

HOOGGESPANNEN, MAAR NIET INGELOSTE VERWACHTINGEN

Over de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke
gewelddaden¹

M. Cromheecke en H. Sabbe

Op 14 maart 1990 wordt Jan L. het slachtoffer van een gewapende overval op zijn benzinestation. Hij is zwaar gewond en blijft enkele maanden gehospitaliseerd. Bovendien is het weinig waarschijnlijk dat hij volledig zal herstellen en het benzinestation nog zelfstandig zal kunnen uitbaten.

Op 18 september 1990 wordt de dader veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee jaar. De rechtbank kent Jan L., die zich burgerlijke partij heeft gesteld, een schadevergoeding van 250.000 F toe. De kans dat hij deze vergoeding ook daadwerkelijk zal ontvangen, is evenwel erg klein. Hij zal dus elders soelaas moeten zoeken. Hij kan b.v. een vordering instellen bij een particuliere verzekeringsmaatschappij of een aanvraag indienen tot het bekomen van een invaliditeitsvergoeding. Indien hij er niet in slaagt via de traditionele wegen een bevredigende vergoeding te bekomen, kan hij via de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden een beroep doen op hulp van de Staat. In wat volgt willen we de werking van de Commissie aan een kritische analyse onderwerpen. Maar eerst even weergeven waar het precies om gaat.

1. De Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden: Situering

DE OPRICHTING

Slachtoffers van opzettelijke gewelddaden of hun naastbestaanden kunnen – *in theorie* sedert augustus 1985 – een financiële hulp bekomen ten laste van de Staat, tenminste wanneer zij aan bepaalde voorwaarden voldoen.² De middelen voor deze hulp worden geput uit een bijzonder fonds, opgericht bij de begroting van het Ministerie van Justitie. Een administratief rechtscollege, de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, doet uitspraak over de aanvragen.

1. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek onder leiding van Prof. L. HUYSE uitgevoerd door het Instituut Recht en Samenleving (K.U. Leuven), in samenwerking met het Seminarie voor Bijzonder Administratief Recht (Prof. J. VANDE LANOTTE – Universiteit Gent). Het onderzoeksproject werd gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

2. Art. 28 tot 41 Wet 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, *B.S.*, 6 augustus 1985 en Wet 23 juli 1991 tot wijziging van de art. 31 en 34 van de Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, *B.S.*, 24 augustus 1991.

In feite duurde het tot december 1986 voor het eerste uitvoeringsbesluit verscheen.³ De samenstelling van de Commissie liet nog tot maart 1987 op zich wachten⁴ en het huishoudelijk reglement werd pas in september 1987 goedgekeurd.⁵ De eerste zitting van de Commissie ging door op 24 maart 1988.

DE FINALITEIT

Het voorzien in een financiële tegemoetkoming van de Staat voor de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden ligt 'in de lijn van de maatregelen gericht op een betere bescherming van de materiële veiligheid van de burgers ten aanzien van het toenemend geweld en het gevoel van onzekerheid dat hieruit voortvloeit'.⁶ De toenmalige Minister van Justitie stelde bij de oprichting van de commissie dat het er vooral op aankwam 'een eerste stap te zetten bij de erkenning van de specifieke behoeften van de personen wier lichamelijke integriteit is aangetast ingevolge een gewelddaad. De ideale toestand waarnaar (...) zal moeten worden gestreefd, zal waarschijnlijk zijn dat aan de slachtoffers een werkelijk recht op een openbare schadeloosstelling wordt toegekend wanneer de dader van het misdrijf onvermogen is of onbekend'.⁷

DE AANVRAGEN

De wet onderscheidt drie types aanvragen, te weten deze tot toekenning van een voorschot, van een hulp of van een aanvullende hulp.⁸ Het voorschot is er op gericht te voorkomen dat vertraging in de toekenning van de hulp leidt tot ernstige nadelen of ongemakken. Wanneer de toestand van het slachtoffer na de toekenning van de hulp kennelijk verslechtert, kan hij om een aanvullende hulp verzoeken.

De eerste aanvragen dateren van 1987. In dat jaar werden 26 verzoekschriften ingediend. In de volgende jaren zien we een continue, maar weliswaar langzame groei: 54 verzoekschriften in 1988, 67 in 1988, 77 in 1990, 92 in 1991 en 108 in

3. K.B. 18 december 1986 betreffende de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *B.S.*, 20 februari 1987 en K.B. 26 maart 1991 tot wijziging van het K.B. van 18 december 1986 betreffende de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *B.S.*, 10 april 1991.

4. K.B. 25 maart 1987 tot benoeming van de leden van de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *B.S.*, 9 april 1987 en M.B. 31 maart 1987 tot aanwijzing van de leden van het secretariaat van de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *B.S.*, 9 april 1987.

5. K.B. 11 september 1987 tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, ingesteld bij artikel 30 van de Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, *B.S.*, 26 september 1987.

6. *Gedr. St.*, Senaat, 1984-85, 873, nr. 2/1, 5.

7. Ministerie van Justitie, *Hulp van de staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden*, Brussel, 1985, 6.

8. Art. 30 Wet 1 augustus 1985. Om verwarring te vermijden, gebruiken we in wat volgt steeds de term 'bijstand' als we het hebben over de hulp van de Staat in het algemeen, ongeacht het type aanvraag. We spreken alleen van 'een hulp' als het specifiek gaat om die vorm van bijstand (naast 'een voorschot' en 'een aanvullende hulp').

