

Schriftelijk advies¹ d.d. 15 april 2013 van ere-vrederechter Jan Nolf² aan de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt omtrent het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (DOC 53 2712/001)

Schema:

1. Inleiding en oproep:

De auteur roept de Wetgever op tot een moratorium, om het huidig concept grondig te laten herdenken na wetsevaluatie en fundamentele heroriëntatie

2. Historische situering

3. Actualisering van context en problematiek

4. Fundamenteel andere denkpiste

5. Blijvende essentiële pijnpunten

6. Nieuwe pijnpunten

7. Samenvatting en besluit:

Zowel de rechtszekerheid als de proceduriële waarborgen zouden gediend zijn met een re-integratie van het 'strafrecht light' – minstens de figuur van de sanctieambtenaar - in aangepaste deelstructuren van politie- en jeugdparket.

* * *

1. Inleiding en oproep.

Het opgelegde format (3blz) maakt een afgewerkt advies niet mogelijk zodat de auteur zich hier beperkt tot enkele kritische accenten in het penaal-processuele luik. GAS wordt vooreerst historisch gekaderd. Daarvoor put de auteur uit zijn ervaring als vrederechter, ambt dat in de periode 1987 - 1995 ook gekoppeld werd aan zijn bevoegdheid als politierechter. Vervolgens wordt aan een aantal essentiële pijnpunten herinnerd waaraan ook het voorliggend wetsontwerp niet verhelpt, terwijl integendeel markant nieuwe toegevoegd worden.

Dit is een gevaarlijk kantelmoment: eens deze nieuwe grenzen voorbij draaft GAS eindeloos door. De auteur roept de Wetgever op tot een moratorium, om het huidig concept grondig te laten herdenken na wetsevaluatie en fundamentele heroriëntatie.

2. Historische situering.

De mogelijkheid dat steden en gemeenten administratieve sancties zouden opleggen op de overtreding van hun reglementen en verordeningen is niet het gevolg geweest van een lokaal 'reveil'. Op zich bestonden gemeentelijke sanctieregelingen uiteraard al steeds, terwijl het Strafwetboek overtredingen in diverse gradaties catalogeerde.

De allereerste bladzijde van het wetsontwerp van **3 maart 1999** vermeldt onverbloemd het concrete, echte pijnpunt: "In de praktijk moeten wij dan ook vaststellen dat, indien er van de overtredingen op het politiereglement al een proces-

¹ Op verzoek van de Kamercommissie BZ beslist in vergadering van 27 maart 2013 (mail Commissiedienst 29 maart 2013)

² Vrederechter kanton Roeselare 1987 – 2011. Opiniestukken via www.JustWatch.be waarop ook pagina FAQ GAS met eigen opiniestukken en formulieren voor GAS-procedure.

verbaal wordt opgesteld, dit proces-verbaal vaak zonder gevolg wordt geklasseerd door de bevoegde procureur des Konings. Dit maakt dat de gemeenten de facto ontdaan worden van de mogelijkheid om hun politieverordeningen afdwingbaar te maken. Als gevolg daarvan zijn zij niet in staat om op een efficiënte wijze alle vormen van de plaatselijke overlast tegen te gaan.”³

Met andere woorden: de kwestie bestond er niet in het hoofd te bieden aan nieuwe overlastfenomenen (hondepoep gaat mogelijks terug tot in het Aards Paradijs), maar te remediëren aan het gebrekkig functioneren van justitie zelf.

Nu is het geen toeval dat pas enkele jaren voorafgaand aan de eerste GAS-wet, met name per **1 januari 1995**, de arrondissementeel gestructureerde politierechtbanken operationeel werden, bij die gelegenheid uitdrukkelijk enkel bedoeld als “verkeersrechtbanken”⁴. De exponentiële toevloed aan verkeersgeschillen leidde ertoe dat politieparketten hun beleid hierop volledig afstemden. Meteen waren toen in de vredegerichten met dubbele functie de lokale politiecommissarissen ontslagen van de taak van kantonnaal openbaar ministerie: deze essentiële link met de politionele terreinkennis aan de basis, de kennisoverdracht ervan evenals het lokaal handhavingbeleid verdween. In de grote steden liep dat proces al vroeger met de professionele politierechtbanken aldaar sinds het Gerechtelijk Wetboek van **1967**.

