

# GAS en minderjarigen: gemeenten omzeilen rechtswaarborgen

Frederic Vroman

*Toegevoegd substituut bij het jeugdparquet te Gent<sup>1</sup>*

Het systeem van gemeentelijke administratieve sancties zoals uitgewerkt in artikel 119*bis* e.v. Nieuwe Gemeentewet (NGW) bevat een hele reeks bijzondere rechtswaarborgen voor minderjarigen die een inbreuk hebben gepleegd op een gemeentelijke reglement<sup>2</sup> nl.:

1. Een GAS-boete is maar mogelijk voor minderjarigen die na de leeftijd van 16 jaar een inbreuk hebben gepleegd op een GAS-reglement<sup>3</sup>.
2. De GAS-boete voor minderjarigen bedraagt maximum 125 EUR (de helft van de boete voor volwassenen<sup>4</sup>).
3. Er is verplichte bijstand van de minderjarige door een advocaat<sup>5</sup>.
4. Er is een verplichte voorafgaande bemiddelingsprocedure<sup>6</sup>.
5. Tegen iedere beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete kan de minderjarige in beroep gaan bij de jeugdrechtbank via een kosteloos verzoekschrift<sup>7</sup>. De jeugdrechtbank blijft bevoegd zelfs indien de overtreder meerderjarig is geworden op het ogenblik van de uitspraak<sup>8</sup>. De boete kan worden vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals bedoeld in artikel 37 van de Jeugdwet<sup>9</sup>.
6. Tegen de beslissing van de jeugdrechtbank staat hoger beroep open indien er een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding werd opgelegd<sup>10</sup>.
7. De ouders en voogden worden in alle stadia van de procedure betrokken en beschikken over dezelfde procedurele rechten als de minderjarige<sup>11</sup>.

Naast deze bijzondere waarborgen voor minderjarigen zijn er ook nog vele algemene waarborgen waaronder de twee belangrijkste zijn dat er geen GAS-boete mag worden bepaald in een reglement indien voor dezelfde overtreding door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie straffen of administratieve sancties worden bepaald<sup>12</sup> en dat de gemeenten alleen beslissingen kunnen nemen in aangelegenheden van gemeentelijk belang<sup>13</sup>.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest van 18 januari 2006 deze waarborgen goedgekeurd<sup>14</sup>.

Het systeem van GAS-boetes wordt in de praktijk erg weinig toegepast op minderjarigen<sup>15</sup>. In Antwerpen bijvoorbeeld zijn er van de 22.000 GAS-overtredingen 300 door minderjarigen gepleegd (1,36%). In ieder geval geven de jeugdparquetten in principe geen toelating aan de GAS-ambtenaren om GAS-boetes op te leggen<sup>16</sup>. Wat meer verontrustend is, is de vaststelling dat er tot op heden geen enkel beroep werd ingesteld bij de jeugdrechtbank tegen een opgelegde GAS-boete.

Het strenge systeem van rechtswaarborgen wordt bovendien door de gemeenten op verschillende vlakken uitgehold. De treffendste voorbeelden hiervan vindt men in:

1. een te ruime interpretatie van de bevoegdheid om zaken te regelen via een GAS-reglement;
2. de overstap van het GAS-systeem naar een systeem met een combitaks;
3. een te ruime interpretatie van de mogelijkheden binnen de verplichte bemiddelingsprocedure;
4. de schending van de privacywetgeving.

1. Deze bijdrage is louter de weergave van de persoonlijke mening van de auteur.

2. Voor een uitgebreide analyse van de GAS-wetgeving zie onder meer T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen", *TJK* 2005, 62-79; T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid", *TBP* 2007, 131-150; T. DE SUTTER, *Gemeentelijke administratieve sancties – Balans 1999-2009*, Brugge, die Keure, 2010, 119 p.; M. VERBEEK, K. VAN HEDDEGHEM en T. DESCHEPPEL, *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politea, 2011.

