

Gemeentelijke Administratieve Sancties functioneren in een juridische schemerzone, onderzoek is nodig.

Interview met Els Dumortier

In zijn betrachting volledig te zijn bij het informeren over de schadelijke (neven)effecten van Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) trok Aktief ook naar professor Dumortier, juriste-criminologe verbonden aan de VUB. Els Dumortier is gespecialiseerd in jeugdrecht, en wil het nu net de jeugd zijn die massaal ten strijde trekt tegen GAS.

Eén van onze kritieken op GAS is dat het gaat om een schending van de democratisch gezien nodige scheiding tussen de machten, met name tussen de rechterlijke en de uitvoerende macht.

Dat klopt niet volledig. Dit probleem is er namelijk bij elke administratief rechterlijke handeling. Een aantal klassieke rechten, zoals het recht op een onafhankelijke rechter gelden dan niet, de sanctie kan uitgesproken worden door een ambtenaar. Maar hier past wel een belangrijke nuance. In theorie moet die ambtenaar onafhankelijk optreden. Een ambtenaar die bv. de jongeren goed kent en toch sanctioneert, mag als problematisch beschouwd worden. Maar het ontbreekt ons momenteel aan zicht op de praktijken van de GAS-toepassing, meer onderzoek is aangewezen, onderzoek bv. naar de ambtenaren die de gemeentelijke administratieve sancties toepassen. Er is ook de vraag van de herstelbemiddeling. Het lijkt me fundamenteel dat de ambtenaar die sanctioneert, een andere is dan die bemiddelt. De bemiddelaar moet een neutrale derde zijn. Er zijn aanwijzingen dat dit niet het geval is.

Uw kritiek over de scheiding der machten vergt een moeilijke discussie. Bij administratief recht gelden deze klassieke beginselen niet, het gaat niet om strafrecht. Wat niet belet dat er een tendens is dat strafrecht en administratief recht naar elkaar toegroeien. Bij administratief recht doet men ook inspanningen zo onafhankelijk mogelijk op te treden.

Wat wel problematisch is, is dat de strafrechtelijke 'onverantwoordelijkheid' van minderjarigen met GAS wordt omzeild. Die 'onverantwoordelijkheid' is geen grondwettelijk gegeven, maar wel verankerd in aparte wetten die bijna op hetzelfde niveau staan als grondwettelijke regels. Die wetten kunnen bijvoorbeeld ook maar gewijzigd worden met een tweederdemeerderheid. Minderjarigen dienen bijgestaan te worden, en het gaat hier om gemeenschapsmaterie. GAS, een federale materie, omzeilt dat. Door die 'onverantwoordelijkheid' hebben minderjarigen niet dezelfde rechten als volwassenen. De GAS maken ze wel verantwoordelijk. De wetgeving op GAS deint alsmaar uit, de leeftijd daalt naar 14, er komen nieuwe categorieën. Ik vrees dat men een doos van pandora opent.

Er is geen tussenkomst van een onafhankelijk rechter.

Jawel, er bestaat altijd de mogelijkheid naar een onafhankelijk rechter te stappen, men kan beroep aantekenen. Maar wie gaat dat doen? Bovendien spreekt men niet over straf, maar over een administratieve sanctie. Uiteraard is het niet omdat een overheid een maatregel geen straf noemt, het niet om straf kan gaan. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens heeft al wel vaker overheden op de vingers getikt voor deze verbloeming. Maar het Europees Hof oordeelt enkel over aparte gevallen, en die gevallen worden pas door het Europees Hof behandeld na een lange procedure via andere rechtbanken. Wie begint er zulke procedure, wie gaat of kan dat betalen?

Jongeren kunnen dus in beroep gaan tegen een administratieve sanctie. Maar het is een procedure die geld kost en risicovol is. De jeugdrechter beschikt over een arsenaal aan maatregelen die de jongere zwaarder kunnen treffen dan de oorspronkelijke sanctie. De rechter kan zich zelfs keren tegen de ouders, en hun slechte opvoeding of zo verwijten. De rechter kan de jongere plaatsen. Maar ook hier weer, het ontbreekt aan cijfers en onderzoek over de toepassing van de beroepsprocedure en het effect ervan.