De “industrialisering” van het verkeerscontentieux zette alle andere thema’s van de vroegere kantonnale politierechtbanken in de verdrinking. Tot eind 1994 had ondergetekende nog op iedere zitting de volledige waaier aan overlastproblemen behandeld: van lichte agressie tot beledigingen, van sluikstort tot lawaaioverlast. ***Vanaf 1995 was de rol van de politierechter als nabijheidsrechter echter uitgespeeld. Idem voor het lokale politieparket als aanvoerder en filter.***

Bijgevolg was het logisch en voorspelbaar dat het verslag Vanpoucke van de Kamercommissie op 1 april 1999 de evolutie zou typeren: “In de praktijk stelt men dan ook vast dat, indien er door de politie al processen-verbaal worden opgesteld op grond van dergelijke overtredingen, de kans echter miniem is dat dergelijk proces-verbaal uiteindelijk resulteert in een veroordeling van betrokkene. Zowel het openbaar ministerie als de politierechter hebben, overigens terecht, andere prioriteiten.”⁵

Meteen blijkt dat de problematiek in de omgekeerde volgorde ontstaat dan het verslag aanhaalt: het is immers evident dat politieagenten gedemotiveerd worden om nog vaststellingen uit te voeren als zij weten dat dit type van overtredingen op de dag van ontvangst op het politieparket verticaal geklasseerd wordt⁶. Deels is dit het gevolg van bevoegdheidsherschikkingen, deels ook van wisselende, en soms eigengereide prioriteiten in het beleid van de parketten (en het college van PG).

GAS is bijgevolg geen beleid, het is het gevolg van een gebrek aan beleid. GAS is het gevolg van een verwaarlozing door justitie van buurtproblematieken

³ Parl. St. Kamer 1998-99, nr. 49 - 2031/1

⁴ Wet 11 juli 1994, BS 21 juli 1994: wetsvoorstel senator Arts 1991-92, Parl. Hand. Senaat 209/2

⁵ Parl. St. Kamer 1998-99, nr. 49 – 2031/4

⁶ Het afstudeerproject van Sander Denayer (Erasmushogeschool Brussel) illustreert dit aan de hand van zakkenrollerij & ongewapende diefstallen (resp. 39.313 en 21.000 gevallen in Brussel anno 2011) via zijn YouTube ‘Stealing is not a crime’: <http://www.youtube.com/watch?v=Ys9slayCgjl>

omwille van de technische voorkeur aan (nodeloos) conflictueel verkeerscontentieux, aangezwengeld door de rechtsbijstandsindustrie en de destijds nog steeds stijgende verkeersonveiligheid. GAS was de noodrem van een trein die men verlaat omdat de slagbomen niet langs, maar dwars op de sporen gezet werden: de auto ging voor, al de rest ging op de dool.

3. Actualisering van de context en problematiek.

Vandaag is de ontwikkeling binnen dat traditionele contentieux van de politierechtbanken echter gekeerd. Er is vooreerst een halvering van de ernstige ongevallen⁷. Daarenboven hebben verzekeringsmaatschappijen alternatieve en consensuele regelingsmethodes gepromoot waardoor steeds meer buitengerechtelijke afhandeling gerealiseerd wordt: zowel de grote standaardisering van de materie⁸, als de concentratie in de verzekeringssector zelf, leiden daartoe⁹.