3. Art. 119*bis*, § 2, laatste lid NGW.

4. Art. 119*bis*, § 2, laatste lid NGW.

5. Art. 119*bis*, § 9*bis* NGW.

6. Art. 119*ter* NGW.

7. Art. 119*bis*, § 12, lid 2 NGW.

8. Art. 119*bis*, § 12, lid 2 NGW.

9. Art. 119*bis*, § 12, lid 5 NGW.

10. Art. 119*bis*, § 12, lid 7 NGW.

11. Art. 119*bis*, § 12, lid 2 NGW.

12. Art. 119*bis*, § 1 NGW.

13. Art. 135, § 2 NGW.

14. Arbitragehof 18 januari 2006, nr. 6/2006, *TJK* 2006/3 met noot T. DE SUTTER, "Het Arbitragehof aanvaardt de toepassing van de gemeentelijke administratieve geldboete op minderjarigen".

15. Zie standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake gemeentelijke administratieve sancties voor minderjarigen, [www.kinderrechtencoalitie.be](http://www.kinderrechtencoalitie.be), p. 8-9.

16. Omz. nr. COL 1/2006 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep – gemeentelijke administratieve sancties, p. 39 waar er aanbevolen wordt om bij GAS2- en GAS3-inbreuken gepleegd door minderjarigen de zaak bij het parket te houden.

## I. EEN TE RUIME INTERPRETATIE VAN DE BEVOEGDHEID OM ZAKEN TE REGELN VIA EEN GAS-REGLEMENT

Een algemene beperking van de bevoegdheid om zaken te reguleren via een GAS-reglement volgt uit de notie “gemeentelijk belang”. De gemeenteraad kan slechts regelen wat van gemeentelijk belang is<sup>17</sup>.

Artikel 135, § 2, 7° Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat de gemeenten bevoegd zijn voor het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast. Het begrip openbare overlast is niet gedefinieerd in de wet noch in de parlementaire voorbereidingen. In de memorie van toelichting stelt men dat overlast slaat op gevallen van hinder of schade die de burger ondervindt als gevolg van bepaalde handelingen<sup>18</sup>.

De omzendbrief OOP30bis van de minister van Binnenlandse Zaken<sup>19</sup> bepaalt dat overlast betrekking heeft 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 van het sociale leven overschrijdt.

Het artikel 135, § 2, 7° Nieuwe Gemeentewet had de bedoeling om de bevoegdheid van de gemeenten op het stuk van de materiële openbare orde te verruimen tot de problematiek van de openbare overlast (de Raad van State stelde immers dat de gemeenten enkel bevoegd zijn voor het regelen van de materiële openbare orde<sup>20</sup>). De Raad van state heeft beslist dat artikel 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet enkel de handhaving van de materiële openbare orde op het oog mag hebben en het nieuwe artikel 135, § 2, 7° heeft daar niets aan veranderd<sup>21</sup>.

Artikel 119bis, § 1 Nieuwe Gemeentewet stelt dat de gemeenteraad enkel maar straffen of administratieve sancties kan bepalen voor zover er voor dezelfde overtredingen nog geen straffen of administratieve sancties krachtens een wet, decreet of ordonnantie zijn bepaald.

Gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet men immers kijken naar de essentiële elementen van de feiten en niet zozeer naar de kwalificatie van de feiten<sup>22</sup>. Het EHRM heeft beslist dat een persoon niet voor een tweede

inbreuk kan worden vervolgd indien die inbreuk voortvloeit uit identieke feiten of feiten die in wezen dezelfde zijn als die welke tot de eerste inbreuken hebben geleid. Als het om substantieel dezelfde feiten gaat, is het verboden om nog een tweede maal over te gaan tot vervolging.

Een schoolvoorbeeld van hoe ver gemeenten soms gaan in het interpreteren van hun bevoegdheid om GAS-reglementen te nemen, kon men vinden in het reglement van de stad Turnhout in verband met spijbelen.

De stad Turnhout had in zijn reglement i.v.m. de gemeentelijke administratieve sancties<sup>23</sup> volgende bepalingen opgenomen:

Artikel 24 van hoofdstuk XIII bepaalde:

*Minderjarigen tussen de 16 en 18 jaar die nalaten aan de wet op de leerplicht te voldoen, en daarenboven de afspraken met het Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB), de schooldirectie of de politie niet nakomen of weigeren dergelijke afspraken overeen te komen, worden gestraft met een gemeentelijke administratieve geldboete.*

Volgende verantwoording werd gegeven:

*Een sanctie lastens de ouders is reeds voorzien in de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht. Deze wet voorziet niet in sancties tegen de leerplichtige jongeren. Met onderhavig artikel in de UGP kunnen de hardleerse jongeren zelf aangepakt worden doch enkel indien de afspraken met het CLB, de schooldirectie of de politie genegeerd of geweigerd worden. In het kader van de gemeentelijke administratieve sancties is de bemiddeling verplicht en kunnen er dan bijvoorbeeld taken van algemeen belang opgelegd worden.*

Artikel 25 bepaalde dat er op deze inbreuk een GAS-boete van maximum 250 EUR kan worden opgelegd.

