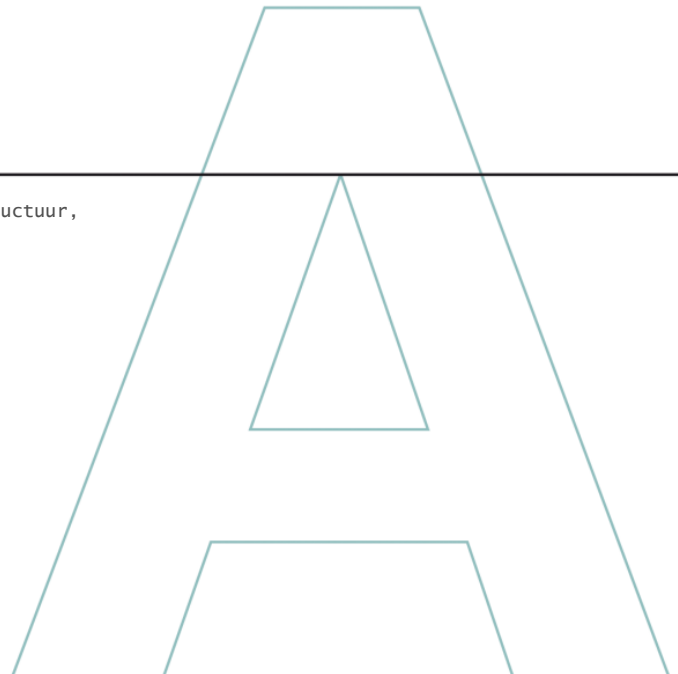


Advies

DATUM 7 maart 2018
VOLGNUMMER 2017-2018/6

COMMISSIE Commissie Infrastructuur,
Verkeer en
Overheidsbedrijven



Sancties voor overtredingen in de trein: meer garanties nodig voor minderjarigen

Het wetsontwerp op de politie van de spoorwegen ligt ter bespreking in de Kamer.¹ Het wetsontwerp regelt de sancties bij overtredingen bij het spoor en voert de mogelijkheid van administratieve geldboetes in. In dit advies geeft het Kinderrechtencommissariaat zijn aanbevelingen om de rechten van minderjarigen beter te waarborgen in de wet.

Geldboetes zijn een weinig geschikte sanctie voor minderjarigen. Als minderjarigen gedrag stellen in conflict met de wet, hebben ze vanuit het kinderrechtenverdrag recht op aangepaste sancties met een pedagogische finaliteit. Minderjarigen hebben financieel een zwakke, afhankelijke positie.

- Het is goed dat kinderen jonger dan 14 geen administratieve geldboete kunnen krijgen. Toch blijft 14 jaar een lage leeftijdsgrens voor een financiële sanctie.
- Garandeer dat kinderen onder de 14 jaar ook geen boetes krijgen via de vervoersvoorwaarden.
- Vermijd geldboetes door overtredingen te voorkomen, de mogelijkheid te voorzien om onbedoelde overtredingen recht te zetten en door in te zetten op bemiddeling en alternatieve sancties.
- Krijgen plus 14-jarigen toch een geldboete? Differentieer het bedrag en beperk het tot de helft van de boetes voor volwassenen, met een absoluut maximum van 150 euro.

Voorzie ook bij andere sancties specifieke waarborgen voor minderjarigen:

- minderjarigen mogen niet van de trein worden gezet;

¹ Wetsontwerp op de politie van de spoorwegen. *Parl.St.*, 54K2869, 1 februari 2018.
<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2869/54K2869001.pdf>

- hun vervoerbewijs mag niet afgenomen worden;
- het toegangsverbod mag niet op hen van toepassing zijn.

Zowel de specifieke procedurele waarborgen voor minderjarigen zijn van belang als de algemene procedurele waarborgen. Het Kinderrechtencommissariaat onderschrijft de bedenkingen over onder meer de korte termijn van verweer en de mogelijkheid beroep te doen op de ombudsdienst. Gezien de grote macht voor vaststellende en bestraffende ambtenaren, moeten ze aan strikte voorwaarden voldoen.

Tot slot vraagt het Kinderrechtencommissariaat om kinderen jonger dan 12 jaar in principe vrij te stellen van de identificatieplicht. Zij dienen wettelijk immers niet te beschikken over een officieel identificatiedocument met foto. Bij twijfel of kinderen al 12 jaar zijn, vragen we om flexibel om te gaan met bewijsdocumenten.

