

Slachtoffers van misdrijven

Er vindt een merkwaardige heropleving plaats van de aandacht die aan slachtoffers van misdrijven besteed wordt. Deze verhoogde belangstelling krijgt bovendien vorm in een aantal wetgevende initiatieven. Op Europees vlak werd op 24 november 1983 door de Raad van Europa Verdrag nr. 116 'Relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes' voor ondertekening door de lidstaten opengesteld. Door diezelfde Raad van Europa werd bovendien in juni 1985 een Aanbeveling uitgevaardigd die betrekking heeft op de rechtspositie van het slachtoffer in het strafrecht en de strafprocedure (Aanbeveling nr. R (85) 11). Alhoewel er zeker geen rechtstreeks verband bestaat met het Europees Verdrag — België is (nog) niet tot ondertekening over gegaan — heeft de Belgische wetgever ook, vrij onverwacht, een initiatief genomen. De artikelen 28 tot 41 van de Wet van 1 augustus 1985 'houdende fiscale en andere bepalingen' (*B.S.*, 6 augustus 1985) voorzien in de toekenning van hulp door de Staat aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden. Op het vlak van de Vlaamse Gemeenschap tenslotte publiceerde het Belgisch Staatsblad een Besluit van de Vlaamse Executieve 'houdende voorwaarden inzake de erkenning en subsidiëring van de diensten voor forensische welzijnszorg' (*B.S.*, 28 november 1985). In artikel 1 van dit besluit lezen we dat voor de toepassing van dit besluit o.m. in aanmerking komen de diensten voor forensische welzijnszorg die gespecialiseerd zijn in ... 'slachtofferhulp: materiële, morele en psycho-sociale hulpverlening aan personen die het slachtoffer worden van een misdrijf en hun naastbestaanden'. Kortom, nadat de slachtoffers van misdrijven en hun problemen lange tijd door de overheid min of meer genegeerd werden, lijkt het er op dat nu pogingen ondernomen worden om de achterstand op te halen.

Het slachtoffer als randfiguur in de strafrechtsbedeling

Het slachtoffer is lange tijd een randfiguur geweest in de strafrechtsbedeling. Het behoort niet tot de expliciete doelstellingen van het strafrecht de individuele nood van slachtoffers van misdrijven te lenigen of hun schade te herstellen. Hoogstens kan men stellen dat de overheid door bestrijding van criminaliteit en door resocialisatie van delinquenten op een onrechtstreekse wijze slachtoffer-schap wil vermijden. Deze basisfilosofie leidde er toe dat de aandacht quasi volledig werd toegespitst op de dader en dat het slachtofferperspectief uit het vizier verdween. In de marge van het strafproces dat tegen de dader wordt gevoerd wordt aan het slachtoffer weliswaar de mogelijkheid geboden een individuele actie tot het bekomen van (financieel) schadeherstel te voeren maar veel hulp moet het slachtoffer daarbij van de overheid niet verwachten. Integendeel. Uit de huidige positiefrechtelijke regeling blijkt zelfs een zeker wantrouwen tegenover de bemoeienissen van het slachtoffer in de strafprocedure. Diens tussen-

komst wordt door sommigen bovendien als storend ervaren omdat de aandacht daardoor van de eigenlijke doelstellingen, criminaliteitsbestrijding en individuele resocialisatie, zou afgeleid worden.

