

Gemeentelijke Administratieve Sanc- ties

De kogel lijkt door de kerk. Na de wet van 13 mei 1999 tot invoering van de Gemeentelijke Administratieve Sancties, de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet en de reparatiewet van 20 juli 2005 ligt actueel een nieuw wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties ter tafel. De Ministerraad van de federale regering keurde in tweede lezing het voorontwerp van wet op 14 maart 2013 goed. Het wetsontwerp staat nu op de agenda van het Federaal Parlement. De voorzitter van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt vroeg het Kinderrechtencommissariaat en de Délégué général aux droits de l'enfant een schriftelijk advies over het wetsontwerp.

Het Kinderrechtencommissariaat en de Délégué général aux droits de l'enfant volgen het GAS-dossier al van bij het begin op. Een noodzaak omdat het federale regeerakkoord van 1 december 2011 al melding maakte van de invoering van administratieve boetes voor minderjarigen vanaf 14 jaar. Vandaag lijkt deze leeftijdsverlaging bijna onbetwistbaar. De Belgische overheid gaat hiermee volledig in tegen één van de aanbevelingen van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind in haar slotbeschouwingen bij het derde rapport van België. Daarin uitte het Comité haar grote bezorgdheid over de mogelijkheid van gemeenten om administratieve sancties op te leggen aan kinderen voor antisociaal gedrag buiten het jeugdrechtssysteem om. Het verzocht ons land om de verenigbaarheid van administratieve sancties met het Internationaal Kinderrechtenverdrag te evalueren.

Deze evaluatie vond nooit plaats. Evenmin is er tot op vandaag een ernstige evaluatie van de leeftijdsverlaging naar 16 jaar uitgevoerd. Daar was nochtans al voldoende tijd voor. De enige wetenschappelijke evaluatie dateert van 2006, maar op dat ogenblik waren gemeentelijk administratieve sancties voor minderjarigen nog maar pas mogelijk¹.

¹ F. CAMMAERT, P. PONSAERS, en T. VANDER BEKEN, Onderzoeksrapport. Evaluaties van de wet betreffende de Administratieve Sancties in de gemeenten – 7 jaar Gemeentelijke Administratieve Sancties, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen, 2005-2006, 44 p.

Geen evaluatie, en ook geen politiek debat. Herhaaldelijk hebben wij met onze beide instanties gepleit voor de organisatie van hoorzittingen rond dit thema. Niet alleen wij, maar ook het brede middenveld, van de Vlaamse Jeugdraad en de Kinderrechtencoalitie tot de Gezinsbond, waren vragende partij naar een grondige reflectie en een ernstige gedachtewisseling op het politieke niveau. Hier is geen gevolg aan gegeven. Aan kandidaten om het debat te spijzen is er nochtans geen gebrek. De voorbije maanden zijn door diverse instanties adviezen bij het voorontwerp van wet geformuleerd², schreven academici artikels over minderjarigen en de GAS³ en verschenen in heel wat media opiniestukken van voor- en tegenstanders.

Het Kinderrechtencommissariaat en de Délégué général aux droits de l'enfant schreven al in juni 2012 een advies bij het voorontwerp van wet betreffende de GAS. Heel wat van de toen geformuleerde bezwaren en bedenkingen blijven overeind:

- Je mag kinderen niet verdenken, vervolgen voor strafbare feiten die niet volgens het nationale of internationale recht verboden zijn (art. 40 van het IVRK). In het wetsontwerp blijft de term overlast vaag en opent ze een weg naar willekeur;
- Kinderen blijven onschuldig tot hun schuld volgens de wet bewezen is (art. 40);
- Enkel een onpartijdige, onafhankelijke autoriteit of rechterlijke macht mag beslissingen opleggen (art. 40). Het wetsontwerp schuift een gemeenteburgemeester als beslisser naar voor.
- De overheid moet wetten, procedures, autoriteiten en instellingen realiseren die in het bijzonder voor kinderen bedoeld zijn (art. 40). Het wetsontwerp sanctioneert minderjarigen op dezelfde gronden als volwassenen.