1. Minderjarige treingebruikers vragen specifieke aandacht

1.1. Belangrijke groep gebruikers

Jongeren zijn meer dan volwassenen afhankelijk van het openbaar vervoer voor hun verplaatsingen. Het is onmisbaar voor hun recht op mobiliteit. Daarnaast zijn kinderen en jongeren een belangrijke doelgroep in de beoogde maatschappelijke transitie naar duurzame mobiliteit. De hoop is dat wie als kind regelmatig het openbaar vervoer gebruikt, later als volwassene ook meer het openbaar vervoer zal nemen in plaats van de auto.

Maar kinderen en jongeren zijn ook een grote klant voor het openbaar vervoer. Bij de NMBS waren in 2016 bijna een kwart (24%) van de reizigers jonger dan 26 jaar en meer dan een kwart (26,4%) van de vervoerbewijzen woon-school abonnementen.² In 2017 steeg het aantal families (+9%) en jongeren (+8%) dat de trein nam.³

1.2. Recht op aangepaste maatregelen

Het gebeurt dat minderjarigen regels die gelden op het openbaar vervoer overtreden. De aard en impact van overtredingen is uiteenlopend. Sommige overtredingen zijn een gevaar voor de veiligheid, zoals spoorlopen of instappen wanneer de deuren sluiten. Andere overtredingen brengen schade toe aan materiaal, zoals graffiti. Sommige overtredingen leiden tot financiële schade, zoals zwartrijden. Overtredingen zijn soms onopzettelijk, bijvoorbeeld als iemand zijn abonnement vergat of een Go pass slordig invulde.

Kinderen en jongeren zijn volop in ontwikkeling. Daardoor hebben ze het soms moeilijker om de regels strikt te respecteren. Ze moeten nog leren correct het openbaar vervoer te nemen, ze kunnen de gevolgen van gedrag minder goed inschatten of ze experimenteren. Daarom hebben minderjarigen die een overtreding begaan recht op een aangepaste sanctie en een

² NMBS Activiteitenverslag 2016, juni 2017, <http://www.belgianrail.be/nl/corporate/publicaties/~media/A625A0ED5B1A4B8398DB722323A5BD0F.ashx>

³ http://www.belgianrail.be/nl/corporate/Presse/Presse-releases/17_01_2018.aspx

behandeling die aan hun leeftijd en hun situatie is aangepast. Dat is een basisregel in het kinderrechtenverdrag (artikel 40).

Op basis van dat principe krijgen minderjarigen die gedrag stellen in conflict met de wet, in de regel een aparte behandeling via het jeugdrecht. De jeugdrechter beslist welke maatregelen genomen worden. Die maatregelen hebben principieel een pedagogische finaliteit. Het jeugdrecht spreekt over maatregelen van 'behoeding, bewaring en opvoeding'. Het jeugdrecht bevat bijvoorbeeld herstelgerichte maatregelen waarbij de jongere zelf een vorm van oplossing of herstel op zich neemt voor de gevolgen van het delict.

2. Vermijd geldboetes voor minderjarigen

2.1. Geen geldboetes voor kinderen jonger dan 14

Geldboetes weinig geschikt voor minderjarigen

Het opleggen van een geldboete is een weinig geschikte sanctie voor minderjarigen. Een sanctie heeft als doel het toekomstig gedrag van de overtreder in gunstige zin te beïnvloeden. In het jeugdrecht is een louter financiële sanctie niet mogelijk omdat het geen opvoedkundige maatregel is. Ook in het voorontwerp van Vlaams decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, dat er expliciet voor kiest om afstand te doen van het jeugdbeschermingsmodel, is het louter opleggen van een geldboete als sanctie niet mogelijk.

De impact van een geldboete op de minderjarige zelf hangt sterk af van zijn gezinssituatie. Financieel staan minderjarigen veel zwakker dan volwassenen. Ze zijn financieel afhankelijk van hun ouders en hebben geen eigen recht op een minimuminkomen. Ze krijgen vanaf een bepaalde leeftijd misschien zakgeld of doen studentenwerk, maar dat blijft beperkt. Als een jongere zelf een geldboete betaalt, dan zal dat een grote hap uit zijn budget zijn.

In de praktijk zijn het meestal de ouders die de boete betalen. Ouders staan wettelijk in voor de kosten van levensonderhoud van hun kind. Ze zijn verantwoordelijk voor het financiële handelen van het kind en worden aansprakelijk gesteld voor de betaling van de boete die hun kind oploopt.