Het is hoe dan ook een merkwaardige vastelling dat de strafrechtsbedeling voor haar werking in grote mate afhankelijk is van diezelfde slachtoffers. Door klacht neer te leggen of aangifte te doen van strafbare feiten creëren deze de mogelijkheid om strafrechtelijk tegen de daders op te treden. Een slachtoffer dat geen aangifte doet is in feite een nutteloos iemand. De eerste tussenkomsten van de politie en de ondervragingen kunnen de indruk wekken dat de samenleving zich effectief met hun problemen als slachtoffer bezighoudt. De verwachtingen zijn dan ook meestal hoog gespannen. Vrij snel zullen zij echter moeten constateren dat zij voornamelijk nog slechts dienen als getuige in functie van de samenstelling van het dossier tegen de dader. Voor zoverre er nog interesse betoond wordt voor hun schade, blijkt dit te maken te hebben met de exacte kwalificatie van de te vervolgen feiten. Meer en meer slachtoffers krijgen dan ook het gevoel dat zij misbruikt worden voor doelstellingen die hen grotendeels vreemd zijn. Zij zijn een gebruiksvoorwerp in een strafproces dat een antwoord wil zijn van de samenleving op het gepleegde misdrijf waar zij direct bij betrokken waren, maar in de loop van het parcours komen zij tot de bevinding dat de investering die van hen gevraagd wordt niet bijdraagt tot het herstel van de hen aangedane schade maar enkel tot bestraffing van de dader. Deze bestraffing laat dan ook nogal eens een wrange nasmaak achter.

Een kentering in de rechtspositie van slachtoffers?

De verbetering van de rechtspositie van slachtoffers is al meermaals, tevergeefs, bepleit in het verleden. Het is echter vooral gedurende de laatste 15 jaar dat meer en meer de overtuiging veld wint dat dit meteen een herbezinning vraagt over de doelstellingen van het strafrecht zelf. Het wordt meer en meer duidelijk dat het met de realisatie van de klassieke doelstellingen van het strafrecht niet zo'n vaart loopt. De vraag is dan ook of deze doelstellingen niet geherformuleerd moeten worden en b.v. schadeherstel van het individuele slachtoffer niet moet verheven worden tot één van de te bereiken doelen. Wanneer immers de geëigende doelstellingen niet meer bereikt worden en als ook de rechtstreekse slachtoffers niet aan hun trekken komen, kan dit vreemde maatschappelijke gevolgen hebben. Het zou wel eens kunnen gebeuren dat individuele of groepen slachtoffers, die de gevolgen van grote en kleine criminaliteit letterlijk het meest tastbaar ondergaan, gaan revolteren op een — overigens begrijpelijke — emotionele en irrationele wijze. De oprichting van burgermachten en de her en der opduikende signalen van eigenrichting zijn in dit verband tekenen aan de wand. Er moet trouwens op toegezien worden dat het leed van concrete slachtoffers en de onrustgevoelens van potentiële slachtoffers niet misbruikt worden in de politiek-ideologische roep om strengere bestraffing. In de Verenigde Staten boeken conservatieve stromingen een niet gering succes door o.m. te ageren voor vetorecht van het slachtoffer op verlening van voorlopige invrijheidstelling van delinquenten en voor een grotere invloed van het slachtoffer op het proces van bestraffing. Het is duidelijk dat daardoor deze slachtoffers niet de erkenning krijgen waar ze be-

hoeft aan hebben doch slechts gebruikt worden in pleidooien die overigens het failliet van het actuele systeem niet kunnen verdoezelen.

Wil men op effectieve wijze tegemoet komen aan de problemen die slachtoffers van misdrijven ondervinden zal men er op de eerste plaats moeten op letten hen als dusdanig, met hun specifieke problematiek, te erkennen en moeten inspelen op de reële behoeften van het slachtoffer als rechtstreeks betrokkene. Twee dimensies zijn daarbij van belang. Niet alleen zal er een verbetering moeten komen van het wettelijk instrumentarium dat hen ter beschikking wordt gesteld om hun belangen te vrijwaren, m.a.w. een verbetering van hun wettelijke positie, eventueel maar niet noodzakelijk in het strafproces. Om bovendien te vermijden dat een positiefrechtelijke verbetering enkel formele beloften inhoudt zal tevens aandacht moeten besteed worden aan de concrete bejegening van slachtoffers door de justitiële instanties en de hulpverlening.

Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden

Sinds de Wet van 1 augustus 1985 voorziet onze wetgeving de mogelijkheid tot financiële tegemoetkoming van overheidswege aan slachtoffers van geweldsmisdrijven. België volgt daarmee het voorbeeld van meerdere buurlanden — schadefondsen functioneren b.v. sedert 1976 in Nederland en West-Duitsland, sedert 1977 in Frankrijk — en creëert daardoor ook de mogelijkheid over te gaan tot ondertekening van het Verdrag van 24 november 1983 van de Raad van Europa. De inwerkingtreding van deze wet zal wellicht nog enige tijd op zich laten wachten. Alvorens operationeel te worden moet immers nog het uitvoeringsbesluit worden opgemaakt, moeten er commissieleden benoemd, een secretariaat georganiseerd en moeten vooral nog de begrotingskredieten goedgekeurd worden. Alhoewel het dus op dit ogenblik nog niet opportuun is een gedetailleerde bespreking van de nieuwe regeling te geven, is het toch reeds mogelijk de krachtlijnen van deze niet onbelangrijke innovatie te schetsen.

Er wordt een bijzonder *'Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden'* opgericht, dat afhangt van de begroting van de Minister van Justitie. Dit fonds zal gespijsd worden door een bijzonder krediet op deze begroting enerzijds en door een bijdrage van degenen die tot een criminele en correctionele straf veroordeeld worden anderzijds. Meer bepaald zal de rechter in die gevallen de verplichting uitspreken om een bedrag van 5 fr. (x 60, dus 300 fr) te betalen tot financiering van het Fonds.

Een *'Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden'* onder voorzitterschap van een magistraat en verder bestaande uit een ondervoorzitter (magistraat), twee advocaten, twee ambtenaren en een secretaris — zal uitspraak doen over verzoeken tot toekenning van een voorschot, een hoofdhulp of een aanvullende hulp. Het gebruik van de notie 'hulp' en niet 'schadevergoeding' is niet zonder belang. De wet voorziet geen subjectief recht op schadevergoeding maar een financiële tegemoetkoming, gesteund op de idee van collectieve solidariteit en niet — er werd gedurende de parlementaire voorbereiding angstvallig en meermaals de nadruk op gelegd — op één of andere vorm van schulderkenning door de staat. Vandaar ook dat deze 'hulp' een subsidiair karakter heeft — het slachtoffer zal in principe eerst de gewone wegen (vordering tegen de dader, maatschappelijke zekerheid, private verzekeringen (!)) moeten uitput-

ten — en dat de tegemoetkoming forfaitair en naar billijkheid zal vastgesteld worden.

Rechthebbende is degene die een 'ernstig lichamelijk letsel of nadeel voor zijn gezondheid heeft ondervonden als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad' (art. 31). Op te merken valt dat het toepassingsgebied strikt beperkt blijft tot de categorie van de opzettelijke gewelddaden. Alle andere misdrijven en b.v. heel de sector van de vermogensdelicten vallen er buiten. Wanneer het rechtstreekse slachtoffer overleden is, kunnen de personen ten laste op het ogenblik van diens overlijden (niet noodzakelijk alleen de erfgenamen), hulp genieten op voorwaarde dat zij zich in een ernstige materiële noodtoestand bevinden. Een belangrijke ontvankelijkheidsvoorwaarde is dat het slachtoffer zich uit hoofde van de feiten burgerlijke partij heeft gesteld. Men zal trouwens bij het verzoekschrift, naast de stukken tot staving van de schade, een afschrift moeten voegen van de rechterlijke beslissing waarbij uitspraak wordt gedaan over de strafvordering. Naar gelang het geval zal het hier de uitspraak van de vonnisrechter of de beslissing van het onderzoeksgerecht betreffen. Het valt te vrezen dat deze voorwaarden tot moeilijkheden aanleiding zullen geven. Niet alleen zal het aantal burgerlijke partijstellingen, ook tegen onbekenden, bij de onderzoeksrechter flink de hoogte ingaan, ook wanneer het gerechtelijk onderzoek geen enkele kans op succes heeft, maar bovendien kan men zich afvragen op welke wijze een slachtoffer de onderzoeksrechter zal kunnen dwingen zijn dossier af te sluiten teneinde een beslissing van het onderzoeksgerecht uit te lokken.