1992.⁹ In de eerste zes jaar van haar bestaan kreeg de Commissie dus 424 verzoekschriften te verwerken.

Soms vraagt een slachtoffer zowel een voorschot als een hulp. Ook gebeurt het dat een naastbestaande een tegemoetkoming vraagt voor zichzelf en één voor haar kinderen. Daardoor kreeg de Commissie eigenlijk 465 aanvragen om bijstand voorgelegd (in 424 verzoekschriften).

Tabel 1 geeft een overzicht van de aanvragen. Meer dan 75% van die aanvragen betreffen een hulp.

Tabel 1. Aanvragen om bijstand

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Totaal
Voorschot	8	18	17	13	16	33	105
Hulp	20	44	54	67	85	89	359
Aanvullende hulp	0	0	0	0	0	1	1
Totaal	28	62	71	80	101	123	465

Bron: Werkingsverslag Commissie¹⁰ + eigen tellingen.

DE BESLISSINGEN

Op 12 april 1988 nam de Commissie haar eerste beslissing. Eind 1992 had ze (al?) 256 beslissingen genomen, waaronder 223 definitieve.¹¹ Zo'n 170 zaken waren toen nog hangende. Tabel 2 geeft een overzicht van de definitieve beslissingen. Opvallend is vooreerst het niet onbelangrijk aandeel van de beslissingen waarbij de afstand van geding wordt vastgesteld.¹² Tevens blijkt dat de beslissingen tot toekenning van een hulp de grootste categorie vormen. Een voorschot wordt veel minder frequent toegekend.¹³

9. Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *Werkingsverslag (1987-1991)*, Brussel, januari 1992, 26. De informatie over 1992 berust op eigen tellingen.

10. Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *Werkingsverslag (1987-1991)*, Brussel, januari 1992, 26.

11. In 41 beslissingen werden bijkomende inlichtingen/onderzoeken gevraagd vooraleer uitspraak te doen over de grond van de zaak. Wel gingen deze beslissingen 'alvorens recht te doen' soms gepaard met de toekenning of verwerping van een vraag tot het bekomen van een voorschot.

12. Het gebeurt dat een slachtoffer verklaart afstand te willen doen van het geding, b.v. omdat hij alsnog een schadeloosstelling kan bekomen langs een andere weg of omdat hij merkt dat hij niet voldoet aan alle voorwaarden e.d.m.

13. Er worden weinig voorschotten aangevraagd en de Commissie kent niet gemakkelijk een voorschot toe. Het 'spoedeisend karakter' van de aanvraag kan veelal niet hard gemaakt worden.

Tabel 2. Definitieve beslissingen

	1988	1989	1990	1991	1992	Totaal
Toekenning – voorschot	2	7	7	2	1	19
– hulp	3	10	14	31	45	103
Verwerping	11	6	10	16	23	66
Afstand	5	7	5	4	14	35
Totaal	21	30	36	53	83	223

Bron: Werkingsverslag Commissie¹⁴ + eigen tellingen.

2. Beperkte bijstand van de Staat

De voorbije zes jaar werd de Commissie slechts 424 keer gevat. In 122 gevallen werd bijstand verleend voor een totaal bedrag van ongeveer 60 miljoen fr.¹⁵

De bijstand van de Staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden blijft dus vrij marginaal. Wat kunnen hier de oorzaken van zijn?

A. RESTRICTIEVE TOEPASSINGSCRITERIA

Om in aanmerking te komen voor bijstand van het fonds moeten tal van voorwaarden worden vervuld. Terzake moet een onderscheid gemaakt worden tussen het rechtstreekse en het onrechtstreekse slachtoffer.

1. Het rechtstreekse slachtoffer

Het rechtstreekse slachtoffer is diegene die een ernstig lichamelijk letsel of nadeel voor zijn gezondheid heeft ondervonden als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad in België gepleegd.¹⁶ Deze bijstand kan enkel gevraagd worden voor verlies of vermindering van inkomen, tijdelijke of permanente invaliditeit, medische kosten en ziekenhuiskosten.¹⁷ De volgende voorwaarden moeten voldaan zijn:

I. de opzettelijke gewelddaad moet in België gepleegd zijn¹⁸;

14. Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *Werkingsverslag (1987-1991)*, Brussel, januari 1992, 28-29.

15. Deze informatie werd geput uit de Parlementaire Vraag nr. 14 van 17 februari 1992 van senator ARTS aan de Minister van Justitie, *R.W.*, 1991-92, 1304. Voor 1992 steunen we op een mededeling van de secretaris van de Commissie.

16. Art. 31, § 1 Wet 1 augustus 1985.

17. Art. 32 Wet 1 augustus 1985. Het limitatieve karakter van dit artikel wordt in meerdere uitspraken van de Commissie expliciet vermeld.

18. Art. 31, § 1 Wet 1 augustus 1985. Dit territorialiteitsprincipe werd al vooropgesteld in art. 3 van de Resolutie R(77)27 (betreffende de schadevergoeding van slachtoffers van strafrechtelijke inbreuken) van de Raad van Europa.