Ouders en hun kinderen kunnen op verschillende manieren met een geldboete omgaan. Ouders of kind kunnen de boete volledig betalen of elk een deel, het kind krijgt wel of geen straf, moet misschien een tegenprestatie doen enzovoort. Ouders zijn goed geplaatst om bij die regeling rekening te houden met het kind en de situatie waarin het de boete opliep. Hun afhandeling wordt echter mee bepaald door de financiële mogelijkheden van het gezin. In een gezin met beperkte financiële draagkracht zal de geldboete zwaarder wegen dan in een rijker gezin. Ook de algemene opvoedingsrelatie bepaalt sterk de precieze impact van de geldboete op de minderjarige zelf.

Geen administratieve geldboetes onder 14 jaar

Het Kinderrechtencommissariaat vindt het een goede zaak dat de wetgever kinderen jonger dan 14 jaar wil vrijstellen van administratieve geldboetes. Ook GAS-boetes zijn niet mogelijk voor die leeftijdsgroep.

Tegelijk vindt het Kinderrechtencommissariaat 14 jaar nog altijd een lage leeftijdsgrens voor geldboetes. 14-jarigen en veel 15-jarigen mogen geen studentenwerk doen, wat hun financiële situatie a priori nog zwakker maakt dan bij jongeren vanaf 16 jaar. Ook bij verkeersovertredingen moeten jongeren minstens 16 jaar zijn om een geldboete te kunnen krijgen.

Trek de vrijstelling door naar de vervoersvoorwaarden

Op dit moment gebruikt de NMBS de forfaitaire vergoedingen in de vervoersvoorwaarden als sanctiemechanisme. De wetgever lijkt dat systeem niet af te schaffen. Integendeel, het wetsontwerp noemt enkele keren de mogelijkheid van forfaitaire vergoedingen in de vervoersvoorwaarden (bijvoorbeeld vermeld in artikel 32).

Het lijkt er dus op dat het systeem blijft bestaan parallel aan de administratieve geldboetes. Dat heeft grote consequenties. De kost van 75 euro die momenteel wordt aangerekend om zich binnen de 'minnelijke schikking' in regel te stellen, ligt hoger dan de geldboete bij een eerste overtreding in categorie 1.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt de wetgever om een beperkend kader vast te leggen voor de forfaitaire vergoedingen in de vervoersvoorwaarden. Die vergoedingen mogen niet dienen als bijkomend sanctiemechanisme: ze mogen geen overtredingen toevoegen die niet in de wet zijn opgenomen en ze mogen geen bijkomende vergoedingen opleggen voor overtredingen die wel in de wet zijn geregeld. Ook de bedragen worden best geplafonneerd.

Als de vervoersvoorwaarden forfaitaire vergoedingen mogen aanrekenen bij overtredingen, is een adequate bescherming van minderjarigen nodig. De vrijstelling voor jonge kinderen die geldt bij administratieve geldboetes, moet ook gelden bij de regeling in de vervoersvoorwaarden.

2.2. Vermijd overtredingen door duidelijke regels en communicatie

Een eerste manier om geldboetes te vermijden, is te voorkomen dat de overtreding plaatsvindt. Daarom is het nodig dat gebruikers van het openbaar vervoer goed op de hoogte zijn van de regels en van de sancties bij overtredingen. Dat biedt hen rechtszekerheid.

De huidige wettekst is echter vrij complex. Er zijn verschillende sanctiemechanismen: strafrechtelijk, administratief, vergoedingen in de vervoersvoorwaarden en bijkomende sancties.

De overtredingen waarvoor een administratieve geldboete mogelijk is, zijn ingedeeld in vier categorieën (artikel 31). Het is onduidelijk waarom overtredingen in de ene of andere categorie worden ingedeeld.

Het Kinderrechtencommissariaat beveelt aan om in de wet maximaal te kiezen voor eenvoud en eenvormigheid. Een duidelijke en transparante regeling is de basis voor een goede communicatie en preventie bij inwerkingtreding.

Verder dringt het Kinderrechtencommissariaat erop aan om sterk in te zetten op communicatie over de regels op het openbaar vervoer en de eraan gekoppelde sancties. De communicatie moet aangepast zijn aan minderjarigen: beschikbaar en bereikbaar, betrouwbaar en begrijpbaar.

2.3. Maak het mogelijk om onbedoelde overtredingen recht te zetten

Niet elke overtreding gebeurt bewust en met slechte bedoelingen. Iemand kan per ongeluk de verkeerde trein nemen, zeker bij vertragingen of spoorveranderingen en in stations waar de aankondiging van treinen niet duidelijk is. Sommige overtredingen zijn makkelijk achteraf recht te zetten. Bijvoorbeeld iemand heeft zijn abonnement of kortingskaart niet bij maar gaat het document achteraf tonen.