Bij GAS is er juridisch gezien wel een probleem van transparantie. De openheid van procedure en uitspraken bij een gerechtsgang is er gekomen opdat een overheid niet in een schemerzone zou kunnen werken. GAS zijn vooral bedoeld om snel te kunnen werken, om te kunnen inspelen op kleine misdrijven. Er waren een

aantal lichte feiten, er was overlast die niet vervolgd werd. Maar GAS waren maar één van de mogelijke oplossingen. De overheid had ook kunnen investeren in bemiddeling, in vrederechters, of meer middelen geven aan politierechters of binnen het parket een magistraat aanstellen voor de feiten die nu door GAS beteugeld worden. De politiek heeft er echter voor gekozen de macht van de burgemeesters te versterken. GAS geven de mogelijkheid tot lokaal ingrijpen, laten toe dat een lokaal bestuur zich kan profileren. En ze creëren meteen geografische ongelijkheid.

Daar komen we straks op terug. Maar toch nog een vraag i.v.m. het juridisch problematische van GAS. De terminologie is zeer onduidelijk. Volgens onze informatie is de enige wettelijke omschrijving van ‘overlast’ overladen vrachtwagens.

Dat klopt, het legaliteitsbeginsel wordt niet gerespecteerd. Strafbaar gedrag moet duidelijk omschreven zijn. Overlast is een heel vaag en subjectief begrip. In een omzendbrief van het college der procureurs wordt er wel een poging tot omschrijving gedaan. (Els Dumortier gaat naar haar computer en leest voor: "de openbare overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele, materiële 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 op het sociale leven overschrijdt.") Dit is uiteraard ook maar een poging, en ze biedt geen zekerheid. Maar er zijn nog andere vage begrippen in het strafrecht. Ook hier is er nood aan onderzoek om te zien hoe in de praktijk ‘overlast’ wordt ingevuld. In Engeland kwam er onder impuls van de ‘anti-social behaviour order’ vervolging van een jongere wiens misdrijf was een hoodie te dragen (kledingstuk met kap). Overlast wordt vrij breed en subjectief in gevuld, met alle gevolgen van onzekerheid voor de jongeren.

Maar zoals u zei, de lokale overheden kunnen overlast aanpakken.

Ja, maar wie gaat men aanpakken. Het zullen weer de ‘usual suspects’ zijn. Jonge allochtonen, jongeren, daklozen... Onderzoek moet mijn vermoedens hierover wel nog bevestigen. Een studente is de politie gaan bevragen over GAS. Die politie wil wat graag voldoende mogelijkheden om “rondhanggedrag” zelf in te vullen, maar het blijkt toch dat ook etnische minderheden worden gevisieerd. Het klassieke excuus is dan dat deze wel degelijk voor overlast zorgen. Ik vrees dat GAS de illusie creëren problemen aan te pakken, terwijl misschien net het probleem wordt verergerd. Bepaalde groepen die al slachtoffer zijn van diverse vormen van discriminatie, worden weer eens gevisieerd. Men creëert zondebokken. En men ontloopt de verantwoordelijkheid van de overheid inzake onderwijs, huisvesting, tewerkstelling. Ook het recht om jong te zijn wordt beknot. Het GAS-beleid verschilt van burgemeester tot burgemeester. GAS worden een politiek wapen, ingezet vanuit een bepaalde politieke visie. In sommige gemeentes is men terughoudend, net om te voorkomen bepaalde groepen te viseren, in andere gemeentes laat men de remmen los.

Maar waren die GAS echt wel nodig. Geluidsoverlast, sluikstorten, wildplassen... de fenomenen waarop GAS meestal worden toegepast, hadden toch ook kunnen beteugeld worden met een gewoon politiereglement?

Ja, dat klopt. Men had ook in civiele rechtbanken kunnen investeren, want ook het burgerlijk recht heeft dwangmiddelen ter beschikking, denk maar aan een dwangsom per overtreding. Ikzelf ben voorstander van het “civiliseren” van conflicten. Ik denk dat vredesrechters best geschikt zijn om problemen die nu door GAS zouden worden beteugeld, aan te pakken. Vrederechters regelen dit in dialoog en in alle billijkheid met alle betrokkenen. Het is een andere manier van omgang met conflicten, soms kunnen conflicten beter uitgesproken worden. Maar dat vergt een investering in het gerecht, en men wilde dit niet...

Waarom niet?