Met dit bijkomende advies hopen we vooralsnog bij te dragen tot een stevig debat in het parlement. Gelet op de verregaande uitbreidingen die worden voorgesteld, lijkt ons dit essentieel. Naast de leeftijdsverlaging, omvat het wetsontwerp immers ook een verhoging van de boetes en een uitbreiding van de bestaande sancties met de gemeenschapdienst en het plaatsverbod.

1. Neen tegen nog eens een leeftijdsverlaging

Toepassing GAS amper onderzocht

Bij gebrek aan een officiële evaluatie van de toepassing van GAS voor minderjarigen, organiseerden het Kinderrechtencommissariaat en de Délégué général aux droits de l'enfant een korte bevraging bij alle Belgische steden en gemeenten. De bevraging focuste enkel op de lokale toepassing van de GAS bij de groep 16- tot 18-jarigen.

Voor Brussel en Wallonië beantwoordden 191 gemeenten de vragenlijst. In 135 steden en gemeenten (dat is iets meer dan 70%) paste men de voorbije drie jaar de GAS op minderjarigen niet toe. In die gemeenten waar de toepassing van de GAS voor minderjarigen wel bestaat, gaat het om een zeer marginaal gegeven. De grote meerderheid van deze steden en gemeenten (70%) rapporteert minder dan 5 cases gedurende de afgelopen drie jaar. Het aandeel van de GAS voor minderjarigen schommelt telkens tussen de 1 à 2% op het totaal aantal toegekende sancties.

² Zie bijvoorbeeld de adviezen van de Vlaamse Jeugdraad, de Kinderrechtencoalitie en van de Nederlandstalige Unie der Jeugdmagistraten.

³ Zie bijvoorbeeld: F. VROMAN, "Jongeren en gemeentelijke administratieve sancties: 'citius, altius, fortius'", *Orde van de Dag*, 2012/58, 87-94; D. COPS en J. PUT, "Gemeentelijke Administratieve Sancties: 'wondermiddel' of 'gevaar voor de democratie'?", *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten*, 2013/1, 3-5.

Op de Vlaamse online bevraging antwoordden 144 steden en gemeenten (46%). Van de 144 zijn er 100 (bijna 70%) die aan minderjarigen GAS opleggen. Het aandeel sancties dat wordt opgelegd aan minderjarigen situeert zich tussen 0 en 5% van het totaal aantal opgelegde boetes. De redenen voor het toekennen van de boetes variëren. Het gaat om wildplassen, sluikestorten, rondhanggedrag, vandalisme en dronkenschap. Recente cijfers uit Gent en Antwerpen tonen aan dat ook binnen een meer grootstedelijke context het percentage GAS boetes voor minderjarigen marginaal is. Het gaat telkens om ongeveer 2% van het totaal aantal opgelegde sancties.

Objectieve redenen om de leeftijd te verlagen en dit te rechtvaardigen zijn er vandaag niet. Recent onderzoek van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) toont zelfs aan dat de jeugd delinquentie in ons land de voorbije 25 jaar niet toegenomen is. De auteurs van een recente studie van het Vlaams Vredesinstituut zijn in hun conclusie iets voorzichtiger, maar stellen wel “dat cijfergegevens en wetenschappelijke inzichten vaak niet in verhouding blijken te staan tot de aandacht die het thema ‘geniet’ in de media, de publieke opinie en het politieke debat”⁴. De Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp blijft zeer vaag in haar argumentatie.

“Sommige gemeenten hebben immers vastgesteld dat de leeftijd waarop jongeren feiten plegen die aanleiding kunnen geven tot een gemeentelijke administratieve sanctie, daalt”⁵.

Concrete cijfergegevens ontbreken. Ook in het federale regeerakkoord en in het federale veiligheidsplan blijft het zoeken naar een grondige verantwoording voor de leeftijdsverlaging.