Het wetsontwerp is niet duidelijk over de gevolgen bij dergelijke ongewilde overtredingen. Maakt het oplossen daarvan deel uit van de minnelijke procedure? Of wordt het in eerste instantie geregeld in de vervoersvoorwaarden (zie artikels 14 en 32 §1)? De memorie van toelichting vermeldt wel dat een reiziger die zijn identiteitsbewijs niet kan tonen op het moment van de controle, zich 'uiteraard' achteraf in regel kan stellen. Over het niet bijhebben van een vervoerbewijs of andere vergissingen, staat niets vermeld.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om wettelijk te voorzien dat vergissingen kunnen worden afgehandeld zonder geldboetes en onredelijke forfaitaire vergoedingen. Dat is des te belangrijker in het licht van de extreem hoge boetes voor reizen met een ongeldig vervoerbewijs (artikel 31).

2.4. Geef bemiddeling en alternatieve sancties alle kansen

Bemiddeling

Voor minderjarigen moet de bestraffende ambtenaar verplicht bemiddeling voorstellen. Er geldt een uitzondering voor bepaalde overtredingen die hij minder dan zes keer binnen het jaar begaat.

'Behalve in het geval van een overtreding bedoeld in de artikelen 15 tot 18 die hem voor de vijfde maal of minder ten laste wordt gelegd binnen een periode van twaalf maanden of minder, moet de bestraffende beampte overigens verplicht een aanbod van bemiddeling voorstellen indien de administratieve procedure wordt gestart voor een overtreding begaan door een minderjarige.'
(Artikel 43, §2)

Waarom enkel een uitzondering voor de overtredingen geen geldig vervoerbewijs of geen diabolotoeslag, fraude of weigeren het vervoerbewijs te tonen en niet voor andere? De overtredingen behoren tot verschillende categorieën. Waarom is het aanbod van bemiddeling pas verplicht vanaf de zesde overtreding binnen een jaar? Elders wordt voor volwassenen immers gekozen om net korter op de bal te spelen bij herhaalde overtredingen op het vlak van geldig vervoerbewijs of diabolotoeslag.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om te bepalen dat bij elke sanctie voor een minderjarige verplicht bemiddeling wordt aangeboden. De keuze om daar wel of niet op in te gaan, ligt bij de minderjarige en zijn ouders.

Als de wetgever om organisatorische redenen de reikwijdte wil beperken, zou het logisch zijn om de verplichting om bemiddeling aan te bieden in elk geval te behouden vanaf de tweede overtreding. Onbedoelde overtredingen (zie 2.3) tellen we hier niet mee. Ook vragen we een consistente en gemotiveerde keuze van de overtredingen die van het aanbod worden uitgesloten.

Gemeenschapsdienst

Het wetsontwerp voorziet de mogelijkheid van gemeenschapsdienst binnen de bemiddelingsprocedure.

‘(...) Indien de uitvoering van een gemeenschapsdienst de aangewezen weg is in het kader van deze bemiddeling, wordt het dossier overgemaakt naar een externe en erkende bemiddelingsinstantie en onafhankelijk van het bedrijf waarvan de bestraffende beampte afhangt.

De gemeenschapsdienst die aan de minderjarige wordt voorgesteld, houdt rekening met zijn leeftijd en capaciteiten.

Hij mag in elk geval niet meer dan vijftien uur bedragen en moet worden uitgevoerd binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum van instemming van de minderjarige met de gemeenschapsdienst.’

(Artikel 43, §2)

De gemeenschapsdienst, met modaliteiten aangepast aan minderjarigen, is een mogelijkheid om herstelgericht te werken en de nadelen van financiële sancties te vermijden. Het is belangrijk dat het om een aanbod gaat binnen de bemiddelingsprocedure, dat enkel doorgaat als de minderjarige ermee instemt. De minderjarige moet de vrijheid hebben om zelf gemeenschapsdienst voor te stellen tijdens de bemiddeling. De mogelijkheid mag niet louter afhangen van de voorkeur van de bestraffende ambtenaar.

3. Differentieer straffen consequent voor minderjarigen

3.1. Verlaag altijd de geldboete

Boete voor minderjarige maximum de helft van boete voor volwassene

Artikel 31 van het wetsontwerp regelt de bedragen van de administratieve geldboetes.