Een zevental wettelijke bezwaren kon tegen deze regeling worden geformuleerd:

1. De gemeenten zijn geenszins bevoegd om de problematiek van het spijbelen te regelen gelet op de hierboven vermelde rechtspraak van de Raad van State dat gemeenten uitsluitend zaken van gemeentelijk belang met betrekking tot de materiële openbare orde (zelfs in het kader van openbare overlast) mogen reguleren.

Het lijkt moeilijk verdedigbaar te zijn dat het toezicht op spijbelen uitsluitend een zaak van gemeentelijk belang zou zijn of zou behoren tot de materiële openbare orde.

17. T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, p. 17 in T. DE SUTTER, *Gemeentelijke administratieve sancties – Balans 1999-2009*, Brugge, die Keure, 2010, 119.

18. *Parl.St.* Kamer 1998-99, 2031/1, 9.

19. Omz. OOP30bis, 3 januari 2005, aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet en van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, BS 21 januari 2005.

20. T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, p. 9 in T. DE SUTTER, *Gemeentelijke administratieve sancties – Balans 1999-2009*, Brugge, die Keure, 2010, 119 p.

21. RvS 20 maart 2008, nr. 181416.

22. EHRM (Grote Kamer) 10 februari 2009, *Zolotoukhine v. Rusland*, § 81 en 82 – voor een commentaar over dit arrest, zie Adv.RvS, *Parl.St.* W.Parl. 2009-10, nr. 117/1, p. 55-56 of Adv.RvS 49.415/3, 5 april 2011, *Parl.St.* VI.Parl. nr. 1144, 2010-11, p. 122-123; B. COOPMAN en K. HENS, “Samenloop van straf en boete in fiscalibus niet meer mogelijk ingevolge recente rechtspraak Europees Hof?”, [www.dvp-law.com/documents/new-items/20100328-dub](http://www.dvp-law.com/documents/new-items/20100328-dub).

23. Uniform gemeentelijk politiereglement versie 2009/1, [www.turnhout.be](http://www.turnhout.be), bijlage 4 bij notulen gemeenteraad d.d. 6 september 2010. De bepaling werd opgeheven bij beslissing van de gemeenteraad d.d. 6 september 2010.

2. Artikel 119*bis*, § 1 Nieuwe Gemeentewet stelt dat de gemeenteraad alleen straffen of administratieve sancties kan bepalen indien er voor dezelfde overtredingen nog geen straffen of administratieve sancties krachtens een wet, decreet of ordonnantie zijn bepaald.

De stad Turnhout interpreteert de wet op de leerplicht verkeerd. De stad meent bevoegd te zijn omdat de hogere wetgever geen sanctie heeft bepaald voor de minderjarige zelf maar enkel voor de ouders. Het tegendeel is waar. De wet op de leerplicht had duidelijk de bedoeling om de minderjarige zelf niet strafbaar te stellen (strafrechtelijk of administratiefrechtelijk). Indertijd werd er gehandeld op basis van de Jeugdbeschermingswet en later op basis van de Decreten Bijzondere Jeugdbijstand. Die keuze moet de gemeente respecteren. Zij kunnen zich niet in de plaats stellen van de wetgever/decreetgever. In het huidige systeem van de Jeugdwet waar men spreekt over als misdrijf omschreven feiten is het ook niet mogelijk om in misdrijven te voorzien die uitsluitend door minderjarigen zouden kunnen worden gepleegd aangezien de minderjarigen geacht worden geen misdrijven te kunnen plegen. Minderjarigen worden als niet-strafwaardig beschouwd<sup>24</sup>.