2. de opzettelijke gewelddaad moet gepleegd zijn ná 6 augustus 1985.¹⁹ Een groot deel van de weigeringsbeslissingen van de Commissie in 1988 (7 op 11) was ingegeven door het niet voldaan zijn van deze voorwaarde. Bovendien gaf deze voorwaarde aanleiding tot een aantal gevallen van afstand van geding;

3. er moet aan een strikte causaliteitsvoorwaarde voldaan zijn: de opzettelijke gewelddaad heeft als rechtstreeks gevolg dat het slachtoffer ernstig lichamenlijk letsel of nadeel voor zijn gezondheid heeft ondervonden;

4. het slachtoffer moet ernstig lichamenlijk letsel of nadeel voor zijn gezondheid hebben ondervonden. Dit is een erg vage bepaling die in de praktijk zowel eng als breed kan worden ingevuld. Zo sluit artikel 32 van de Wet heel duidelijk het verlenen van bijstand op grond van morele schade uit. Uit de jurisprudentie van de Commissie blijkt evenwel dat reeds meermaals rekening werd gehouden met de morele schade bij het bepalen van een vergoeding. De bepaling 'lichamelijk letsel of nadeel voor zijn gezondheid' wordt hier dus breed ingevuld. Anderzijds is de commissie restrictief in het verlenen van bijstand wanneer het gaat om een esthetisch nadeel²⁰;

5. het nadeel lijkt niet voldoende en op daadwerkelijke wijze door andere middelen te kunnen worden hersteld.²¹ Het is aan het slachtoffer om eerst de gewone middelen tot schadeloosstelling (b.v. vergoeding door dader of door een stelsel van maatschappelijke zekerheid of door een private verzekering) uit te putten. Deze voorwaarde lijkt ons terecht als waarborg tegen misbruiken²², al kan de vraag gesteld worden of het juist is de 'bewijslast' terzake bij het *slachtoffer* te leggen;

6. het slachtoffer moet, op het ogenblik dat de gewelddaad wordt gepleegd, de Belgische nationaliteit bezitten of gemachtigd zijn het Koninkrijk binnen te komen, er te verblijven of er zich te vestigen²³;

7. het slachtoffer moet zich burgerlijke partij hebben gesteld uit hoofde van de bestanddelen van het strafbare feit van de opzettelijke gewelddaad voor een onderzoeks- of een vonnisgerecht.²⁴ Dit is wellicht de meest omstreden voorwaarde. Het slachtoffer weet niet altijd dat hij zich burgerlijke partij kan stellen of wordt geenszins aangemoedigd om dit te doen. De burgerlijke partijstelling lijkt soms zinloos, b.v. wanneer de dader overleden is; soms onmogelijk, b.v. wanneer de zaak voor een jeugdrechtbank komt; soms te duur in verhouding tot de inzet;

8. het slachtoffer moet aantonen dat een vonnis- of onderzoeksgerecht zich voorafgaandelijk heeft uitgesproken over de echtheid van de feiten die hij aan-

19. Art. 59 K.B. 18 december 1986.

20. Wanneer het letsel minder zichtbare lichaamsdelen aantast, wordt de hulp nagenoeg nooit toegekend. Een (esthetisch) letsel dat op zich een invaliditeitskarakter vertoont en het arbeidsvermogen van het slachtoffer beïnvloedt, kan wel als een voldoende basis beschouwd worden om een hulp toe te kennen.

21. Art. 31, § 1, 1° Wet 1 augustus 1985.

22. Een dubbele schadeloosstelling wordt op verschillende wijzen vermeden. Zo worden de vergoedingen die het slachtoffer van de dader verkrijgt afgetrokken van de hulp. Tevens treedt de Staat in de rechten van het slachtoffer tegen de dader van het misdrijf. Ook kan de Staat in bepaalde gevallen de hulp terugvorderen.

23. Art. 31 Wet 1 augustus 1985, gewijzigd door art. 1 Wet 23 juli 1991.

24. Art. 31 Wet 1 augustus 1985.

klaagt.²⁵ De wet voorziet hier twee uitzonderingen. Ten eerste kan een voorschot gevraagd worden zodra de benadeelde zich burgerlijke partij heeft gesteld.²⁶ Ten tweede kan een hulp gevraagd worden nadat een termijn van twee jaar is verstreken sinds de datum van de burgerlijke partijstelling, als de dader onbekend gebleven is en de strafrechtspleging zich nog in het onderzoeksstadium bevindt²⁷;

9. het slachtoffer moet zijn verzoek, op straffe van verval, binnen een welbepaalde termijn indienen. Voor een hulp bedraagt de verjaringstermijn één jaar, voor een aanvullende hulp tien jaar.²⁸

2. *Het onrechtstreekse slachtoffer*

De *onrechtstreekse slachtoffers* zijn diegenen die op het ogenblik van het overlijden van het slachtoffer, ten gevolge van de opzettelijke gewelddaad bedoeld in de wet, te zijnen laste waren. Bijstand kan worden verleend als ze aan dezelfde voorwaarden voldoen als de rechtstreekse slachtoffers en bovendien in een ernstige materiële noodtoestand verkeren.²⁹ Morele schade wordt niet in aanmerking genomen, alleen het verlies van levensonderhoud telt.³⁰ De populatie 'onrechtstreekse slachtoffers' wordt aldus aanzienlijk ingeperkt. Ouders van vermoorde (schoolgaande) kinderen b.v. vallen uit de boot. Ze waren immers niet ten laste van het kind. Bovendien brengt het overlijden van het kind de ouders op het eerste gezicht niet in een ernstige materiële noodtoestand.