Categorie	Eerste overtreding	Tweede overtreding binnen het jaar	Derde en volgende overtreding binnen het jaar
Categorie 1	50 euro	75 euro	150 euro
Categorie 2	100 euro	250 euro	350 euro
Categorie 3	250 euro	500 euro	
Categorie 4	300 euro	400 euro	500 euro
Minderjarigen vanaf 14 jaar	Maximum 175 euro		

Het wetsontwerp voorziet terecht een specifieke regeling voor minderjarigen, vanaf 14 jaar. De differentiatie is echter onvoldoende en garandeert niet dat geldboetes voor minderjarigen altijd lager liggen dan voor volwassenen.

Het is bijvoorbeeld theoretisch mogelijk dat een 14-jarige voor een eerste overtreding in categorie 1 of categorie 2 meteen een boete van 175 euro krijgt.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om het absolute maximum voor minderjarigen te behouden en te verlagen naar maximum 150 euro, dat is de helft van de boete bij een eerste overtreding in categorie 4. Daarnaast worden de maximale boetes voor minderjarigen voor elke overtreding best beperkt tot de helft van het boetebedrag voor volwassenen. Dat zou in lijn zijn met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de GAS-boetes.

Het Kinderrechtencommissariaat stelt zich ook vragen bij de hoogte van sommige geldboetes. Een eerste boete voor een volwassene die zwartrijdt, is bij de NMBS 250 euro. Zelfs als je voor minderjarigen de helft daarvan neemt, is dat nog meer dan een eerste boete voor een volwassene die zwartrijdt bij De Lijn of de MIVB (107 euro⁴).

Ook eventuele vergoedingen in de vervoersvoorwaarden (bijvoorbeeld vermeld in artikel 32) moeten voor minderjarigen gehalveerd worden (zie ook 2.1).

Humaan inningsbeleid

Zelfs ogenschijnlijk kleine boetes kunnen leiden tot grote schulden met grote gevolgen, grote geldboetes des te meer. Dat stelden we bijvoorbeeld vast in ons dossier over dak- en thuisloosheid bij kinderen en jongeren.⁵

Geen eigen thuis uit angst voor schuldenlast

'Toen ik hier aankwam, had ik een heel grote boete van de NMBS. Deurwaarders en zo. Daarom wil ik nog een beetje wachten met ergens gaan wonen. Ik moet 3.000 euro betalen. Het is niet dat ik niet wil betalen. Ik wil dat gerust betalen, maar ik heb er het geld niet voor. Daarom heb ik ook schrik om een appartement te nemen. Die gaan voor mijn deur staan.'
(jongvolwassene in de jongerenopvang van de dak- en thuislozenzorg)

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt aandacht voor een humaan inningsbeleid. Dat betekent dat men boetes seponeert als daar redenen voor zijn en dat men ingaat op vragen van instellingen van schuldbemiddeling om interesten en inningskosten te laten vallen. We vragen ook dat in de overeenkomst met deurwaarders wordt afgesproken dat zij schulden opgelopen tijdens de minderjarigheid niet automatisch gaan innen bij de jongere eens die 18 jaar is geworden.

3.2. Pas ook andere sancties aan

Het wetsontwerp voorziet verschillende soorten sancties. Naast de specifieke regeling bij administratieve sancties, vraagt het Kinderrechtencommissariaat garanties voor de rechten van minderjarigen bij andere sancties.

⁴ <https://www.delijn.be/nl/contact/faq-detail.html?v=2873>
https://www.stib-mivb.be/article.html?l=nl&_guid=60fc71a9-0c83-3410-4d9a-8aeb578a6027

⁵ KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, Dossier *(n)ergens kind aan huis. Dak- en thuisloosheid vanuit kindperspectief*, 2016-2017, www.kinderrechtencommissariaat.be – Publicaties.

Zet geen minderjarigen van de trein

Artikel 35 bepaalt dat politie en vaststellende beampten elke persoon die een overtreding begaat kunnen verplichten om de trein of het station te verlaten. Er is geen specifieke bepaling voor minderjarigen.

Het kan niet de bedoeling zijn dat kinderen van de trein worden gezet zonder begeleiding van een volwassene. Het risico bestaat dat ze hun weg naar huis niet zelfstandig kunnen vinden, bijvoorbeeld omdat ze de weg niet kennen, niet kunnen communiceren (vb. geen belkrediet op gsm, batterij plat, geen gsm, niemand kunnen bereiken) of te weinig geld bij hebben. Dat kan leiden tot sterke gevoelens van angst en onveiligheid bij kinderen en hun ouders. Het Kinderrechtencommissariaat ontving hier al klachten over.