16 jaar was strijdig, 14 des te meer

Het gebrek aan een duidelijke motivering en verantwoording voor een leeftijdsverlaging naar 14 jaar staat in groot contrast met de periode waarin de Belgische regering besliste om de gemeentelijke administratieve sancties voor minderjarigen te introduceren. In 2003 stond men immers uitdrukkelijk stil bij de leeftijdsgrens van 16 jaar⁶. De vergelijking werd toen onder meer gemaakt met de regels van de uithandengeving en de verkeersmisdrijven waarbij minderjarigen vanaf 16 als meerderjarigen gestraft kunnen worden. Ook het Grondwettelijk Hof boog zich in zijn arrest nr. 6/2006 over de leeftijdsgrens van 16 jaar. Het formuleerde de regels waaraan administratieve boetesystemen moeten voldoen opdat aan een minderjarige een boete mag worden opgelegd. Op dat ogenblik was duidelijk dat een vorm van bijna automatische uithandengeving van minderjarigen ouder dan 16 aan heel wat kritiek onderhevig was. Het werd slechts zeer voorwaardelijk aanvaard. Wanneer nu de leeftijd nog maar eens wordt verlaagd en tegelijk elke verantwoording ontbreekt, valt het te verwachten dat het Grondwettelijk Hof hiertegen grondige bezwaren zal formuleren.

Jongeren kop van jut?

Is de publieke ruimte van iedereen?

In de sterk toegenomen beleidsmatige inzet op veiligheid en het minimaliseren van (gevoelens van) overlast vormen jongeren een kwetsbare groep. Het is soms zeer moeilijk om niet in casuïstiek te vervallen. Toch, wanneer men het zitten op de leuning van een bank tot direct sanctioneerbaar gedrag herleidt, is het duidelijk dat men daarmee niet de doorsnee senior viseert. Of wat gedacht van een Vlaamse burgemeester die,

⁴ E. VERDONCK, D. COPS, S. PLEYSIER en J. PUT, *Jongeren en geweld. Dader- en slachtoffer-schap gemeten en beleefd*, Leuven: Acco, 2011, p. 192.

⁵ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, p. 14.

⁶ Voor een meer uitgebreide analyse, zie: F. VROMAN, “Jongeren en gemeentelijke administratieve sancties: ‘citius, altius, fortius’”, *Orde van de Dag*, 2012/58, 87-94.

gevraagd naar de reden waarom op de grond spuwen voortaan verboden is, het verbod als volgt 'nuanceert': "Een wielertoerist die door onze straten passeert en eens op de grond spuwt, laten we ongemoeid. Maar jongeren die voor de deur van de bib er een sport van maken om op de grond te spuwen, daar gaan we wel tegen optreden".⁷ Jongeren in de publieke ruimte, het is vandaag duidelijk geen vanzelfsprekend gegeven.

Symbolisch of symptomatisch?

Deze maatschappelijke perceptie heeft ook een impact op het nationale beleid. Illustratief is dat 'overlast van groepen jongeren' als één van de mogelijke risicofactoren wordt voorgesteld in de Nationale Veiligheidsmonitor 2011, naast neutralere indicatoren van overlast zoals 'geluidsoverlast', 'sluikstorten en zwerfvuil', 'vandalisme en graffiti'. Het louter samenzijn van jongeren kan echter bezwaarlijk als 'overlast' gezien worden. Uiteraard kan er zich gedrag stellen dat storend is voor anderen. Er zijn echter voldoende mogelijkheden om objectievere gedragingen te sanctioneren, dan het samenzijn te viseren. Het opnemen van deze keuzemogelijkheid legitimeert en/of versterkt vooral de aanwezigheid van overlastgevoelens van burgers met betrekking tot jongeren in de publieke ruimte. Op dat vlak is het opnemen van deze keuze in de Veiligheidsmonitor bijna symbolisch voor het dominante maatschappelijke discours.

Welke betekenissen kennen kinderen en jongeren aan de publieke ruimte toe?