Ondertussen creëerde de GAS-wetgeving buiten zowel politierechtbanken als jeugdrechtbanken om een parallel 'strafrecht light' dat echter steeds ingewikkelder werd: contradictorisch genoeg zelfs zwaarder dan de gewone procedures. ***GAS dat per definitie luchtig zou moeten zijn, kraakt onder het eigen gewicht. Het verschaft steeds minder voldoening en sloopt daardoor steeds meer werkvelden op: het slokop-effect van wetgevende obesitas.***

Daarenboven is de initieel bedoelde werklastvermindering voor de parketten bijna illusoir geworden. "Partnership" en protocolakkoorden zullen het parket nog meer 'embedden' in het gemeentelijk beleid voor de zgn. 'gemengde' inbreuken. GAS 2 & 3 hebben het klassieke strafrecht & jeugdrecht besmet, bezwaard en gecompliceerd¹⁰ terwijl de toepassing ervan door de Sanctieambtenaar uitblinkt in oppervlakkigheid, tot zelfs systematische en ernstige vormfouten¹¹. Ook blijven sanctieambtenaren tot vandaag zelfs jarenlang doorwerken in onwettelijke zonale samenwerkingsverbanden waarover politierechters zich slechts sporadisch kunnen uitspreken¹² bij gebreke aan reële processuele weerbaarheid van burgers. ***GAS opereert dus de facto constant in ongecontroleerde en ongesanctioneerde illegaliteit.*** Zelfs als het wetsontwerp hieraan technisch wil verhelpen rijst de vraag naar de ***authenticiteit van de flinterdunne rechtscultuur binnen deze subsector***¹³.

⁷ Statbebel.fgov.be geeft tussen 1995 en 2011 een daling van de dodelijke verkeersslachtoffers van 719 naar 409. Voor de zwaargewonden is dat cijfer resp. 6.558 en 3.754. Het totaal aantal ongevallen in België daalde van 50.744 naar 47.924.

⁸ Denk bv. aan de indicatieve tabel.

⁹ Het aantal vonnissen van de politierechtbanken inzake onopzettelijke slagen en verwondingen daalde tussen 1999 en 2011 van 17.001 naar 7.816. Bron: statistiek FOD Justitie. De globale werklast van de parketten daalde met een zesde (DS 29 mei 2012).

¹⁰ Substituut Tom Van den Hende 'Strafrecht light tegen overlast is overbodig', Juristenkrant 10 juni 2009.

¹¹ Over de weigering te horen: Pol. Brugge 9 juni 2008, RW 2009-10, 335; Pol. Antwerpen 19 maart 2013, Juristenkrant 10 april 2013, 2.

¹² Pol. Antwerpen 27 oktober 2010, T.Pol. 2010,173; Pol. Turnhout 16 oktober 2012, Juristenkrant 7 november 2012, 16; onwettelijkheid ook uitdrukkelijk erkend in antwoord minister van Justitie in Kamercommissie Justitie, vraag 2999 van Koenraad Degroote, evenals wetsvoorstel Claes & Durnez van 8 juli 2011, Senaat 2010-11, 5-1162/1.

¹³ Op mail-bevraging van de auteur lieten sommige sanctieambtenaren zich daarover zelf kritisch uit.

4. Fundamenteel andere denkpiste.

Het is dus hoog tijd om een structurele terugkeer van het gemeentelijk sanctierecht naar justitie te overwegen, wat ook “in eerste aanleg” tot **meer kwalitatieve en uniforme¹⁴ rechtspraak** zal leiden¹⁵. Dit ligt des te meer voor de hand in het licht van de schaalvergroting van het Nieuw Gerechtelijk Landschap tot op provinciaal niveau.

Die horizontale mobiliteit kan dat GAS-snelrecht faciliteren, ook dank zij **een ‘bestuurlijk parket’¹⁶ en jeugdparquet die de functie van sanctieambtenaar kunnen overnemen¹⁷**. Dat laat ook samenwerking met de multidisciplinaire diensten van de Justitiehuisen toe.

Ook de (kosteloze) gemeenrechtelijke minnelijke schikking (art. 731 ev. Ger.W.) kan in de burgerlijke kamer van de politierechtbank methodologisch haar plaats krijgen¹⁸.