De enge invulling van de notie 'onrechtstreeks slachtoffer' kan een oorzaak zijn van het geringe aantal verzoekschriften dat uitgaat van deze categorie slachtoffers. Amper 13% van alle verzoekschriften gaat uit van onrechtstreekse slachtoffers. Bovendien worden weinig verzoeken gehonoreerd.³¹

B. *GEBREK AAN DOELMATIGE INFORMATIE*

Bij de oprichting van de Commissie werd een uitgebreide informatiecampagne opgezet. Recentelijk werd dit herhaald. Ook in de media wordt regelmatig aandacht besteed aan de Commissie. Bovendien poogt de Commissie zelf de drempel zo

25. Art. 34 Wet 1 augustus 1985. Indien de dader bekend is, vervolgd en veroordeeld kan worden, kan het slachtoffer zich pas tot de Commissie wenden nadat bij een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing uitspraak is gedaan over de strafvordering. Indien de dader niet kan worden vervolgd of veroordeeld, moet het slachtoffer wachten op de beslissing van het onderzoeksgerecht.

26. Art. 36 Wet 1 augustus 1985.

27. Art. 2 Wet 23 juli 1991.

28. Art. 36, § 3 Wet 1 augustus 1985, aangevuld door art. 2 Wet 23 juli 1991 en art. 37 Wet 1 augustus 1985. De verjaringstermijn voor een hulp begint, naargelang van het geval, te lopen vanaf a. de datum waarop de rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is gegaan of b. de beslissing van het onderzoeksgerecht of c. de datum waarop een termijn van twee jaar verstreken is vanaf de burgerlijke partijstelling en de dader nog steeds onbekend is. De verjaringstermijn voor een aanvullende hulp begint te lopen vanaf de dag waarop de hoofdhulp werd vereffend.

29. Een 'ernstige materiële noodtoestand' wordt t.a.v. het slachtoffer zelf niet vereist. Wel houdt de Commissie rekening met diens financiële toestand om het bedrag van de hulp te waarderen. Ook de gevolgen die de gewelddaad hierop gehad heeft of zal hebben worden ingecalculereerd.

30. Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *Werkingsverslag (1987-1991)*, Brussel, januari 1992, 13.

31. Aan de kinderen wordt meestal wel hulp toegekend, voor de echtgenoot ligt het moeilijker.

laag mogelijk te houden.³² Toch worden relatief weinig verzoekschriften aanhangig gemaakt. Een deel ervan loopt dan nog het risico meteen als kennelijk onontvankelijk³³ of ongegrond³⁴ te worden afgewezen. De inspanningen van het secretariaat om fouten tijdig recht te zetten zijn meer dan het vermelden waard. De vaststelling blijft nochtans dat slachtoffers meermaals ten onrechte of te laat bij de Commissie gaan aankloppen. Om dit te vermijden moeten ze zo snel en goed mogelijk geïnformeerd worden.³⁵ De diverse instanties die met slachtoffers in aanraking komen dienen een duidelijk zicht te hebben op de werking van de Commissie.³⁶

De uitspraken van de Commissie worden niet systematisch gepubliceerd. Daardoor zijn de potentiële verzoekers niet goed op de hoogte van het reilen en zeilen binnen de Commissie. Ze hebben nauwelijks zicht op de wijze waarop de vaag geformuleerde voorwaarden in de praktijk worden ingevuld. Ook de informele procedureregels zijn hun niet bekend. De verweerder daarentegen kent de Commissie door en door.³⁷ Een duidelijke ongelijkheid tussen de procederende partijen is het gevolg.

C. DE PROCEDURE IS INGEWIKKELD; RECHTSBIJSTAND IS ZO GOED ALS ONONTBEERLIJK

Reeds bij het inleiden van de procedure moet de verzoeker zich heel wat inspanningen getroosten, zowel in termen van tijd als van ruimte en geld. Het volstaat niet een verzoekschrift in te dienen. Er moeten een aantal stukken bijgevoegd worden, die voorafgaandelijk genummerd en gebundeld moeten worden. Tevens moet men een inventaris van de bewijsstukken insluiten. Men doet dus best beroep op een advocaat om onomkeerbare fouten te vermijden. Ook later, in de loop van de procedure, is professionele rechtsbijstand zometeen noodzakelijk dan toch minstens sterk aan te bevelen. De partijen worden meermaals verzocht conclusies te nemen, er zijn specifieke regels inzake tussengeschieden, onderzoeksmaatregelen, rechtsmiddelen e.d.m.

Eind 1991 hebben we 153 beslissingen, genomen door de Commissie tussen 12 april 1988 en 25 oktober 1991 geanalyseerd. Deze beslissingen hebben betrekking op 138 dossiers.³⁸

Ons onderzoek toont aan dat de aanwezigheid van advocaten ter zitting eerder regel dan uitzondering is: in 73% van de gevallen is een advocaat aanwezig,

32. Het secretariaat stelt een gestandaardiseerd verzoekschrift ter beschikking van de verzoekers en verstrekt hen alle nuttige inlichtingen; de Commissie schikt zich zoveel mogelijk naar het slachtoffer tijdens het onderzoek; e.d.m.

33. B.v. wegens het laattijdig indienen van het verzoekschrift.

34. B.v. omdat men duidelijk niet aan de voorwaarden voldoet.

35. Al kan men zich, rekening houdend met wat volgt over de lange duur en complexiteit van de procedure, de vraag stellen of het überhaupt wel zinvol is een slachtoffer aan te raden naar de Commissie toe te stappen...

36. Het volstaat niet dat de hulpdiensten weten dat de Commissie *bestaat*. Ze moeten ook weten wat de voorwaarden zijn om voor bijstand in aanmerking te komen, welke procedure gevolgd moet worden e.d.m. Men moet vermijden dat valse hoop gewekt wordt bij de slachtoffers.

37. Het is de afgevaardigde van de Minister van Justitie die steeds als verweerder optreedt.

38. Dit betekent dus dat de Commissie zich over een aantal dossiers meerdere keren moest uitspreken.

meestal (65%) alleen, soms (8%) samen met zijn cliënt. Slechts in 8% van de gevallen is alleen het slachtoffer aanwezig, zonder bijstand van een advocaat.³⁹

Deze cijfers geven weer hoe de situatie was tot eind 1991. Steunend op gesprekken met de secretaris van de Commissie menen we te mogen stellen dat de situatie anno 1993 weinig veranderd is.

D. DE PROCEDURE DUURT LANG

De omslachtige procedure leidt tot onaanvaardbare wachtermijnen, zeker wat het voorschot betreft dat (volgens de wet zelf) gericht is op bijstand in spoedeisende gevallen.

Ons onderzoek verschaft enige informatie over de termijn die verloopt tussen het indienen van het verzoekschrift en de eindbeslissing.⁴⁰ Deze termijn bedraagt gemiddeld één jaar en vier maanden. Enkele dossiers konden binnen een termijn van drie maanden worden afgehandeld, terwijl andere dossiers bijna vier jaar aansleepten.

Tabel 3 verschaft informatie over de duur van de procedure in functie van de aard van de vraag (voorschot/hulp) en de aard van de beslissing (toekenning/verwerping/afstand).

Tabel 3. Gemiddelde duur van de procedure (in maanden)

	Voorschot (N=53)	Hulp (N=99)	Totaal (N=152)
Toekenning	14.5	17.5	17.0
Verwerping	18.5	15.5	17.0
Afstand	11.0	11.5	11.5
Totaal	17.0	16.0	16.0

Bron: eigen onderzoek.

Vermeldenswaard is vooral de vaststelling dat het gemiddeld meer dan 14 maanden duurt vooraleer een voorschot wordt toegekend. De wetgever heeft nochtans een speciale procedure tot het bekomen van een voorschot ingebouwd om tegemoet te kunnen komen aan *dringende* vragen om bijstand. In de praktijk wordt dit doel dus geenszins bereikt.

39. In de overige gevallen is het slachtoffer meestal op geen enkele wijze vertegenwoordigd (18% verstek) – uitzonderlijk (amper in 1% van de gevallen) komt hij met een derde (niet-advocaat) naar de Commissie.

40. We hebben het hier enkel over de dossiers die *afgehandeld* zijn. Daarnaast zijn een aantal dossiers al jaren 'hangende'. Men wacht op het resultaat van een bijkomend onderzoek, op inlichtingen, op een beslissing van een verzekeringsinstelling, op een initiatief van het slachtoffer, ...

E. ENKELE VRAAGTEKENS BIJ HET FINANCIËLE BELEID

Aanvankelijk werd een bijzonder fonds opgericht om de bijstand aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden te financieren.⁴¹ Dit fonds werd in theorie via twee kanalen gestijfd. Enerzijds door de verplichting van de rechter om bij elke veroordeling tot een criminele of correctionele hoofdstraf een bedrag van 5 frank extra op te leggen. Anderzijds door een krediet ingeschreven op de begroting van het Ministerie van Justitie.⁴² Door de Organieke Wet van 27 december 1990⁴³ werd het fonds omgevormd tot een begrotingsfonds. De implicaties hiervan zijn niet onbelangrijk. Vooreerst tast de Commissie in het duister wat de omvang van het totale beschikbare budget betreft. Bovendien moet het slachtoffer dat een hulp of voorschot kreeg toegekend nu langer wachten op de uitbetaling ervan. In plaats van gemiddeld 14 dagen duurt het nu minstens 2 maanden.

Onderstaande cijfers tonen aan dat de uitgaven beduidend lager liggen dan de inkomsten.⁴⁴

Bedragen geïnd door de Administratie van Domeinen en Penale Boeten ten voordele van het fonds:

1988: 38.094.209 fr.
1989: 63.135.825 fr.
1990: 54.664.731 fr.
1991: 58.819.385 fr.

Bedragen uitbetaald door het fonds aan slachtoffers:

1988: 1.058.980 fr.
1989: 5.607.715 fr.
1990: 12.066.854 fr.
1991: 12.781.059 fr.

Het grote overschot werd door de wetgever niet, zoals zijn oorspronkelijke bedoeling was, aangewend om de bijstand om te zetten in een recht of toch minstens een aantal voorwaarden te versoepelen, maar om de algemene middelen van de Schatkist aan te zuiveren. De op 31 december 1990 bestaande saldi van de vastleggings- en ordonnanceringsmiddelen van het fonds werden ten belope van 130 miljoen gesaffecteerd.⁴⁵ Hierdoor verwordt de solidariteitsbijdrage van 5 frank tot een belasting wat tot een cynische gedachte leidt dat men in België belasting betaalt op

41. Art. 28 Wet 1 augustus 1985.

42. Art. 29 Wet 1 augustus 1985. Dit krediet was bedoeld als 'reserve'. Wanneer zou blijken dat de inkomsten uit het eerste kanaal (veroordelingen) ontoereikend waren, kon dit krediet aangesproken worden. In de praktijk volstond het eerste kanaal ruimschoots.