Het feit dat jongeren de beschikbare ruimte op een andere manier gebruiken dan volwassenen, zorgt voor wantrouwen. Dit onderling wantrouwen en gebrek aan herkenning, werkt stereotyperingen in de hand. Het ontbreekt aan betere, genuanceerde informatie voor het inschatten van anderen, aldus Blokland⁸. Een proces van stereotypering en eenzijdige beeldvorming dreigt te resulteren in de maatschappelijke uitsluiting van bepaalde groepen mensen met (leeftijds)discriminatie tot gevolg.

Gemiste kans?

Tot slot is het tijdstip van dit wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties bijzonder ongelukkig gekozen. In het federale regeerakkoord is opgenomen dat het jeugdsanctierecht een bevoegdheid van de Gemeenschappen wordt. We staan aan de vooravond van de concretisering van dit voornemen. Het was veel beter geweest om de discussie over de aanpak van overlast door jongeren binnen dit bredere kader op te nemen in plaats van nu overhaast een beslissing te nemen die slechts een fragment vormt binnen wat een integraal jeugdbeleid zou moeten zijn.

De in het laatste Vlaams Jeugdbeleidsplan geformuleerde doelstelling 22 blijven we daarbij als leidend principe naar voor schuiven: "Er is meer maatschappelijk engagement voor kinderen en jongeren".

2. Overlast: what's in a name?

Geen definitie, is willekeur

Een terugkerend heikel punt is de definitie: wat wordt als 'overlast' beschouwd en is ook via een GAS sanctioneerbaar?

De eerdere ministeriële omzendbrief OOP 30bis gaf wel een aanzet tot definitie, maar legde meteen ook het probleem van een heldere definitie bloot:

"overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt".

⁷ Het Nieuwsblad, "Voorbijganger doen schrikken, levert sanctie op", 24 mei 2012.

⁸ T. BLOKLAND, Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2009, 129.

Deze definitie brengt zeer weinig opheldering voor wie wil weten wat op gemeentelijk niveau sanctioneerbaar is. Het is een vlag die een zeer brede lading kan dekken. De definitie overlaten aan de lokale overheden lijkt dan de meest aangewezen oplossing, maar dat is het niet. Het 'gebruiksgemak' van zo'n ruime discretionaire bevoegdheid moet immers afgewogen worden tegenover het fundamentele grondrecht van rechtszekerheid dat ook in het Kinderrechtenverdrag duidelijk geformuleerd wordt⁹ (art. 40). We verduidelijken dit even.

Wat geldt waar?

In een samenleving waarin elke lokale overheid zelf bepaalt wat ze onder overlast verstaat, wordt een burger verplicht om de verschillende politiereglementen te raadplegen om in te schatten welke gedragingen laakbaar zijn binnen de grenzen van de gemeente waarbinnen hij zich bevindt. Reglementen kunnen verschillen van gemeente tot gemeente, maar afgaande op bovenstaande definitie uit de omzendbrief ook van wijk tot wijk of van straat tot straat. Zo is het voor een individu - en al willen we ze niet onderschatten, zeker voor jongeren - een haast onmogelijke opdracht om in dit kluwen klaarheid te scheppen. Net omdat de praktijk leert dat de klemtonen in gemeenten ook inderdaad heel anders worden gelegd.

Vrij spel voor vaststellende ambtenaar?

Bovendien blijken de 'sanctioneerbare gedragingen' die in de verschillende gemeentelijke politiereglementen staan ook ruim omschreven te zijn. Dat maakt dat veel afhangt van de interpretatie van het gedrag door de vaststellende ambtenaar. En dat de invulling ook afhankelijk wordt van zijn of haar eigen individuele ervaring en tolerantiegrens.

Een blikje op de grond gooien is voor de ene vaststellende ambtenaar een slordigheid, voor de ander sluikstorten. Voorbeelden zijn even uiteenlopend als verbazend: het zitten op een bankleuning, het zoeken naar drugs in het openbaar, het gebruik van speeltuigen op een manier die overlast kan veroorzaken, het schudden aan takken en het doen schrikken. Het aanwezig zijn op de verkeerde plaats op het verkeerde moment kan gesanctioneerd worden.