5. Blijvende essentiële pijnpunten.

1.De GAS-wetgeving is inhoudelijk ontaard tot een willekeurig, patroonloos patchwork van patriarchale betutteling die ingrijpt op de ‘morele openbare orde’¹⁹ en disproportionele vrijheidsbeperkingen veroorzaakt. De rechtsonderzekerheid is acut doordat GAS merkwaardig genoeg overtredingen creëert die geen reëel probleem zijn. **GAS rijdt zich vast in het drijfzand dat het zelf opspuit**. GAS ridiculiseert zichzelf door buitenissige humeurwetgeving²⁰ en maakt zichzelf irrelevant. Van het oorspronkelijk opzet blijft nog mist over.

2.GAS illustreert de stugge, inspiratieloze²¹ en bijgevolg **reflexmatig punitieve attitude** van lokale beleidsmakers tegenover kwetsbare jongeren die niet kiesgerechtigd zijn of geen deel uitmaken van hun kiespubliek. GAS gaat geestelijk hand in hand met politiek gestuurde, agressieve politietechnieken zoals Very Irritating Police (VIP). Daardoor ontaardt ordehandhaving zelf in stalking en verwerpelijk pestgedrag²² en wordt aan het imago van de nabijheidspolitie bij jongeren lange-termijnschade toegebracht.

¹⁴ O.a. noodzakelijk voor de kleine afvalinbreuken (slot van bijdrage Koen Geudens, Juristenkrant 23 juni 2010, 4 ter bespreking van GwH, arrest nr 62/2010 27 mei 2010).

¹⁵ Volgens de statistiek van FOD justitie 2011 kwamen slechts 7 zaken voor op basis van “provinciale en gemeentelijke reglementen”, alle in Antwerpen. Op 3 jaar tijd en 1000 dossiers was er in Kortrijk 1 hoger beroep (HN 23 11 2011), dus minder dan het minimum aan gerechtelijke vergissingen (0,5% volgens Nederlands onderzoek)

¹⁶ Godfried Geudens, ‘Een nieuwe Gaswet’, Juristenkrant 4 april 2012, 12.

¹⁷ Zelfs als ook het parket “*niet onafhankelijk noch onpartijdig*” is (antwoord vice-premier Johan Vande Lanotte op vraag 5-393 van 26 januari 2012) is dit een stap vooruit ten opzichte van de actuele positie van de sanctieambtenaar binnenskamers in een gemeentedienst .

¹⁸ Ook als vrederechter behandelde de auteur diverse problematieken van overlast in het kader van ong. 5000 minnelijke schikkingen per jaar. Cijfers op lange termijn verzameld bewijzen een slaagpercentage van ongeveer 33%: zie daarvoor www.JustWatch.be FAQ Statistics.

¹⁹ Edith Flamand, ‘Verboden rond te hangen met slechte bedoelingen’, Juristenkrant 6 april 2011, 11.

²⁰ Met o.a. het sneeuwballenverbod wordt het moeilijk realiteit van satire te onderscheiden: zie o.m. de website van De Raaskalderij op 18 januari 2013 ‘Jongen gooit sneeuwbal’, of de eindejaarsconferentie 2012 van Michaël Van Peel.

²¹ Met als recentste voorbeeld het voorstel op 11 april 2013 van de burgemeester van Antwerpen om GAS in te zetten tegen kandidaat-Syrië-strijders. Daarvoor hadden we al voorspelbaar falend GAS tegen winkeldiefstallen (Antwerpen) en bedelarij (Gent).

²² Criminoloog Stijn Vivijis, KULeuven in DM 20 april 2011, 6.