Voor welke schade zal de overheid tussenkomen? Voor rechtstreekse slachtoffers voorziet de wet een vergoeding voor het verlies of de vermindering van inkomsten, voor tijdelijke of permanente invaliditeit en voor medische en ziekenhuiskosten. Personen ten laste kunnen enkel aanspraak maken op een tegemoetkoming voor het verlies van levensonderhoud. In spoedeisende gevallen — denk maar aan langdurige onderzoeken — zal een voorschot kunnen toegekend worden en wanneer na een definitieve beslissing van de commissie de schade in ernstige mate toeneemt zal een bijkomend bedrag kunnen aangevraagd. De wet voorziet een franchise van 10.000 fr. en het toegekende bedrag mag nooit hoger liggen dan 2.000.000 fr. Deze beperkingen werden om budgettaire redenen voorzien. Uitbetaling zal trouwens slechts geschieden voor zover het fonds over de nodige middelen beschikt.

De commissie zal het bedrag van de hulp forfaitair en naar billijkheid vaststellen, m.a.w. de vergoeding zal niet noodzakelijk overeenkomen met de werkelijk geleden schade. Zij is daarbij niet gebonden door het gezag van gewijsde van een beslissing van de rechtbank. Anderzijds zijn ook de (burgerlijke of straf-)rechtbanken niet gehouden de evaluatie van de commissie over te nemen. Men kan zich afvragen of er geen gevaar ontstaat voor parallelle rechtspraak met alle interpretatiemoeilijkheden en rechtsonzekerheid vandien. Opvallend is wel dat de wet aan de commissie oplegt om rekening te houden met o.m. de volgende criteria: de financiële toestand van het slachtoffer, het gedrag van de verzoeker indien deze blijkbaar heeft bijgedragen tot het ontstaan of de toename van de schade en met de 'betrekkingen tussen de verzoeker en de dader'. Klaarblijkelijk is het de bedoeling misbruiken en bedrieglijke verzoeken te weren en vergoeding uit te sluiten wanneer, naar het oordeel van de commissie, het slachtoffer een verwijt treft.

Beroep tegen de beslissingen van de commissie, die gemotiveerd moeten zijn, is niet mogelijk. Eventueel kan de belanghebbende bij de Raad van State een vordering instellen tot nietigverklaring voor overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen of voor overschrijding of misbruik van macht.

Tot slot moet er op gewezen worden dat deze regeling de verplichting tot schadevergoeding vanwege de daders niet opheft. De Staat kan de vergoeding toegekend aan het slachtoffer terugvorderen van de dader d.m.v. indeplaatsstelling en ook het slachtoffer zelf behoudt een rechtsvordering voor het gedeelte dat niet door de hulp van de Staat is gedekt.

Een eerste stap

Door de Wet van 1 augustus 1985 is zeker een eerste stap gezet naar een verbetering van de rechtspositie van personen die slachtoffer worden van ernstige geweldsdelicten, vooral als de dader onbekend is gebleven of insolvent is. In die zin zal deze wettelijke regeling een deeloplossing bieden in een aantal schrijnende gevallen. Toch nog enkele kanttekeningen in dit verband.

De notie solidariteit is in wezen erg restrictief opgevat in die zin dat ze slechts overeenkomt met het financieel aspect van de slachtofferproblematiek en slechts geldt voor een beperkt aantal slachtoffers van slechts bepaalde misdrijven. Uit onderzoek is bovendien reeds gebleken dat de behoeften van slachtoffers veel ruimer liggen dan het weliswaar niet onbelangrijke aspect van de (financiële) schadeloosstelling. Er is daarnaast ook nood aan opvang, persoonlijk contact en begeleiding. Het hogergenoemde decreet van de Vlaamse Executieve verdient o.m. daarom de volle aandacht.