Dochter van de trein gezet

'Mijn dochter (15) heeft een treinabonnement om naar school te gaan. Pas tijdens haar terugreis merkte ze dat ze haar portefeuille vergeten was. De conducteur zette haar uit de trein omdat hij geen biljet kon maken zonder haar identiteitskaart. Mijn dochter was volledig overstuur. Ze wist niet waar ze was en had geen geld om haar reis verder te zetten. Gelukkig had ze een gsm en kon ze mij verwittigen om haar op te halen. Kan dat zomaar? Wat als haar iets was overkomen? Ik wil er op kunnen vertrouwen dat mijn dochter veilig op school geraakt.'

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om de reikwijdte van artikel 35 te beperken. Best worden minderjarigen uitgesloten van de toepassing van artikel 35.

Als sommige minderjarigen van de trein kunnen worden gezet, zijn bijkomende waarborgen nodig over het type overtreding dat hiertoe aanleiding kan geven. Niet beschikken over een geldig vervoerbewijs lijkt ons bijvoorbeeld geen voldoende reden om iemand van de trein te zetten, te meer dat daarvoor al een andere sanctie is voorzien.

Trek het vervoerbewijs van minderjarigen niet in

In het wetsontwerp staan twee bepalingen over het intrekken van iemands vervoerbewijs:

- De politie en de vaststellende beampten mogen het vervoerbewijs afnemen van eenieder die de wet overtreedt, voorzover voorzien in de vervoersvoorwaarden (artikel 27).
- Als iemand een vervoerbewijs vervalst of namaakt of de identiteit van een derde misbruikt (artikel 16), kan naast de administratieve boete van categorie 4 ook zijn vervoerbewijs tijdelijk of definitief worden ingetrokken (artikel 38).

Artikel 27 maakt duidelijk wie het vervoerbewijs mag afnemen, maar geeft niet aan voor welke overtredingen. Artikel 38 beperkt wel de overtredingen.

Het is onduidelijk hoe de twee artikels moeten worden geïnterpreteerd. Kunnen de vervoersvoorwaarden nog in andere omstandigheden voorzien waarin het vervoerbewijs wordt ingetrokken, dan die vermeld in artikel 38? Wat impliceert het 'definitief' intrekken van een vervoerbewijs? En wat wordt eigenlijk bedoeld met het intrekken van een vervoerbewijs in geval van fraude? Beoogt men enkel het intrekken van het vervalst vervoerbewijs en is dat wel een vervoerbewijs volgens de definitie in de wet?

Een vervoerbewijs intrekken heeft grote gevolgen. De reiziger kan zijn reis niet verderzetten.

Zoals gezegd willen we niet dat minderjarigen van de trein worden gezet. De reiziger heeft geen bewijsstuk meer om desgevallend aan te tonen dat zijn vervoerbewijs wel geldig was.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt daarom sterkere garanties in de wet. Beoogt de wetgever enkel het intrekken van valse vervoerbewijzen, zoals de memorie van toelichting laat uitschijnen, dan wordt dat best zo omschreven in de wet en is wellicht een definitie nodig van vals vervoerbewijs. De reiziger moet de mogelijkheid behouden om aan te tonen dat het om een echt vervoerbewijs ging. Er moet zeker voor minderjarigen een regeling zijn zodat hij zijn reis kan verderzetten naar zijn bestemming.

Geen toegangsverbod voor minderjarigen

Op basis van artikel 33 kan de rechter personen die bepaalde overtredingen hebben begaan volgens het Strafwetboek, de toegang tot treinen en stations verbieden voor een periode van 15 dagen tot een jaar. Dat wordt ook mogelijk bij herhaalde overtredingen op deze wet die met een administratieve sanctie kunnen worden bestraft.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt om in te schrijven dat deze maatregel niet van toepassing is op minderjarigen.

3.3. Voorzie sterke waarborgen voor kinderen jonger dan 14 jaar

De wetgever maakt administratieve geldboetes mogelijk voor jongeren vanaf 14 jaar. Impliciet stelt hij jongere kinderen vrij van administratieve geldboetes, maar expliciteert dat jammer genoeg niet in de wet of in de memorie van toelichting.

Meer algemeen is niet duidelijk hoe er zal worden omgegaan met overtredingen begaan door minderjarigen jonger dan 14 jaar. Zijn zij volledig vrijgesteld van sancties? Blijft voor hen enkel de strafrechtelijke optie open? Komt er een forfaitair schadebeding in de vervoersvoorwaarden?