Een open deur voor willekeur. En dat is ook het gevoel dat zich stilaan nestelt bij jongeren (en niet in het minst de meest kwetsbaren onder hen): *"er zijn geen duidelijke spelregels meer" en "we worden gevisieerd door ordehandhavers"*.

Of zoals Diederik Cops en Johan Put het formuleren:

"De grote discretionaire ruimte, zowel op beleidsvlak (in de omschrijving van bepaalde feiten als overlast) als in de dagelijkse praktijk van het vaststellen van deze overlastfenomenen, zet de deur potentieel open voor onbedoelde uitwassen en misbruiken door het sanctioneren van om het even welke gedraging en het viseren van bepaalde kwetsbare groepen en personen in de publieke ruimte"¹⁰.

Dit alles maakt dat er op zijn minst nood is aan:

1. een exhaustieve lijst van mogelijk te bestraffen feiten met een heldere omschrijving op federaal niveau;
en
2. een federale procedure om de lokale politiecodexen te toetsen aan de fundamentele rechtsbeginselen en het normatieve kader van de federale GAS-wet.

⁹ Het gaat hier om het 'legaliteitsbeginsel', wat inhoudt dat bepalingen die (straf)sancties opleggen, duidelijk moeten zijn.

¹⁰ D. COPS en J. PUT, "Gemeentelijke Administratieve Sancties: 'wondermiddel' of 'gevaar voor de democratie'?", Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten, 2013/1, 4.

3. Scheiding der machten?

Steden en gemeenten moeten lokale problemen van onveiligheid en overlast kunnen aanpakken, zowel preventief als reactief. Steden en gemeenten hebben dus onmiskenbaar een belangrijke bevoegdheid in de zorg voor lokale veiligheid en openbare orde. Vandaag geven steden en gemeenten dit op verschillende wijze vorm. Er zijn plaatsen waar men niet gelooft in het toepassen van gemeentelijke administratieve sancties, er zijn besturen die de definitie van overlast heel concreet, maar beperkt invullen én er zijn steden waar de GAS het sluitstuk vormt van een breder jeugd- en preventiebeleid. Doorheen deze soms grote verschillen blijft een belangrijke vraag of via het systeem van de administratieve sancties het fundamentele principe van de scheiding der machten verzekerd blijft.

Rechter en partij tegelijk

Wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht mogen niet verenigd worden in één persoon of één instantie. Deze machten hebben ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de burger verantwoordelijkheden door middel van ingebouwde controlemechanismen. In het systeem van de GAS wordt te gemakkelijk over dit basisprincipe heen gestapt. Gemeenten bepalen – als wetgevende macht – binnen het GAS-systeem welke handelingen strafbaar zijn binnen hun grondgebied. Maar tegelijk is het ook de gemeente – via de sanctionerende ambtenaren – die vaststelt én de strafmaat bepaalt, en aldus in rol van rechter kruipt (rechterlijke macht). Er is geen enkel rechtstreeks toezicht door een hogere overheid of een gerechtelijke instantie.

Beroepsprocedure met kans op meer ingrijpen

Als minderjarige heb je de mogelijkheid om een beroepsprocedure bij de (jeugd)rechtbank op te starten tegen een opgelegde GAS. Die kan de GAS-boete en de bepaling in het politiereglement kritisch bekijken. Op basis van de beperkte cijfergegevens waarover we beschikken, blijkt dat de rechter hier in de praktijk zelden tot nooit de kans toe krijgt. Gewoonweg omdat er bijna nooit een hoger beroep ingesteld wordt. Begrijpelijk vanuit het standpunt van de minderjarige, want dit hoger beroep is niet zonder risico. De jeugdrechtbank kan de opgelegde boete immers vervangen door een gewone jeugdbeschermingsmaatregel ('maatregel van opvoeding, behoeding of bewaring'). Welke minderjarige zal het hele juridische labyrint doorkruisen om in te gaan tegen een boete die maximum 175 euro bedraagt, als hij riskeert dat de boete wordt vervangen door maatregelen met een veel grotere directe impact¹¹?