3. De bevoegdheid onderwijs is overeenkomstig artikel 127, § 1, 2° van de Grondwet toevertrouwd aan de gemeenschappen – met uitzondering van de bepaling van het begin en einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en voor de pensioenregeling. Enkel de decreetgever mag sancties bepalen voor het niet-respecteren van de leerplicht ten aanzien van de minderjarigen zelf. De federale wetgeving (via de invulling door de gemeenten van het begrip overlast) kan dergelijke bevoegdheid niet toebedelen aan de gemeenten.
4. De sanctie in artikel 25 was onwettig gelet op artikel 119*bis*, § 1, laatste lid van de Nieuwe Gemeentewet: de boete voor minderjarigen mag maximum 125 EUR bedragen en niet 250 EUR.
5. Het reglement verplichtte de politieambtenaren om hun beroepsgeheim te schenden. De politie handelt bij spijbelen ofwel in het kader van een opsporingsonderzoek (nl. nagaan of de ouders een inbreuk hebben gepleegd op de wet op de leerplicht of niet) ofwel in het kader van een eventuele problemati-

sche opvoedingssituatie. In het eerste geval zijn zij gehouden door het geheim van het opsporingsonderzoek en mogen zij niet zomaar zonder toelating van het parket gegevens in verband met spijbelaars doorgeven aan sanctionerende ambtenaren, en in het tweede geval moeten zij ook ten aanzien van de sanctionerende ambtenaren artikel 77 Jeugdbeschermingswet<sup>25</sup> en artikel 7 Decreet Bijzondere Jeugdbijstand<sup>26</sup> respecteren. Anders riskeren ze om vervolgd te worden wegens schending van het beroepsgeheim.

6. Volgens de gemeente Turnhout kon men in het kader van de verplichte bemiddelingsprocedure voor een inbreuk op hun artikel 24 de minderjarige een taak van algemeen belang opleggen. Verder onder punt 3 van deze bijdrage zal worden aangetoond dat dit niet is toegestaan.

Het zou onlogisch zijn dat in het kader van een GAS-procedure in verband met spijbelen een taak van algemeen belang zou kunnen worden opgelegd terwijl zelfs de jeugdrechter die mogelijkheid niet heeft in het kader van het Decreet Bijzondere Jeugdbijstand.

7. Het gevaar bestaat dat, indien een minderjarige een GAS-boete wordt opgelegd voor spijbelen, de ouders niet meer voor de politierechtbank zullen kunnen worden vervolgd. Gelet op de rechtspraak van het EHRM moet men immers kijken naar de essentiële elementen van de feiten en niet zozeer naar de kwalificatie van de feiten<sup>27</sup>. Hoewel het GAS-reglement in eerste instantie de minderjarige viseert, is het duidelijk dat men in werkelijkheid de ouders wil treffen. Immers artikel 119*bis*, § 10 Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat de ouders burgerrechtelijk aansprakelijk zijn voor het betalen van de geldboete. Indien de ouders een GAS-boete voor hun kind betalen lijkt een vervolging van de ouders voor de politierechtbank in het licht van de rechtspraak van het EHRM problematisch te zijn.

Gelet op al deze wettelijk bezwaren is het goed dat de gemeenteraad van Turnhout op 6 september 2010 besloot om deze regeling op te heffen. Door het wetsvoorstel<sup>28</sup> van Bart Somers om artikel 119*bis* Nieuwe Gemeentewet aan te passen zodat er ook GAS-boetes kunnen worden opgelegd aan de ouders van spijbelaars, blijft de problematiek echter actueel. Evenwel lijkt het wetsvoorstel in te druisen, zoals hoger reeds

24. J. SMETS, *Jeugdbeschermingsrecht*, in *APR*, Deurne, Kluwer, 1996, 50 e.v.

25. Art. 77 wet 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade (Jeugdwet) bepaalt: "Elke persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet, staat daardoor in voor de geheimhouding van de feiten die hem in de uitoefening van zijn opdracht worden toevertrouwd en die hiermede verband houden. Artikel 458 van het Strafwetboek is op hen van toepassing."

26. Art. 7 Decr. 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand bepaalt: "Elke persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet, staat daardoor in voor de geheimhouding van de feiten die hem in de uitoefening van zijn opdracht worden toevertrouwd en die hiermede verband houden. Elke overtreding van dit artikel wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro."

27. Zie voetnoot 11.

28. Wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet wat de invoering van gemeentelijke administratieve sancties voor spijbelen betreft, *Parl.St.* Kamer, Doc 53 1451/001.

gesteld, tegen de bevoegdheidsverdelende regels van de Grondwet. Dit geldt des te meer wanneer men het arrest 62/2010<sup>29</sup> van het Grondwettelijk Hof in beschouwing neemt. Hierin oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de gewesten in de materies die tot hun bevoegdheid behoren (in casu de milieuhandhaving) kunnen bepalen dat gemeenten gemeentelijke administratieve sancties zoals bedoeld in artikel 119bis Nieuwe Gemeentewet kunnen bepalen voor overtredingen opgenomen in het gewestelijke wetgeving. Bovendien is, zoals hoger gesteld, spijbelen geen aangelegenheid van gemeentelijk belang.