De betekenis van de in de wet geboden mogelijkheid staat of valt met de manier waarop de wet in de praktijk zal worden omgezet door het uitvoeringsbesluit. Dit besluit zal nog enkele verduidelijkingen moeten aanbrengen en zal vooral de voorwaarden moeten scheppen voor een behoorlijke functionering. Het belang van een vlot toegankelijke, snelle, niet-bureaucratische en tegensprekelijke afhandeling kan niet genoeg onderlijnd worden. Men moet van in het begin vermijden te vervallen in de fouten van het Nederlandse Fonds voor vergoeding van slachtoffers van geweldsmisdrijven en de Franse 'Commission d'indemnisation des victimes d'infractions pénales' die alleszins in de beginjaren weinig soelaas boden omdat ze gekenmerkt werden door een moeilijke toegankelijkheid en door ongehoord trage procedures.

Naar een justitieel beleid t.a.v. slachtoffers

Eén van de meest opvallende kenmerken van de nieuwe wet is dat hij in zijn functioneringsvoorwaarden sterk afhankelijk is van de strafrechtspleging zoals die t.a.v. de dader gevoerd wordt en de actuele positie van het slachtoffer daarin (noodzaak aan burgerlijke partijstelling, aan voorafgaandelijke gerechtelijke beslissing). Aan de regeling van het strafproces zelf of aan de positie van het slachtoffer daarin wordt niet in het minst geraakt. Daardoor heeft men de kans gemist om de huidige dadergerichte strafrechtspleging in vraag te stellen en ze te herdenken vanuit de invalshoek van de slachtofferproblematiek. Indien men dit wel

gedaan had, zou men constateren dat een verbetering van de rechtspositie van het slachtoffer reeds mogelijk is door een andere toepassing van het bestaande instrumentarium en door het leggen van andere accenten. Dit heeft alles te maken met het accepteren van het slachtoffer als volwaardige procespartij.

Een effectieve criminele politiek ten behoeve van slachtoffers vereist niet alleen nieuwe wettelijke beschikkingen — het recht doet niet altijd wat het zegt te doen — maar ook vernieuwde attitudes. Aandacht zal moeten besteed worden aan de genoegdoening van het slachtoffer op diverse echelons van de strafrechtspiegeling. Zo kan de vorming van het politiepersoneel verbeterd worden, o.m. in functie van een betere opvang van het slachtoffer; zo kan gezocht worden naar oplossingen die niet noodzakelijk tot vervolging van de dader leiden; zo kan aan de diverse gerechtelijke instanties een informatieplicht opgedragen worden; zo kan gezorgd worden voor een betere rechtstoegang, o.m. door een versoepeling van de procedures van klacht en burgerlijke partij stelling; zo kunnen sancties bedacht die rechtstreeks ten goede komen aan het slachtoffer; zo kan er een coherente politiek van inkomensverwerving uitgewerkt voor gedetineerden die het hen mogelijk maakt effectief voor schadevergoeding van hun slachtoffer te zorgen; zo kan er voorzien worden in een adequate en kosteloze rechtshulp...

De Minister van Justitie heeft verklaard dat de nieuwe regeling op verscheidene punten een opzettelijk experimenteel karakter heeft en dat uit de ervaring met het stelsel zal blijken welke aanpassingen moeten en kunnen worden aangebracht. Hopelijk wordt het dan ook duidelijk dat een vernieuwde aandacht voor de positie van het slachtoffer niet noodzakelijk een negatieve impact moet hebben op de positie van de daders van strafbare feiten. Misschien zou de conclusie van het experiment wel eens kunnen zijn dat om aan de positie van het slachtoffer reëel iets te veranderen men ook de positie van de dader en de sociale reactie op het misdrijf zal moeten herdenken.

Frank Hutsebaut
21 februari 1986