Naast hoger beroep bij de (jeugd)rechtbank is ook een beroep bij de Raad van State een optie. Het zetten van deze stap is nog veel minder evident dan de voorgaande.

4. Bemiddeling

Het wetsontwerp verplicht de gemeenteraad een procedure van lokale bemiddeling te voorzien wanneer in zijn reglement ook minderjarigen een gemeentelijke administratieve sanctie kunnen krijgen. De sanctionerend ambtenaar stelt dan een aanbod van lokale bemiddeling aan de minderjarige voor. Indien de bemiddeling slaagt, kan de minderjarige geen administratieve geldboete meer opgelegd krijgen.

De wet regelt de invulling, betekenis en het verloop van de bemiddeling niet. Ook hier zijn dus weer grote verschillen tussen gemeenten mogelijk. Het Kinderrechtenverdrag en de voormalige mensenrechtencommissaris Hammarberg wijzen op het grote belang van onafhankelijkheid bij het organiseren van bemiddeling¹².

¹¹ Zie ook C. VAN ROY, "Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties", *RW* 2005-2006, 453.

¹² Art. 40 Kinderrechtenverdrag en T. HAMMARBERG, *Rapport du commissaire aux droits de l'homme du conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en Belgique 15-19 décembre 2008*, Straatsburg, 2009, § 133, te raadplegen op

Bemiddeling is een specifieke en arbeidsintensieve aangelegenheid die pas kan slagen als de noodzakelijke randvoorwaarden vervuld zijn.

Vaak wordt de volgende definitie gegeven:

“Bemiddeling is een proces van vrijwillig overleg tussen conflicterende partijen, dat wordt geleid door een onafhankelijke derde die de communicatie vergemakkelijkt en poogt de partijen ertoe te brengen zelf tot een oplossing te komen”¹³.

Het opzetten van een dergelijke ernstige bemiddeling vraagt een investering, zowel in tijd, mensen als middelen. En een binnen het beleid gedragen visie op de kansen die bemiddeling biedt, zowel voor de gemeenschapsopbouw binnen de gemeente als naar de jongeren toe. Als men bemiddeling alleen maar ziet als een vervelend obstakel op het parcours van snel en efficiënt bestraffen van jongeren, gaat men voorbij aan de potentie die het in zich draagt.

Meer fundamenteel kan de vraag gesteld worden in hoeverre GAS, die als bedoeling heeft kort op de bal te spelen en een stok achter de deur te zijn, te stroomlijnen valt met bemiddeling die per definitie opteert voor een lange termijn denken. Men wil via bemiddeling niet alleen schade herstellen, maar ook investeren in inlevingsvermogen en zelfreflectie van de jongere en de andere betrokken partijen.

5. Nood aan gespecialiseerde vorming voor GAS-ambtenaren

Het wetsontwerp vertelt ons niets over de vereiste specialisatie van de personen die de administratieve inbreuken en overtredingen vaststellen. Ook over hun vorming omtrent het benaderen van en omgaan met minderjarigen wordt met geen woord gerept. Dat is nochtans essentieel, omdat deze personen voortaan met jongeren vanaf 14 jaar geconfronteerd worden. Zo is het belangrijk op de hoogte te zijn van de bepalingen rond privacy, het beroepsgeheim,...

Het is ook hier opnieuw zinvol om naar de aanbevelingen van het VN-Comité te verwijzen bij het derde rapport van de Belgische overheid. Het Comité wijst op de absolute noodzaak om voor alle professionals die met kinderen en jongeren in contact komen een vorm van kinderrechten- en mensenrechteneducatie te voorzien.

Training

“The Committee encourages the State party to undertake systematic education and training programs on the principles and the provisions of the Convention for children, parents and all professional groups working for and with children, including judges, lawyers, law enforcement officials, teachers, health-care personnel and social workers. The Committee calls upon the State party to include human rights education, including children’s rights, in the curricula of all primary and secondary schools.

