de *U.N. Crime Commission*. Ten gevolge van een resolutie van de *Economic and Social Council* van juli 2000 en een oproep van de Secretaris-Generaal van de V.N. van december 2000, die positief beantwoord werd door het vooropgestelde minimum van 30 landen, wordt de procedure voor verdere adoptie thans voortgezet. Deze dient, via de bijkomende adviezen van een internationale expertgroep en de verdere behandeling door de *Crime Commission*, uiteindelijk te resulteren in een Reso-

33. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee* (Brussels, Commission of the European Communities, 14.07.1999; COM (1999) 349 final).

34. *Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings* (2001/220/JHA; *Official Journal of the European Communities* 22.3.2001, L 82/1-4). Kaderbesluiten in de sector van de politie en gerechtelijke samenwerking (Verdrag van Amsterdam, 1997) zijn, ter bevordering van de harmonisering van nationale wetgevingen, bindend voor de lidstaten wat betreft het te bereiken resultaat. Nationale overheden hebben echter de vrijheid om de meest gepaste methoden te kiezen.

35. *Draft Resolution on the use of 'Basic Principles of the use of Restorative Justice Programmes in Criminal Justice', adopted by the U.N. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, April 2000, Vienna.*

lutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De ontwerp-resolutie bevat een aantal opvallende, inhoudelijke overeenkomsten met de Aanbeveling van de Raad van Europa, maar is ruimer opgevat zodat verschillende vormen van herstelrechtelijke interventie hieronder kunnen worden begrepen (zoals onder meer *family group conferencing*). Verhelderend zijn de opgenomen definities met betrekking tot herstelrechtelijke programma's, uitkomsten, processen, partijen en *facilitators*.

VERDERE EUROPESE ONTWIKKELINGEN

In een samenwerkingsverband van een aantal Europese universiteiten werd in 1999 gestart met een postuniversitaire opleiding '*European Master in Mediation*'. Het programma richt zich tot studenten die reeds een zekere ervaring hebben in bemiddelingswerk in een bepaalde maatschappelijke sector (strafrechtelijke, familiale, bure-, school- of commerciële bemiddeling). De bedoeling is dat in het kader van de opleiding een interactie tot stand komt tussen de verschillende bemiddelingssectoren onderling en dit vanuit verschillende nationale contexten.

Ten slotte willen we de oprichting vermelden van het *European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice*. Dit gebeurde in december 2000, na een voorbereidende periode van twee jaar. De doelgroep van het Forum bestaat uit bemiddelingsdiensten en bemiddelaars in de diverse Europese landen, gerechtelijke instanties, beleidsverantwoordelijken en onderzoekers. De algemene doelstelling van het Forum is het helpen oprichten en ontwikkelen van slachtoffer-daderbemiddeling en andere herstelrechtelijke praktijken in Europa. Tot de concrete doelstellingen behoren:

- het bevorderen van internationale uitwisseling van informatie en wederzijdse hulp;
- het bevorderen van een doeltreffend beleid, effectieve dienstverlening en wetgeving gericht op herstelrecht;
- het verkennen en ontwikkelen van de theoretische basis van het herstelrecht;
- het stimuleren van onderzoek;
- het helpen uitwerken van werkingsprincipes, deontologische regels, opleiding en praktijkstandaards.

Dialogo tussen praktijkwerkers, beleidsmensen en onderzoekers wordt als een belangrijke waarde beschouwd, alsook de actieve participatie in de werking van het Forum in het algemeen. Voor dit laatste werden meerdere werkgroepen opgericht. Tevens wordt een *Newsletter* uitgegeven, die driemaal per jaar verschijnt. Lidmaatschap staat open voor zowel individuen als voor lokale, regionale, nationale en internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties.