

BEMIDDELING EN HERSTEL(RECHT): PRAKTIJK EN BEWEGING

1. Waarom dit bijzonder nummer?

Het wordt stilaan tijd om een opmerkelijke ontwikkeling die zich geleidelijk aan ook in de strafrechtsbedeling voltrekt via een bijzonder nummer van *Panopticon* wat ruimer in de “vitrine” te plaatsen en eens te laten bekijken door de bredere groep van vakgenoten en geïnteresseerden.

Welke ook de verwachtingen zijn bij de eerste kennismaking, het zal snel blijken dat de baby die we tonen nog een boreling is. Dat betekent dat de verwachtingen hooggestemd zijn, de toekomstperspectieven groots tot overtrokken, wensen nogal eens voor waarheid worden genomen terwijl uiteindelijk alles nog moet worden aangetoond.

Rond het vaderschap bestaat er nog betwisting. Meerdere gedachtenstromingen, experimenten en visies zien zich als de dragers van de karakteristieken die tot de basiseigenschappen van de nieuwe rechtscultuur (Restorative Justice) worden gerekend.

Onomstootbaar staat evenwel vast dat deze nieuwe trend in de visies op criminaliteit en de aanpak ervan goed samenspoort met wat zich sedert heel wat jaren manifesteert in meerdere takken van het recht en van de sociale politiek.

Bemiddeling is de creatieve interactieve inbreng van de rechtstreeks betrokkenen samen met de directe context van belanghebbenden bij de maatschappelijke tot strikt juridische aanpak van een conflict of probleem. Het is een “problem solving approach” die reeds jaren o.a. in het arbeidsrecht, het economisch recht (consumentenrecht), het administratief recht en het familierecht werd geïnstitutionaliseerd. De buurt, de school, het milieu, de gemeente, de werkplek zijn maatschappelijke entiteiten die bemiddeling een plaats hebben verleend binnen het palet van methoden van conflictbeheersing en -oplossing.

In het nr. 9 (jaargang 2000) van Justitiële Verkenningen worden vooral de niet-strafrechtelijke toepassingen van “mediation” uitvoerig besproken. Kleiboer wijst in de eerste bijdrage op “de onstuimige opmars der bemiddelaars” waarvan er in Nederland op dat ogenblik reeds 1600 waren geregistreerd bij het Nederlands Mediation Instituut. Een aangroei van 100 leden per maand werd vastgesteld.

Wat zich nu ook sedert enkele jaren aandient binnen de strafrechtspleging is dus geenszins nieuw of grensverleggend. Men kan eigenlijk beter de vraag stellen waarom het zolang heeft geduurd voordat ook hier de voor de hand liggende redelijkheid wat ruimte krijgt bij het ontwikkelen van wat F. TULKENS en M. VAN DE KERCHOVE als “une justice négociée” betitelen.

Dat deze trend in de strafrechtsbedeling zich niet eenduidig gestroomlijnd weet door te zetten, zal wel niemand, die enigszins vertrouwd is met de institutionele complexiteit van dit instituut, verwonderen.

De lezer vindt hier dus een zeer uiteenlopend aanbod aan bijdragen waarbij rekening werd gehouden met de behoefte aan enerzijds informatie over en anderzijds reflectie op enkele concrete vormen van de uitbouw van bemiddeling en vormen van “herstelrecht”.

De meeste bijdragen refereren naar de Belgische praktijk terwijl er evenwel ook aandacht gaat naar de ontwikkelingen op het Europees vlak en een voorbeeld van conflictoplossing uit de Afrikaanse cultuur.

Er wordt ingezoomd op strafrechtsbedeling voor volwassenen en op initiatieven in de jeugdbescherming. De voorgestelde projecten bevinden zich in uiteenlopende fasen van de rechtsbedeling (opsporing, vervolging, straftoemeting).

In het domein van de strafuitvoering, meer bepaald binnen de context van de gevangenisstraf wordt sedert enkele jaren het gedachtegoed van bemiddeling en herstel(recht) eveneens uitgetest.

Ook hierover werd een bijdrage gepland. De limieten eigen aan een bijzonder nummer hebben ons niet toegelaten deze meest recente ontwikkeling mee op te nemen. Maar geen zorg. Aan het thema wordt op 7 december 2001 een integrale studiedag gewijd. De deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening neemt het initiatief en zal de bijdragen bundelen en publiceren.

2. Bemiddeling als thematiek

De bemiddeling als methode van conflictbeheersing en -oplossing heeft in België in de context van de strafrechtspleging een geschiedenis van hooguit 10 tot 15 jaar.

Ze heeft haar entree moeizaam gemaakt via experimenten eerst in de jeugdbescherming en nadien in de strafrechtsbedeling t.a.v. volwassenen. Opmerkelijk is hoe haast gelijktijdig en onafhankelijk van mekaar “de bemiddeling in strafzaken” (Wet 10 februari 1994) en “de herstelbemiddeling (experiment vanaf 1 april 1993) en in mekaars verlengde gesitueerd, zijn tot stand gekomen.

In het tweede gedeelte van de jaren ‘90 werd de experimentele fase verlaten en werd de methode van de bemiddeling geleidelijk aan een praktijk waarvan de kwantitatieve impact op de strafrechtsbedeling evenwel eerder bescheiden is gebleven, zoals trouwens uit de opgenomen bijdragen duidelijk blijkt.

De verdere horizontale uitbreiding van de bemiddeling heeft de professionals van de strafrechtsbedeling enigszins maar waarschijnlijk slechts oppervlakkig vertrouwd gemaakt met het gedachtegoed van de bemiddeling.

Voor de invoering van de bemiddeling in strafzaken bij wet en de daaraan gekoppelde introductie van bemiddelingsassistenten en -adviseurs op het niveau van de parketten en de parketten-generaal was meer dan beloftevol.

In de bijdrage daarover wordt gewezen op de relatief succesvolle toepassing in heel wat arrondissementen en het bereiken van een quantum dat op korte tijd de probatiepraktijk overvleugelde.

Daarbij passen evenwel wat opmerkingen en vraagtekens. Globaal gesteld bleef er een grote onduidelijkheid m.b.t. wat bemiddeling is en wat alternatieve maatregelen zijn.

Bij de handhaving van strikte criteria in verband met de implicatie van beide partijen (dus ook het slachtoffer) en het samen tot stand brengen van een herstelgerichte probleemoplossing moet men toegeven dat dit slechts een minderheid van de interventies betrof; m.a.w. de uitklaring van een definitie van bemiddeling en de prioriteitstelling ervan in het vervolgingsbeleid bleef pijnlijk achterwege.

Niettemin waren er enkele belangrijke positieve perspectieven voor de bemiddeling in strafzaken. De aanwezigheid van een kleine groep van 10 professionele bemiddelingsadviseurs die niet werden opgeslorpt door de dagdagelijkse bemiddelingspraktijk maar samen met de 5 parketten-generaal de werkzaamheden coördineerden, opvolgden, bestudeerden en daarover rapporteerden was een sterke structurele ondersteuning voor de uitbouw van de strafbemiddeling.

De afschaffing van de functie en de hergroepering van de bemiddelingsassistenten en bemiddelingsadviseurs in nieuwe algemene functies binnen de justitiehuisen is in mijn opvatting een manoeuvre dat de bemiddeling veel wind uit de zeilen heeft gehaald. De met de magistratuur opgebouwde relaties kwamen daardoor onder druk te staan. Het samenwerkingsverband dat berustte op korte verbindingslijnen werd onzeker door de complexere structuur die uiteraard de afstand vergroot maar ook de prioritaire afstemming op de strafbemiddeling in het gedrang brengt.

In het kader van de jeugdbescherming kan melding worden gemaakt van een aanvankelijk trage en moeizame groei van de bemiddeling maar ook van nieuwe en hoopvolle recente initiatieven en perspectieven. De groeiende aandacht vanuit de Vlaamse gemeenschap zal zowel de bemiddelingspraktijk als het herstelgericht groepsoverleg een sterke impuls bieden. Het vraagt evenwel een stuk reflectie op de positie van dergelijke initiatieven binnen de ontwikkeling van de jeugdbescherming in de richting van een jeugdsanctierecht. Zowel de beschrijving van de ontwikkeling als de reflectie daarop komen in dit themanummer aan bod.

Zoals zich bij de strafbemiddeling voor volwassenen het probleem stelt van de relatie tussen bemiddeling en alternatieve maatregelen (behandeling, dienstverlening en vorming) wat betreft de uitzuivering van het begrip 'bemiddeling', zo stelt zich reeds eerder binnen de jeugdbescherming hetzelfde probleem. Door de dienstverlening voor te stellen als een herstelgerichte maatregel t.a.v. de samenleving verwerft deze een statuut binnen het herstelrecht. Deze redenering maskeert evenwel een nog grondig te voeren debat over de aard van de verhouding tussen dader, slachtoffer en samenleving als essentiële voorwaarde om "überhaupt" over bemiddeling en herstelrecht te kunnen spreken.

Zonder dit debat hier ten gronde aan te gaan weze erop geattendeerd dat er vanuit de victimologie krachtige argumenten voorhanden zijn om de relatie dader-slachtoffer in de driehoeksverhouding met de samenleving zwaar te laten doorwegen en prioriteit te verlenen bij het definiëren van zowel bemiddeling als herstelrecht. In het te voeren debat schaar ik mij aan de zijde van degenen die ervoor pleiten om de maximale en de maatschappelijk ondersteunde betrokkenheid van het dader-slachtoffercomplex tot essentiële voorwaarde te poneren om

verantwoord over bemiddeling en herstel(recht) te kunnen spreken. Om bemiddeling en herstel tot hun recht te laten komen volstaat de referentie naar de samenleving in het algemeen en het confronteren van de dader met de norm volgens mij niet. In sommige van de hier voorliggende teksten wordt materiaal voor dit debat aangereikt. De discussie tussen uiteenlopende visies kan daarmee reeds aardig gevoed worden.

3. Herstelrecht als perspectief

Het is duidelijk dat de informatie over concrete bemiddelingsprojecten in de tijd voorafgaat aan het besef dat we daarmee op weg zijn naar de realisatie van een nieuwe visie op criminaliteit en op de strafrechtspleging. Eens te meer was de rol van de victimologie cruciaal bij het veranderend besef van de implicaties van criminaliteit. Dat de visie op criminaliteit tot 10 à 15 jaar geleden exclusief gekoppeld bleef aan een daderbenadering verklaart de afwezige of gereduceerde aandacht voor “de achterkant van de criminaliteit”. Bemiddeling en herstel kregen pas kans toen victimologisch onderzoek de gevolgen van criminaliteit langs de slachtofferkant reveleerde. Het verworven inzicht dat de strafrechtspleging fungeert als een bron van talrijke vormen van secundaire victimisering maakte het probleeminzicht alleen maar schrijnender.

Bemiddelingsprojecten boden de mogelijkheid oog te hebben voor de materiële en immateriële gevolgen van het delict en voor het betrekken van slachtoffer en dader bij de probleemaanpak rekening houdend met de (straf)rechtelijke aard van de interventie (van opsporing tot en met de straftoemeting en -uitvoering).

Het is de studie van de verhouding tussen enerzijds bemiddelingsprojecten en andere herstelgerichte initiatieven, en anderzijds de klassieke strafrechtspleging die de ontwikkeling en de uitbouw van “het herstelrecht” als een innovatieve rechtscultuur in het vooruitzicht heeft gesteld.

Promotoren en gangmakers van het herstelrecht typeren het als een nieuw paradigma in de rechtsbedeling. Het betreft hier een debat dat is geopend maar bijlange nog niet beslecht. Alleszins verdienen bemiddeling en herstel een grondige reflectie m.b.t. hun positionering t.a.v. de gangbare strafrechtspleging. Projecten laten zien dat heel wat bemiddeling buiten de strafrechtspleging, aan de voordeur van justitie of parallel met de strafrechtspleging kan plaats hebben. Bemiddeling en andere herstelgerichte initiatieven hebben een waarde en betekenis op zich. Dikwijls is hun waardevol karakter juist te danken aan het feit dat de praktijken zich los van justitie voltrekken. Niettemin ontkomt men niet aan de vraag hoe zich deze praktijken verhouden tot de (straf)rechtspleging. Vooral wanneer het de ernstigere vormen van vooral relationele criminaliteit betreft kan bemiddeling en herstel niet zonder een klare positionering t.a.v. de gangbare strafrechtspleging.

In het definiëren van deze relatie is het van belang te bestuderen hoe deze verhouding *de facto* evolueert en wat er te leren valt uit de projectervaring. Legifereren is een belangrijke en noodzakelijke keuze in de verdere uitbouw van deze nieuwe ontwikkeling. Legifereren kan te vroeg komen waardoor de verhouding te snel stolt in een onvolkomen/onvoldragen vorm (denk aan de straf-

bemiddeling) of kan zich na een experimentele fase en uitbreiding van de praktijk opdringen als een hoognodige stap in de uitklaring van de verhouding (denk aan de herstelbemiddeling).

Opdat bemiddeling en herstel hun rol ten volle zouden kunnen spelen en hun stempel zouden kunnen drukken op de cultuur van rechtspleging in het domein van de strafrechtsbedeling moet er na een noodzakelijke fase van “trial and error”, gewerkt worden aan een verwettelijking van hun positie binnen de strafrechtspleging. Dit is een moeilijk, delicaat maar haalbaar proces waarbij de essentiële eigenschappen en voorwaarden van deze benadering moeten gekoppeld worden aan specifieke waarden die alleen via de strafrechtsbedeling kunnen worden aangereikt (denk aan de principes van legaliteit, proportionaliteit, gelijkheid en rechtsbescherming).