Ook de Raad van Europa besteedt in haar in 2010 geformuleerde richtlijnen omtrent een kindvriendelijk justitieel beleid aandacht aan deze materie.

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1458697#P479_131019. Zie ook S. VAN AUDENHOVE & F. VANDER LAENEN, “GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?”, *TJK* 2011/5, 282.

¹³ L. VAN GARSSE, *Bemiddelen in het kader van de Gemeentelijke Administratieve Sancties: enkele bedenkingen op basis van bemiddelingspraktijk*, Nieuwsbrief Suggnomè 2005, te raadplegen op http://www.herstelrecht.be/nieuwsbrief/nieuwsbrief_jg06nr2.pdf.

Richtlijn 14 en 15 van de Raad van Europa:

“All professionals working with and for children should receive necessary interdisciplinary training on the rights and needs of children of different age groups, as well as on proceedings that are adapted to them. Professionals having direct contact with children should also be trained in communicating with them at all ages and stages of development, as well as with children in situations of particular vulnerability.”

Deze vorming is minstens even belangrijk voor de sanctionerende ambtenaren omdat zij in de voorgestelde procedure voor minderjarigen in verschillende fases een centrale rol vervullen. Zo zijn zij onder meer betrokken in de procedure van ouderlijke betrokkenheid. Daarin zijn zij verantwoordelijk voor het beoordelen van de genomen ouderlijke maatregelen en dragen ze verantwoordelijkheid voor het formuleren van een voorstel van gemeenschapsdienst dat rekening houdt met de leeftijd en de capaciteiten van de minderjarige.

6. Informatieplicht

Het wetsontwerp verplicht elke gemeenteraad die zich in zijn reglement ook tot minderjarigen richt voor administratieve geldboetes, om alle in de gemeente wonende minderjarigen en hun opvoedingsverantwoordelijken te informeren over de overtredingen die bestraft kunnen worden met administratieve sancties. Deze verplichting is terecht. Wie gesanctioneerd wordt, weet graag waarvoor hij gesanctioneerd wordt en vooral hoe hij deze sanctie kan voorkomen.

Het aantal steden en gemeenten dat specifieke informatieproducten en -kanalen voor kinderen en jongeren voorziet is tot op vandaag eerder beperkt. Hier wacht de steden en gemeenten een serieuze uitdaging. Temeer daar wij durven te hopen dat de communicatie en informatie voor kinderen en jongeren zich niet beperkt tot de gemeentelijke administratieve sancties, maar meteen in het integrale lokale jeugdbeleid ingebed wordt. Bijkomend probleem is hoe men die jongeren zal informeren die niet op het grondgebied van de stad of gemeente wonen, maar er bijvoorbeeld wel school lopen, uitgaan of winkelen.

Het zal voorts ook belangrijk zijn om de juridische implicaties die met deze informatieplicht gepaard gaan, goed uit te klaren. Zullen GAS-boetes ongeldig zijn als blijkt dat de gemeente aan haar informatieplicht verzaakte? Ook de Raad van State struikelde in haar advies over de informatieplicht en stipuleerde dat de nadere regels betreffende de te verstrekken algemene informatie duidelijker bepaald moeten worden.

De kans bestaat tenslotte dat steden en gemeenten een beroep doen op de plaatselijke scholen om aan de informatieplicht over de GAS tegemoet te komen. Dat lijkt ons geen goed idee. Niet alleen geven scholen zelf al regelmatig aan dat ze vandaag overbevraagd worden, de school is ook tout court geen plek voor dit soort informatie.

7. Ouderlijke betrokkenheid

Het wetsontwerp biedt de mogelijkheid tot het instellen van een procedure van ouderlijke betrokkenheid voorafgaand aan het aanbod tot bemiddeling, tot gemeenschapsdienst, of tot de oplegging van een administratieve geldboete. Een procedure van ouderlijke betrokkenheid kan dus, maar is niet verplicht. Het is de sanctionerend ambtenaar die hierover beslist. Op welke basis deze beslissing genomen wordt, wordt niet gespecificeerd.