De argumenten voor een specifieke behandeling voor minderjarigen gelden des te meer voor jongere kinderen. De afwezigheid van een aangepaste regeling in de wet, kan er toe leiden dat ze minder beschermd zijn dan oudere leeftijdsgroepen. We vragen aan de wetgever om een duidelijk kader te bepalen voor overtredingen door kinderen jonger dan 14 jaar. Ook als het de bedoeling is dit te regelen in de vervoersvoorwaarden, moet de wet duidelijke regels en sterke waarborgen voorzien.

3.4. Houd rekening met verzachtende omstandigheden

Als er bij een overtreding verzachtende omstandigheden zijn, kan de rechter in de strafrechtelijke procedure beslissen om een sanctie te geven die lager ligt dan het wettelijk minimum. De Raad van State wijst erop dat het misschien nodig is om die mogelijkheid te voorzien bij overtredingen die zowel strafrechtelijk als administratief kunnen worden vervolgd (advies Raad van State p. 67-69).

Meer algemeen vindt het Kinderrechtencommissariaat het heel belangrijk dat in de omgang met geldboetes rekening wordt gehouden met eventuele verzachtende omstandigheden. Zo verwachten we begrip voor de eventuele beperking van een minderjarige reiziger.

Sommige mentale beperkingen of gedragsproblemen kunnen het risico op bepaalde overtredingen vergroten, zoals de verkeerde trein nemen, reizen zonder geldig vervoerbewijs of verbale agressie. Een aangepaste omgang met boetes is een aspect van toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een beperking.

Daarnaast kunnen andere factoren aanleiding geven tot mildheid, zoals de financiële situatie van het gezin of voor sommige overtredingen de jonge leeftijd of het gebrek aan ervaring van de overtreder. Verzachtende omstandigheden kunnen ook te maken hebben met de situatie waarin de overtreding plaatsvond en met verantwoordelijkheden van de vervoersmaatschappij, bijvoorbeeld onduidelijke communicatie.

Het is aangewezen dat de wet of het Koninklijk Besluit uitdrukkelijk de mogelijkheid voorziet om boetes te verminderen of kwijt te schelden. Het Besluit van de Vlaamse regering over De Lijn voorziet bijvoorbeeld in die mogelijkheid:⁶

‘De manager Financiële Administratie beslist over de gemotiveerde verzoeken tot vermindering of kwijtschelding van de boetes. Het verzoekschrift wordt via een aangetekende brief ingediend binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving, bedoeld in § 2.’
(Artikel 86 § 5)

Klachtenprocedures en bemiddeling zijn belangrijke instrumenten om rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Ombudsrail is de bevoegde ombudsdienst voor de Treinreizigers. Specifieke klachten van minderjarigen in Vlaanderen kunnen met het Kinderrechtencommissariaat worden afgetoetst. Het Kinderrechtencommissariaat vindt het belangrijk dat de ombudsdienst zijn rol ten volle kan spelen (zie 4.2).

4. Versterk de procedurele waarborgen

4.1. Specifieke procedurele waarborgen voor minderjarigen zijn voorzien

Het Grondwettelijk Hof vraagt bij administratieve boetesystemen voor minderjarigen procedurele waarborgen die vergelijkbaar zijn met wat het jeugdrecht voorziet. Het wetsontwerp voorziet in enkele belangrijke procedurele waarborgen voor minderjarigen.

- De minderjarige heeft altijd de mogelijkheid tot mondeling verweer (artikel 43, §1).
- Er is – meestal – een aanbod van bemiddeling voorzien (artikel 43, §2).
- De minderjarige wordt bijgestaan door een advocaat (artikel 43, §2).
- De ouders worden geïnformeerd en kunnen aanwezig zijn bij de gemeenschapsdienst als ze dat wensen (artikel 43, §2). Ze beschikken als wettelijke vertegenwoordigers over dezelfde rechten als de minderjarige, bijvoorbeeld de mogelijkheid tot mondeling verweer.
- Er is beroep mogelijk tegen de sanctie bij de jeugdrechtbank (artikel 47). De jeugdrechter heeft de bevoegdheid om de administratieve sanctie te vervangen door een maatregel van behoeding, bewaring of bescherming. In dat geval is hoger beroep tegen de beslissing van de rechter mogelijk.

⁶ Besluit Vlaamse Regering 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM, BS 20 juli 2004.

We merken op dat er in de memorie van toelichting foutief gesproken wordt over de familierechtbank in plaats van de jeugdrechtbank.