In het debat over de wijze waarop dit moet gebeuren komt het mij voor dat bemiddeling en herstel enerzijds in zelfstandigheid van grote betekenis blijven maar anderzijds gelinkt aan de strafrechtspleging een meerwaarde realiseren door hun strategische positionering in het strafrechtelijk beleid. Herstel en bemiddeling dienen zonder hun intrinsieke betekenis en onafhankelijke functioneringspositie te verliezen via verwettelijking ingeschoven te worden in de (straf-) rechtspraktijk om “herstelrecht” te worden. Het is aan degenen die het criminaliteitsbeleid bepalen om de prioriteit van dit aanbod in de (straf)rechtspleging te verzekeren en het daadwerkelijk met de nodige middelen te ondersteunen.

Naast de grote aandacht voor de rechtshandhaving dient binnen de strafrechtsbedeling minstens evenveel belang te worden gehecht aan de rechtsbescherming van de belangen van de direct betrokken partijen. Bemiddeling en herstel bieden hiertoe een uitstekende basis.

4. Dit is Belgisch?

De plaats die ons land inneemt in de ontwikkeling van bemiddeling, herstel en de internationale uitbouw van de “restorative justice”-beweging mag hier wel even worden onderlijnd.

Wat betreft de praktijk van de “Bemiddeling” zijn we op zijn minst de evenknie van de meest geavanceerde landen in Europa. Daarenboven zijn er weinig landen waar de praktijk van bemiddeling en de idee van herstel zo sterk is vervlochten in de opeenvolgende fasen van de strafrechtspleging tot en met in de uitvoering van de vrijheidsberovende straf toe.

Opmerkelijk is ook dat zowel NGO's als de overheid zelf in de initiatieven zijn betrokken. Bemiddelaars hebben dus ofwel het statuut van ambtenaar ofwel van projectmedewerker bij V.Z.W.'s die door de overheid worden gesubsidieerd. Zowel voor volwassenen als jongeren worden inmiddels ook door de Vlaamse Gemeenschap concrete initiatieven ondersteund. Dit alles geeft blijk van een intense maatschappelijke betrokkenheid op de thematiek van bemiddeling en herstel. Het is een garantie voor het brede maatschappelijke draagvlak waarop bemiddeling en herstel zich ontwikkelen en evolueren.

Niettemin wordt daarmee ook met de dag duidelijker dat er een grote behoefte ontstaat aan synthese en integratie van de projecten en het gemeenschappelijk ontwikkelen, ondersteunen en bewaken van de kwaliteit van zowel het gedach-

tegoed (visie, concept en essentiële kenmerken) als de toepassing ervan (o.a. professionalisering, vorming, deontologie). Het is de rol van de universiteiten om dit proces te begeleiden en te ondersteunen. Dit gebeurde reeds in het verleden en loopt nu nog verder via concrete wetenschappelijke projecten van actie-onderzoek (herstelbemiddeling, herstel en detentie, herstelgericht groepsoverleg). Ook op het internationaal en Europees vlak wordt die rol waargenomen door o.a. het European Forum for Victim Offender Mediation and Restorative Justice en door het International Network for Research on Restorative Justice for Juveniles. Beide Internationale organisaties hebben hun permanente zetel bij de Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie van de K.U.Leuven. Beide organisaties nemen regelmatig het initiatief om internationale bijeenkomsten te organiseren waar het onderzoek over en de praktijken m.b.t. de ontwikkeling van bemiddeling en herstel(recht) het voorwerp zijn van reflectie en discussie en het uitgangspunt van initiatieven tot de promotie van het gedachtegoed en van de praktijk en toepassing ervan.

Om af te sluiten moet hier nog even gewezen worden naar de uiterst belangrijke rol die de Koning Boudewijnstichting in ons land heeft vervuld en nog vervult bij de uitbouw, ontwikkeling en promotie van het gedachtegoed en de vele praktijken van bemiddeling, herstelgericht groepsoverleg en herstel(recht). De stichting heeft reeds meerdere jaren zgn. "seed money" ter beschikking gesteld om de projecten van start te laten gaan tot dat zij na de experimentele fase eigenstandig en met overheidssubsidiëring in staat waren hun activiteiten verder te ontplooien. De formule van beurzen voor magistraten om dergelijke praktijken in het buitenland te leren kennen via een intensieve stage heeft een opmerkelijke interesse en goodwill voor gevolg bij deze professionals, die in de toekomst de promotoren zullen zijn van de optimale integratie van bemiddeling en herstel binnen de verschillende fasen van de (straf)rechtsbedeling.

Tony PETERS,
Leuven, 14 augustus 2001