De procedure stelt wel dat indien de sanctionerend ambtenaar tevreden is over de door de opvoedingsverantwoordelijken genomen educatieve maatregelen, hij of zij kan beslissen om de zaak al in dit stadium af te sluiten. Maar evengoed kan hij of zij dus beslissen om wel nog de administratieve procedure op te starten.

Dat is een keuze die een duidelijk risico op discriminatie in zich draagt. Want bij gebrek aan duidelijke criteria, kan de ene situatie in der minne opgelost worden ('ons kent ons'), terwijl de andere situatie onderwerp wordt van een verdere procedureslag. Voor de minderjarige kan dit bovendien aanleiding geven tot een dubbele straf: één door zijn ouders en één door de sanctionerend ambtenaar.

8. GAS: een reus op 1emen voeten

Een leefbare stad vraagt meer dan symptoombestrijding

Ja, we worden vandaag geconfronteerd met samenlevingsproblemen en ook minderjarigen kunnen hier een rol in spelen. En ja, het is belangrijk dat lokale overheden de ruimte, de tijd en de middelen krijgen om ook op lokaal vlak deze leefbaarheidsproblemen aan te pakken. Alleen blijven wij ervan overtuigd dat het systeem van de GAS niet de manier is waarop je minderjarigen die antisociaal gedrag vertonen opnieuw met de samenleving connecteert.

GAS voor minderjarigen is rommelen in de marge

We stelden in dit advies ernstige vragen bij de noodzaak van een systematische uitbreiding van de GAS voor minderjarigen. Jongeren die buiten de lijnen kleuren, worden opgevangen binnen het jeugdrecht. Sinds een aantal jaren hebben we nu ook het alternatieve circuit van de GAS. Het uitgangspunt van beide systemen is fundamenteel anders. In het GAS-systeem ligt de focus op het gedrag van de jongere en niet op zijn welzijn of op bescherming. Bedoeling is om bepaald gedrag te stoppen of te voorkomen zonder bepaalde diensten of hulp aan te bieden. Het klassieke jeugdsysteem heeft vooralsnog een andere rationaliteit: "treating children's needs, not punishing his or her deeds". Een logische vraag is dan ook: waarom versterken we het bestaande jeugdrechtsysteem niet gewoon? Een grondige hervorming van het jeugdbeschermingsrecht, met de focus op rechtswaarborgen, wordt sinds jaren bepleit. Toch blijft het ook nu enkel wat rommelen in de marge.

De GAS zijn een GAS-reus geworden, maar wel een op 1emen voeten. In dit advies probeerden we dit duidelijk te maken. Er zijn veel juridische bezwaren voor de toepassing van de GAS bij minderjarigen. Er is de willekeur die zich installeert wanneer de lokale besturen de ruimte krijgen om overlast door jongeren zelf te definiëren. Er is de heel beperkte invulling van de bemiddelingsprocedure én er is het schenden van het principe van de scheiding der machten. Maar er is meer. De GAS lijken vooral aan symptoombestrijding te doen. Ze kaderen binnen een beleid dat oorzaken van maatschappelijke problemen eerder bij het individu situeert dan dat het oog heeft voor wat structureel in de samenleving fout loopt. Tot op vandaag menen we dat een overheid op die manier noch het belang van het kind noch het belang van de samenleving waarin dat kind opgroeit dient.

Kortom:

- Blijf binnen het jeugdrechtsysteem om gedrag van minderjarigen te sanctioneren.
- Zorg voor meer ruimte voor kinderen en jongeren (zeker in de grootsteden).
- Zorg voor meer aandacht voor de betekenissen die kinderen en jongeren aan de publieke ruimte toekennen.
- Zorg voor meer rechtsgaranties voor de gebruikers van de publieke ruimte.
- Vermijd wildgroei van de term overlast.
- Kies als overheid voor inclusief beleid.
- Besteed aandacht aan de stem van kinderen en jongeren in het publieke debat.