- Een maximumbedrag van de geldboete voor minderjarigen (artikel 31, §5).

Onze voorstellen om enkele waarborgen te versterken, kwamen eerder aan bod.

De keuze om bij elke overtreding van minderjarigen automatisch de procureur des Konings te verwittigen (artikel 40), is te weinig gemotiveerd en lijkt ons bij sommige overtredingen buiten proportie.

4.2. Algemene procedurele waarborgen

Naast de specifieke waarborgen voor minderjarigen, zijn ook de algemene waarborgen van belang voor minderjarigen. Ombudsrail vestigt in zijn advies over het wetsontwerp de aandacht op problematische punten, waaronder:⁷

- De overtreder krijgt maar 15 dagen de tijd om zijn verweer uiteen te zetten. Dat is heel kort om een dossier te raadplegen, een raadsman te zoeken en zijn verweer voor te bereiden.
- Die korte termijnen maken het zo goed als onmogelijk om beroep te doen op Ombudsrail voor bemiddeling bij een klacht. De procedures worden bovendien niet geschorst tijdens hun bemiddelingsopdracht.
- De vaststelling van een overtreding moet beantwoorden aan de eisen van klaarheid, duidelijkheid en volledigheid en de reiziger moet er onmiddellijk een leesbare kopie van ontvangen waarop zijn rechten staan.

Duidelijke voorwaarden voor vaststellende en bestraffende ambtenaren

Zowel Ombudsrail als de Privacycommissie⁸ benadrukken het belang van het profiel en de opleiding van de vaststellende en bestraffende ambtenaren.

Het Kinderrechtencommissariaat onderschrijft dat het nodig is om hier heel zorgvuldig mee om te gaan, zowel door eisen duidelijk te omschrijven als door de nodige prioriteit te geven aan opleiding. In de Koninklijke Besluiten moet aandacht zijn voor integriteitsvoorwaarden, onverenigbaarheden, opleiding over de bescherming van persoonsgegevens en competenties zoals conflictbeheer en klantvriendelijkheid.

Dat is des te belangrijker aangezien zowel bij administratieve sancties als bij bestraffing via de vervoersvoorwaarden, de NMBS zowel rechter als partij is.

5. Kinderen jonger dan 12 jaar vrijstellen van identificatieplicht

Om de geldigheid van een vervoerbewijs na te gaan, moet de reiziger zijn identiteit kunnen bewijzen met een identiteitsstuk voorzien van een foto (artikel 14). De memorie van toelichting benadrukt dat het niet langer mogelijk zal zijn om zijn identiteit op eender welke wijze aan te tonen, maar enkel nog met een officieel document voorzien van een foto.

⁷ Advies van de Ombudsdienst voor de Treinreizigers met betrekking tot het wetsontwerp van 1 februari 2018 op de politie van de spoorwegen. Advies aan de Commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven. Brussel, 19 februari 2018. Niet-publiek document.

⁸ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nr. 13/2017 van 15 maart 2017, betreft: Voorontwerp van Wet op de politie van de spoorwegen. Tekst opgenomen in bundel wetsontwerp.

Vaststellende beambten krijgen de bevoegdheid om identiteitscontroles uit te voeren (artikel 25, §5).

Ook minderjarigen moeten hun identiteit kunnen aantonen, te meer omdat ze op basis van hun leeftijd gebruik kunnen maken van een lager tarief. Voor kinderen jonger dan 12 jaar kan dit echter praktische problemen stellen. De kids-ID is voor die kinderen immers alleen verplicht als ze naar het buitenland reizen. De ISI+-kaart is wel veralgemeend, maar bevat geen foto.

De identificatieplicht voor deze groep kinderen stelt daarom problemen. Het kan niet de bedoeling zijn dat ouders een kids-ID moeten aanvragen om een binnenlandse uitstap met de trein te doen. Dat zou de drempel om het openbaar vervoer te nemen sterk verhogen en leiden tot onbedoelde overtredingen.

We vragen daarom om de identificatieplicht aan te passen voor kinderen jonger dan 12 jaar. Kinderen die duidelijk jonger zijn dan 12, kunnen worden vrijgesteld. Identificatie van de begeleidende volwassene moet volstaan. Bij twijfel of een kind al 12 jaar is, vragen we een flexibele invulling waarbij een eenvoudig identiteitsbewijs (vb. klasagenda, lidkaart sportclub) voor deze jonge groep volstaat.

Verder wordt de mogelijkheid om zijn identiteit achteraf aan te tonen, vermeld in de memorie van toelichting, best in de wet zelf opgenomen.