3. De sanctionerend ambtenaar – vandaag bv. vaak de secretaris van een politiezone - blijft een Januskop die de facto noch de iure ontvoogd raakt uit de uitvoerende macht. Dat niet de wet maar een later KB de nieuwe onafhankelijkheidsvoorwaarden van de functie zou omschrijven getuigt niet van veel zorg voor de rechtstaat²³. Even “onaanvaardbaar” is dat de procedure die dient gevoerd te worden slechts bij “overeenkomst” per parket zou vastgelegd worden in plaats van bij wet²⁴. Hetzelfde geldt voor de kwalitatieve waarborgen inzake onafhankelijke bemiddeling. Sanctieambtenaren kunnen de wettigheid van het reglement nog steeds niet toetsen²⁵ en laten na de noodzakelijke afweging te maken tussen de autonomie van de gemeente en de individuele rechten van de burger²⁶. ***De elementaire principes van de democratische rechtstaat worden daardoor onuitlegbaar aan jongeren die met GAS geconfronteerd worden. Dit werkt anti-pedagogisch voor deze jonge, kwetsbare burgers-in-wording. Daardoor worden cynisme, frustratie en en opstandigheid uitgezaaid.***

4. GAS is gebruiksonvriendelijk qua procedure zowel voor verdachte als slachtoffer. Niettegenstaande dit een koud kunstje van informatica betreft, voorziet geen enkele overheid online modelformulieren om de praktische drempel van protest en hoger te verlagen²⁷. Daardoor laden besturen zich de verdenking van winstoogmerk op. De rechtsplegingsvergoeding van de advocaat van de gemeente dient, gelet op zijn maatschappelijke opdracht, herleid tot een mini-rechtsplegingsvergoeding²⁸. Slachtoffers dienen aparte, dure burgerlijke procedures op te starten²⁹.

6. Nieuwe pijnpunten.

1. De nieuwe leeftijdsuitbreiding wordt koudweg als ‘statement’ ingevuld³⁰ en niet verantwoord door enige reguleringsimpactanalyse³¹. Het voor de hand liggende gevaar is dat zonder ernstig onderzoek telkens afgedreven wordt naar steeds prillere leeftijden: zelfs een nieuwe grens van 12 jaar wordt nu zomaar al bepleit³².
2. De nieuwe sanctie van gemeenschapsdienst is voor minderjarigen onaanvaardbaar³³.
3. Inzake de parkeerproblematiek is de waarschuwing van de Raad van State³⁴ des te actueler sinds het recentste arrest van het Grondwettelijk Hof op dat

²³ Zoals opgemerkt door de Raad van State in zijn advies Doc 53 2712/001 p. 54.

²⁴ Citaat kritiek Raad van State in zijn advies Doc 53 2712/001 p. 54 – 55.

²⁵ Tom De Sutter, ‘Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?’, TBP 2007, 145

²⁶ Pol. Dendermonde 2 mei 2011, Juristenkrant 25 mei 2011, 3.

²⁷ Zoals wel beschikbaar op www.JustWatch.be FAQ GAS

²⁸ Opinie van de auteur in De Morgen, 6 november 2009 ‘Invorderingsindustrie, booming business’.

²⁹ Vred. Roeselare 10 maart 2011, niet gepubliceerd (A.R. 11A289).

³⁰ Vergelijk daarentegen een kritische blik op de cijfers in Frankrijk door de socioloog Laurent Mucchielli ‘Les mineurs délinquants menacent-ils la société française?’ Le Monde 20 april 2011.

³¹ Of RIA, zie Victoria Verlinden, ‘Wie hoedt de wet ? Op zoek naar een nieuwe invulling van de wetgevingsprocedure’ RW 2010-11, 82: “eerst wordt een beslissing genomen en pas daarna gaat men op zoek naar verantwoording”.

³² Bv. Tom Meeuws, directeur stadsdepartement ‘Samen leven’ Antwerpen in GvA 5 oktober 2012.

³³ Brevitatis causa wordt verwezen naar de redengeving van Frederic Vroman, ‘Jongeren en GAS: citius, altius, fortius’, Orde van de dag 2012/58, 91 ev. Sanctienering door het Grondwettelijk Hof lijkt voorspelbaar.

punt³⁵. Een tweesporenbeleid dat de parkeermaterie via GAS en retributies blijft verdelen tussen politierechter en vrederechter creëert nutteloze proceduriële verwarring³⁶: zo hoort eigentijdse justitie niet.