43. Organieke Wet 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, *B.S.*, 12 januari 1991.

44. Zie hiervoor Parlementaire Vraag nr. 14 van 17 februari 1992 van senator ARTS aan de Minister van Justitie, *R.W.*, 1991-92, 1304.

45. Wet 24 juli 1991 houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 1991, *B.S.*, 9 augustus 1991.

misdrijven. De reserves van het bijzonder fonds zijn derhalve zwaar aangetast en men kan zich de vraag stellen of dit in de toekomst geen problemen zal geven. Voor 1992 bedragen de uitgaven van het fonds om en bij de 29 miljoen; voor 1993 worden ze op 45 miljoen begroot.

3. Waarom een nieuw administratief rechtscollege?

A. GEEN 'RECHT'

De oprichting van de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden verliep niet zonder slag of stoot. De keuze voor een nieuw soort rechtscollege, een bijzondere jurisdictie 'en marge' van het gerechtsapparaat, bracht verhitte discussies teweeg in Kamer en Senaat. Waarom kon deze materie niet aan de gewone rechtbanken worden toevertrouwd? Waarom heeft men zich niet afgestemd op de regeling die geldt voor het Gemeenschappelijk Waarborgfonds inzake slachtoffers van verkeersongevallen? De beide fondsen zijn in opzet vergelijkbaar. Waarom zijn de gewone rechtbanken wel bevoegd inzake het Waarborgfonds en niet inzake het fonds voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden?

De Minister motiveerde de keuze voor een nieuw administratief rechtscollege op grond van het feit dat hier geen recht geschapen wordt ten voordele van het slachtoffer maar dat hem een soort tegemoetkoming, gunst gegeven wordt door de maatschappij.⁴⁶ De bijstand wordt toegekend op grond van billijkheid aan de hand van objectieve criteria, rekening houdend met de beschikbare middelen van het fonds.⁴⁷

Voor opzettelijke gewelddaden tegen leden van de politie- en hulpdiensten en tegen derden die hulp verlenen aan een slachtoffer van een opzettelijke gewelddaad, geldt een aparte regeling.⁴⁸ Een bijzondere vergoeding wordt toegekend door een beslissing van de bevoegde minister. Indien er geen akkoord kan worden bereikt, beschikt de belanghebbende over een verhaal van gemeenrecht voor de Rechtbank van Eerste Aanleg met een mogelijkheid tot beroep voor het Hof van Beroep.⁴⁹ Hier wordt dus wel een subjectief recht gevestigd. Waarom dit onderscheid?⁵⁰

De oprichting van een nieuwe Commissie, naast alle bestaande organen, betekent voor de hulpbehoeftige een bijkomende drempel die overschreden moet worden.

46. *Parl. Hand.*, Kamer, 23 juli 1985, 3481.

47. *Gedr. St.*, Senaat, 1984-85, 873, nr. 2/1°, 17.

48. Art. 42 en 43 Wet 1 augustus 1985.

49. *Parl. Hand.*, Senaat, dinsdag 18 juni 1985, 3044.

50. Merkwaardig is wel dat de geveiseerde doelgroepen in de praktijk óók naar de Commissie stappen. Is hier dan sprake van een dubbele vergoeding? (gewone vergoeding toegekend door de Commissie + bijzondere vergoeding toegekend door de bevoegde minister).

B. ÉÉN COMMISSIE OM EEN EENVORMIGE RECHTSPRAAK TE WAARBORGEN

De Regering meende dat de eenvormigheid van de rechtspraak gewaarborgd moest worden in een zo belangrijke aangelegenheid. Vandaar dat er slechts één enkele Commissie is ingesteld. Deze Commissie is onderverdeeld in twee kamers.⁵¹ Als de voorzitter van de Commissie van oordeel is dat de eenheid van de rechtspraak in gevaar is, kan hij de zaak naar de verenigde kamers verwijzen.⁵²

De eerste kamer behandelt de verzoekschriften die in het Nederlands aanhangig worden gemaakt, de tweede buigt zich over de verzoekschriften in het Frans. Duitse verzoekschriften⁵³ kunnen zowel aan de eerste als aan de tweede kamer worden toegewezen. In de praktijk worden ze aan de tweede kamer toegekend.⁵⁴

Een consistente rechtspraak over bijstand die op grond van billijkheid wordt verleend is inderdaad onontbeerlijk. In de praktijk heeft de voorzitter evenwel nog geen enkele zaak naar de verenigde kamers verwezen en tekenen zich in meerdere opzichten duidelijke verschillen af tussen de twee kamers.

– Een eerste verschil betreft de werkbelasting. Iets meer dan 58% van de 424 verzoekschriften die de Commissie kreeg toegestuurd was bestemd voor de Franse kamer, de resterende 42% ging naar de Nederlandse kamer. De Franse kamer zetelt twee keer per maand; de Nederlandse kan zich tot op heden tot één zitting per maand beperken.⁵⁵ De Franse kamer nam ook meer beslissingen dan de Nederlandse: 136 (waarvan 121 definitieve) versus 120 (waarvan 102 definitieve). Merk evenwel dat dit verschil gevoelig kleiner is dan het verschil in aantal verzoekschriften. Dit lijkt er op te wijzen dat de achterstand bij de Franse kamer groter is dan bij de Nederlandse kamer. De vaststelling dat het afhandelen van een dossier in de Franse kamer gemiddeld 3 maanden langer duurt dan in de Nederlandse wijst in dezelfde richting.⁵⁶

– Niet alleen het aantal, maar ook de aard van de beslissingen verschilt tussen beide kamers, zoals blijkt uit tabel 4.