Vele burgemeesters zetelen ook in het wetgevend halfrond en zagen een mogelijkheid hun eigen macht te verstevigen. Voor hen zijn GAS een mogelijkheid tot lokaal beleid, tot een eigen aanpak van lokale problemen. Want op die lokale problemen worden zij als lokaal politicus door het publiek in eerste instantie aangesproken. Ik kan hen dus ergens wel begrijpen. Het gaat hier trouwens over een internationale tendens, ook elders in Europa komt er meer lokale repressie onder het mom van ‘community safety’. Veiligheid op lokaal niveau levert ook gevaren op. Ik geef een Mechels voorbeeld, maar overal worden zaken toegepast die juridisch betwistbaar zijn. Jongeren worden opgepakt met een combi en krijgen de keuze tussen een combitaks betalen of een “begeleiding van het gezin” aanvaarden Mag dat zomaar? Heeft de jongere dan het recht vooraf om te weigeren in die combi te stappen en b.v. op eigen houtje naar het politiebureau te gaan? De overheid vertoont een zekere pedagogisch-paternalistische manier van doen. Kleine feiten worden gebruikt om de overheid uitgebreide controlemogelijkheden te geven. En misschien is dat allemaal wel goed bedoeld, maar de methodes roepen in een aantal gevallen vragen op. Men gebruikt bij de toepassing van GAS praktijken die niet juridisch omschreven zijn. Er zijn grondwettelijke principes zoals het recht op

vrijheid, het recht op privacy. Als de overheid hier op wil ingrijpen, moet dat gestemd en duidelijk in wet omschreven zijn. GAS creëren een juridische schemerzone.

Wat kan je doen als slachtoffer van GAS? Indertijd bestond het handboekje 'je rechten als gearresteerde'. Kan zoiets ook samengesteld worden over GAS?

Ik weet niet meteen wat aan te raden. Zoals gezegd kan beroep aantekenen ergere gevolgen hebben. Bij minderjarigen kunnen de ouders geculpabiliseerd worden. Of je een handboekje kan samenstellen is te betwijfelen, er zijn vele GAS-wetgevingen. De gemeentes doen allemaal iets anders, het is moeilijk een algemeen beeld te tekenen. In Mechelen zou je kunnen aanraden niet in de combi te stappen. Maar wat zijn de praktijken elders, voor zover er al GAS in voege zijn? Weeral, het ontbreekt aan onderzoek, per gemeente is de invulling anders.

Per gemeente een andere straf voor hetzelfde feit, kan dat in een rechtstaat?

Nogmaals, het gaat hier om administratieve procedures, geen klassiek strafrecht. De gemeentes hebben zelfs de plicht een lokaal beleid te voeren. Administraties kunnen allang bestraffend optreden. Maar in de praktijk lijken de GAS wel op strafrecht. Men viseert misdrijven, gedragingen van overlast... Zou dit een uitspraak van het Europees Hof overleven? Ik kan me wel voorstellen dat de gemeentes er zich voor hoeden ambtenaren die de geviseerden te nauw kennen, GAS-bevoegdheden te geven. Er is nood aan onafhankelijkheid, al is het maar om het uitvechten van persoonlijke vetes te voorkomen. Het administratief sanctionerend recht neigt er toe belangrijke principes uit het strafrecht over te nemen. De vraag is of dit volstaat.

Kan enkel het Europees Hof de grens tussen administratief en strafrecht bepalen?

Als ik vind dat ik gevisieerd wordt door een ambtenaar die ik ken en die mij regelmatig sanctioneert, dan kan ik me wenden tot een rechter die ook vindt dat dit niet kan. Als dit overgenomen wordt door andere rechter, krijgt het een zekere precedentwaarde. Wetenschappelijk onderzoek kan praktijken bovenhalen die feitelijk niet kunnen, ook dit kan beleidsgevolgen hebben. Er is ook veel kritiek vanuit de maatschappij, en dit wordt b.v. vertaald door een wedstrijd in HUMO, dat op zoek is naar de meest absurde gemeentelijke administratieve sancties. Zoiets kan gevolgen hebben. En men kan naar het Europees Hof, een lange en dure procedure. Het Europees Hof spreekt zich bovendien nooit in het algemeen uit, maar wel over een geval. Maar een vooruitziende overheid weet dat als het Europees Hof eenmaal een arrest velt, er nog rechtszaken zullen volgen met alle kans op te betalen schadevergoeding van dien. Een verstandige overheid zal dit dus proberen te vermijden.