4. GAS wordt steeds meer ingezet als onderdrukkingsmiddel van sociaal protest. GAS vervangt de matrak als plaagstok tegen kleinschalige en vreedzame acties en ontardt aldus in een **mini-Matrakkenwet**³⁷. Dit is bijzonder gevaarlijk wanneer sociale onrust toeneemt³⁸. Democratisch protest mag bij uitstek dan niet via de gemakoplossing van GAS in de kiem gesmoord. Ook hierop zouden magistraten onafhankelijker kunnen toezien dan de huidige sanctieambtenaren.

7. Samenvatting en besluit.

De illusie dat justitie alle maatschappelijke problemen – laat staan ergernissen - kan oplossen moet gedempt worden.

Vooreerst dient eraan herinnerd dat *“buurtbewoners overlast zien als iets globaal. Het gaat niet om één soort feiten. Een buurt is problematisch of is het niet. Zo'n situatie vraagt dan ook een geïntegreerde aanpak: eerst besturen”*³⁹. Daarbij horen ook structurele en intense acties van buurtbemiddeling⁴⁰.

Wanneer dan toch sanctionerend optreden overwogen moet worden, zullen zowel de rechtszekerheid als de proceduriële waarborgen gediend zijn met een **re-integratie van het 'strafrecht light' – minstens de figuur van de sanctieambtenaar - in aangepaste deelstructuren van politie- en jeugdparket**. Ook de *“ouderlijke betrokkenheid”* zal daarin veel meer professioneel en dus onpartijdig benaderd worden en op lange termijn kunnen gewaardeerd worden.

Via gedecentraliseerde antennes van **Saturday Courts**⁴¹ moet in politie- en jeugdrechtbanken gewerkt vanuit een 'zorgethiek' die niet haaks staat op maar samengaat met het juridisch werk⁴².

Deze denkpistes dienen onderzocht in een het kader van een globale en multidisciplinaire ex post-wetsevaluatie⁴³, vergezeld van proefprojecten.

Daarom is een **moratorium** voor nieuwe GAS-wetgeving noodzakelijk.

³⁴ DOC 53 2712/001 p. 50 sub 2.

³⁵ GwH nr 48/2013 28 maart 2013.

³⁶ Bijdrage van de auteur 'Materie parkeergelden is verkeerd geparkeerd', Juristenkrant 23 maart 2011, 12.

³⁷ Wet nummer 78, alias 'la Loi Matraque' in de provincie Quebec, die maandenlang voor massaal wederprotest zorgde. Zie o.a. de Opinie van de auteur op VRTDeRedactie van 22 mei 2012 'Vive le Québec libre !'

³⁸ Het aantal faillissementen steeg in het eerste kwartaal met 16,6% (Knack 9 april 2013), terwijl 22,6 % van de Belgen geen werk meer heeft (Trends 9 april 2013).

³⁹ Prof. Paul Ponsaers in 'Gewapend Bestuur ?' Cahiers Tegenspraak, Die Keure 2005, 13.

⁴⁰ Voor de Franse ervaring: lees de bijdrage van antropoloog David. Puaud, 'Educateur de rue, ce métier de médiation si peu reconnu', Le Monde 24 april 2012.

⁴¹ JustWatch Blog van 4 juni 2012. Zie ook het pleidooi van wijlen prof. Koen Raes voor meer zorgzaamheidsperspectief en decentralisatie in justitie (bijdrage in F. Evers, 'Kiezen tussen recht en rechtvaardigheid', Die Keure 2009, 131.

⁴² Het pleidooi van Virginia Held, 'The Ethics of Care' (Oxford, 2006), o.a. p 15 en 64 ev. Over 'Justice and care': "A caring society would reorder its social roles and transform its practices. Care should be seen as a public and not only a private value".

⁴³ Victoria Verlinden, 'Wie hoedt de wet ? Op zoek naar een nieuwe invulling van de wetgevingsprocedure' RW 2010-11, 818