51. Art. 30, § 3 Wet 1 augustus 1985.

52. Art. 10-12 van het huishoudelijk reglement.

53. Tot op heden werd voor zover wij weten slechts één verzoekschrift in het Duits ingediend.

54. In wat volgt gebruiken we de termen 'Nederlandse' en 'Franse' (i.p.v. eerste en tweede) kamer.

55. De duidelijke toename van het aantal verzoekschriften kan er evenwel toe leiden dat ook de Nederlandse kamer in de toekomst twee zittingen per maand zal houden. Het aangehaalde verschil zou dan komen te vervallen.

56. We stelden dit vast in ons eigen onderzoek (cf. *supra*).

Tabel 4. Definitieve beslissingen naar kamer

	Nederlandse kamer	Franse kamer	Totaal
Toekenning	46 (45%)	76 (63%)	122 (54%)
Verwerping	34 (33%)	32 (26%)	66 (30%)
Afstand	22 (22%)	13 (11%)	35 (16%)
Totaal	102 (100%)	121 (100%)	223 (100%)

Bron: Werkingsverslag Commissie⁵⁷ + eigen tellingen.

Het meest in het oog springende verschil is het aandeel van de beslissingen waarbij men de afstand van geding vaststelt. Dit is bij de Nederlandse kamer dubbel zo groot als bij de Franse kamer (22% versus 11%). Bij de Franse kamer zijn nagenoeg twee op drie beslissingen gericht op het verlenen van bijstand (toekenning hulp/voorschot). Bij de Nederlandse kamer maken deze beslissingen nog niet de helft van het geheel uit. Het aandeel van de beslissingen tot verwerping van het verzoek is bij deze laatste kamer iets groter (33% versus 26%).

Op basis van deze cijfers lijkt de Nederlandse kamer hogere eisen te stellen aan het verlenen van bijstand. Bij gebrek aan informatie over de vergelijkbaarheid van de aanvragen die bij elke kamer worden ingediend, moeten we ons beperken tot deze tentatieve uitspraak.

– Ook de omvang van de bijstand die desgevallend wordt verleend verschilt tussen beide kamers. De wet stelt dat de Commissie het bedrag van de hulp naar billijkheid moet bepalen en niet meer mag toekennen dan 2.000.000 F. Voor een voorschot geldt een plafond van 200.000 F. Een aanvullende hulp mag het totale toegekende bedrag niet boven de 2.000.000 F doen uitstijgen.⁵⁸

In tabel 5 worden enkele gegevens gepresenteerd over de toegekende bedragen naar kamer. Bemerkt dat deze informatie slechts betrekking heeft op de eerste 69 beslissingen van de Commissie waarbij een vergoeding werd toegekend.⁵⁹

Een voorschot bedraagt gemiddeld 138.929 F., een hulp 490.527 F. Een vergelijking tussen de kamers is interessant. Beide kamers hebben 7 keer een voorschot toegekend. Door de Franse kamer werd gemiddeld 25.000 F. meer toegekend dan door de Nederlandse. Voor de hulp is de situatie heel anders. De Franse kamer heeft 75% meer vragen gehonoreerd dan de Nederlandse, maar de toegekende bedragen zijn beduidend (gemiddeld 255.000 F.) lager.

57. Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *Werkingsverslag (1987-1991)*, Brussel, januari 1992, 28-29.

58. Art. 33, 36 en 37 Wet 1 augustus 1985.

Deze bedragen kunnen worden gewijzigd bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Deze eventuele wijziging is er niet op gericht de bedragen aan te passen aan de stijging van de kosten van levensonderhoud (index-aanpassing), maar om een fundamentele verhoging van de bedragen mogelijk te maken.

59. We steunen hier op onze analyse van de 153 beslissingen, genomen door de Commissie tussen 12 april 1988 en 25 oktober 1991.

Tabel 5. Omvang van de verleende bijstand naar kamer

VOORSCHOT	Nederlandse kamer (N=7)	Franse kamer (N=7)	Totaal (N=14)
som	885.000	1.060.000	1.945.000
gemiddelde	126.429	151.429	138.929
minimum	30.000	40.000	30.000
25% <=	60.000	120.000	75.000
50% <=	120.000	150.000	150.000
75% <=	200.000	200.000	200.000
maximum	200.000	200.000	200.000
HULP	Nederlandse kamer (N=20)	Franse kamer (N=35)	Totaal (N=55)
som	13.058.181	13.920.786	26.978.967
gemiddelde	652.909	397.737	490.527
minimum	14.895	13.980	13.980
maximum	2.000.000	1.500.000	2.000.000

Bron: eigen onderzoek.

Deze gegevens lijken de meer terughoudende opstelling van de Nederlandse kamer te bevestigen. De toegekende voorschotten situeren zich op een lager niveau, en vragen om een hulp worden relatief minder frequent gehonoreerd. Blijkbaar kunnen alleen de 'zwaarste' gevallen een tussenkomst krijgen, wat meteen ook de hogere bedragen die dan worden toegekend aannemelijk maakt.