Mogen GAS beschouwd worden als een gevolg van een falend gerecht?

Dat is te gemakkelijk. Men investeert niet en dan faalt het gerecht. Zoals gezegd kan ook een parket met voldoende middelen beteugelen wat GAS willen beteugelen. Maar een parket moet ook keuzes maken, en met schaarse middelen gaat men eerder serieuze misdrijven aanpakken dan hondenpoep op straat. Men had ervoor kunnen opteren te investeren in buurtwerk, meer oog te hebben voor achterliggende problemen. Maar het veiligheidsdenken heeft bovenhand gekregen op een meer sociale aanpak. Dit bewijst alweer de ruk naar rechts in de politiek. Ik betwijfel wel of GAS de beoogde problemen zullen verhelpen. Men doet immers enkel maar symptoombestrijding.

GAS brengen geld in het laatje?

Neen, GAS kosten ook geld, maar een burgemeester kan er zich mee profileren. Het is goed voor de politici. GAS passen binnen een eenvoudig en gemakkelijk te brengen verhaal, zonder oog voor de achterliggende en wel complexe problemen. Maar ondertussen wijst criminologisch onderzoek wel uit dat jongeren die gelabeld worden als een probleem, een verhoogde kans hebben in het juridische systeem te blijven hangen. Jongeren kunnen vanzelf weggroeien uit vormen van probleemgedrag. In Canada stelden onderzoekers vast dat jongens die tijdens hun jeugd met de jeugdbescherming in contact kwamen, 7 keer meer kans hebben op volwassen gerechtelijke interventies dan jongens uit dezelfde buurten en met dezelfde achtergrond, maar die niet met de jeugdbescherming in contact kwamen. GAS kunnen misschien ook zo een iatrogeen effect hebben, een term uit de medische wereld voor medicijnen waarvan de neveneffecten erger zijn dan de kwaal die ze bestrijden. Mensen die op een bepaalde manier worden geëtiketteerd, hebben de neiging zich te gedragen als dat etiket en worden gemakkelijker gevisieerd door de overheid omdat ze al een etiket hebben. Onderzoek naar het effect van GAS op jongeren zou wel eens heel releverend kunnen zijn.

GAS treffen de verkeerden, b.v. mensen die opkomen voor een andere samenleving of jongeren die zich inzetten voor andere jongeren.

Inderdaad, daar zijn genoeg voorbeelden van. En hebben wij als samenleving geen mensen nodig die zich betrokken voelen bij de samenleving? Hebben wij geen jongeren nodig die verantwoordelijk willen zijn voor een jeugdbeweging of een jeugdhuis. Ik heb weet van een winkelcentrum waar een groep jongeren weggejaagd werd, omdat het groepje meer dan vijf leden telde. Zijn jongeren dan niet langer welkom in de publieke ruimte? Is de publieke ruimte niet van iedereen?

Er zijn meer en meer uitingen van een groeiende intolerantie in de samenleving. Kunnen of moeten het gerecht en de politiek hier altijd rekening mee houden?

Er zijn andere manieren dan repressie om met conflicten om te gaan. Er moet gewerkt worden aan verdraagzaamheid tegenover zaken die men zelf niet leuk vindt, maar die niemand schaden. En dat wordt in deze samenleving steeds moeilijker, wellicht heeft dit te maken met de manier waarop we leven. We komen thuis, doodmoe, en de buur maakt lawaai. Onze samenleving creëert stress. Meer consumptie wordt uitgedragen als de manier van een gezellig en geslaagd leven. Geluk zou samengaan met materiële welstand. Investeren in een goede relatie met de andere, met de burens, met vrienden lijkt geen prioriteit. Al wat consumptie en winst hindert, loopt het risico te worden aangemerkt en aangepakt als hinderlijk gedrag. Er is hoge nood aan een discussie over het functioneren van onze samenleving, maar dat is politiek. Dat vergt een discussie over ons kapitalistisch systeem. GAS moedigen allesbehalve dialoog en overleg aan. Maar wat deden onze (groot)ouders dan voor GAS bestonden?

Interview afgenomen en bewerkt door Kelly Franceus en Bernard Desmet