– Een ander verschil tussen beide kamers is de mate waarin rekening gehouden wordt met de morele schade bij het bepalen van een vergoeding. De Nederlandse kamer stelt dat morele schade aanleiding kan geven tot een vergoeding, maar alleen tijdens de periodes van tijdelijke ongeschiktheid ook al heeft het leed geen invloed gehad op de economische activiteit van het slachtoffer. De Franse kamer daarentegen erkent het principe van de vergoeding van morele schade op een algemene wijze.⁶⁰

Er is niet alleen het probleem van verschillen *binnen* de Commissie, tussen beide kamers. Er is ook het probleem van mogelijke verschillen *tussen* de Commissie en de gewone rechtbanken en hoven. De *onafhankelijkheid* van de Commissie tegenover de rechterlijke macht kan tot problemen leiden. Om bijstand te kunnen aanvragen moet het slachtoffer zich burgerlijke partij stellen voor een onderzoeks- of vonnisgerecht (cf. *supra*). Dit impliceert evenwel niet dat hij moet wachten op de rechterlijke beslissing die uitspraak doet over zijn burgerlijke belangen vooraleer hij zich tot de commissie kan richten. Bovendien is het zo dat de Commissie niet gebonden is door de inhoud van de rechterlijke beslissing die desgevallend tot

60. Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *Werkingsverslag (1987-1991)*, Brussel, januari 1992, 12.

stand is gekomen.⁶¹ De Raad van State heeft in zijn advies duidelijk gewaarschuwd voor de ernstige nadelen die hieraan zijn verbonden: 'De Commissie voor schadeloosstelling van de slachtoffers – en, in hoger beroep, de Raad van State – zullen het bedrag van de schade moeten ramen nog voor de gewone rechtbanken zich op dat punt zullen hebben uitgesproken. Zij zullen dus genoodzaakt zijn op de beslissing van de gewone rechter vooruit te lopen. Dat zal des te meer het geval zijn wanneer de gewone rechtbank zich nog niet zal hebben uitgesproken over het beginsel zelf van de burgerlijke aansprakelijkheid van de dader van het misdrijf. Het gevaar voor tegenstrijdige beslissingen is bijgevolg niet te veronachtzamen. Het deskundig onderzoek dat verricht wordt met het oog op het bepalen van de duur en het percentage van de invaliditeit van het slachtoffer zou voor de Commissie voor schadeloosstelling van de slachtoffers (en de Raad van State) en voor de gewone rechtbank tot een verschillend resultaat kunnen leiden. Daaruit volgt dat, zowel wat de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de dader van het misdrijf als wat de omvang van het door het slachtoffer geleden nadeel betreft, tegenstrijdige beslissingen uitgesproken zouden kunnen worden.'⁶²

De beweegreden van de wetgever om een administratieve rechtspraak op te richten – het bewerkstelligen van een eenvormige rechtspraak – kan dus onmogelijk aangehouden worden!

4. Conclusie

De 'hulp van de Staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden' blijkt in de praktijk niet veel meer te zijn dan een doekje voor het bloeden. De (te?) hoog gespannen verwachtingen bij de voorbereiding van de wet werden tot op heden geenszins ingelost. De Wet werd gestemd op 1 augustus 1985. De uitvoeringsbesluiten verschenen pas eind 1986; de leden van de commissie werden benoemd eind maart 1987, maar het duurde dan nog bijna een jaar voor de eerste zitting plaatshad. De operationalisering van het stelsel heeft dus lang op zich laten wachten. Bovendien is de bestaande regeling complex en treft ze slechts een beperkte groep slachtoffers. We kunnen ons dan ook de vraag stellen of de wetgever eigenlijk wel *effectief hulp wou bieden* aan slachtoffers. Het stelsel dat werd uitgebouwd lijkt eerder *symbolisch* van aard te zijn en te stoelen op politieke motieven. Men wil goede punten scoren in de ogen van het publiek dat aandacht vraagt voor slachtoffers. Daarom richt men een schadefonds op, zonder evenwel te zorgen voor een daadwerkelijke ondersteuning.⁶³

61. 'Het basisbeginsel is dat de vergoeding naar billijkheid wordt vastgesteld. Er wordt dus van de commissie helemaal niet verwacht, dat zij zich in de plaats zou stellen van de gerechten die volgens het gemeen recht de schade moeten beoordelen' (*Gedr. St.*, Senaat, 1984-85, 873, nr. 2/1^a, p. 8).

Zie ook SOHIER, J., 'Les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative: la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence', *R.G.A.R.*, 1989, nr. 11431, 3.

62. *Gedr. St.*, Senaat, 1984-85, 873, nr. 2/1^a, 94.

Aanvankelijk was het de bedoeling van de wetgever om de Raad van State, nadat de Commissie uitspraak had gedaan, in vol beroep te laten beslissen. In de loop van de parlementaire besprekingen is men daar evenwel van afgestapt. De Raad van State fungeert alleen als cassatierechter.

63. CUYVERS, G., *Slachtoffers van misdrijven*, Leuven, 1988, 124-125.

Bij de oprichting van de Commissie werd expliciet gesteld dat de uitgedachte regeling in meerdere opzichten een experimenteel karakter had. Nochtans blijkt uit de parlementaire voorbereidingen dat de wetgever voldoende op de hoogte was van gelijkaardige regelingen in het buitenland en de problemen die zich daar stelden. De notie 'experiment' is dan ook niet overtuigend. Bovendien heeft men tot op heden slechts kleine wijzigingen aangebracht. Het is nu hoog tijd om het systeem grondig te herzien en om te vormen tot een beter toegankelijk, breder en objectiever geheel.