## II. DE OVERSTAP VAN HET GAS-SYSTEEM NAAR EEN SYSTEEM MET EEN COMBITAKS

Een meer vergaande manier om de rechtswaarborgen voorzien in de GAS-wetgeving te omzeilen, is het opleggen van een combitaks voor minderjarigen die een inbreuk plegen op het GAS-reglement. De twee meest in het oog springende reglementen daaromtrent zijn de belastingsreglementen van de stad Mechelen en van de stad Antwerpen. Het reglement van de stad Mechelen<sup>30</sup> kadert in het zogenaamde NERO-project<sup>31</sup>. Ondertussen werd er ook nog een NERO-project in Lokeren<sup>32</sup> opgestart en zal er binnenkort een NERO-Z-project in Zelzate<sup>33</sup> worden opgestart. Het reglement van de stad Antwerpen<sup>34</sup> is ook geïnspireerd op de NERO-projecten.

Het NERO-project houdt in dat ouders van jongeren die een inbreuk op het GAS-reglement van de stad Mechelen begaan en overgebracht worden door de politie naar het commissariaat, een belasting van

100 EUR dienen te betalen voor het vervoer. Zij kunnen een belastingvrijstelling krijgen indien zij en hun kind een contract tekenen waarin bepaalde afspraken (over school, vrije tijd, enz.) worden gemaakt. Weigert men te tekenen of komt men de afspraken niet na, dan krijgt men toch niet de belastingvrijstelling. Het NERO-project kwam er omdat: *“de verlaging van de vermelde leeftijdsdrempel binnen de GAS echter maar deels tegemoetkwam aan de realiteit dat nogal wat minderjarigen die ‘overlastfeiten’ plegen jonger zijn dan 16 jaar. Dit gedrag tast de levenskwaliteit van de stad evengoed aan als het normoverschrijdend gedrag van jongeren ouder dan 16. Daarnaast was er de vaststelling dat sommige ouders kennelijk onvoldoende het reilen en zeilen van hun kinderen opvolgen.”*

Het NERO-project van Lokeren wijkt af van de andere projecten doordat er enkel een combitaks verschuldigd is wegens bestuurlijke aanhoudingen en niet wegens veroorzaken van overlast. In Lokeren is het GAS-reglement ook niet van toepassing op minderjarigen. Een bestuurlijke aanhouding kan slechts in de gevallen bepaald in 31 van de Wet Politieambt (behalve indien dit mogelijk is ingevolge bijzondere wetgeving zoals bijvoorbeeld de Wet Openbare Dronkenschap) nl.:

1. indien een persoon de politie hindert bij het vervullen van hun opdracht om het verkeer vrij te houden;
2. indien een persoon de openbare rust daadwerkelijk verstoort;
3. indien er lastens een persoon redelijke gronden zijn dat hij voorbereidingen treft om een misdrijf te plegen dat de openbare rust of veiligheid ernstig in gevaar brengt;
4. indien een persoon een misdrijf pleegt dat de openbare rust of veiligheid ernstig in het gevaar brengt.

29. GwH 27 mei 2010, 62/2010.

30. Gemeenteraad Mechelen 30 januari 2007, Belasting op het vervoer van personen met een politievoertuig, zie [www.mechelen.be/downloads/405](http://www.mechelen.be/downloads/405). Art. 1 bepaalt dat een belasting verschuldigd is voor het vervoer van personen wegens het veroorzaken van overlast of wegens een bestuurlijke aanhouding. Art. 6 bepaalt dat “het vervoer van minderjarige personen die overlast veroorzaken, is vrijgesteld van de belasting indien naar aanleiding van het vervoer door het stadsbestuur afspraken worden gemaakt met diegenen die het ouderlijk gezag uitoefenen ten aanzien van die minderjarige. Die afspraken betreffen de versterking of het beter waarnemen van het ouderlijk gezag met het oog op gedragsverbetering van die minderjarige. De vrijstelling vervalt indien op de afspraken niet wordt ingegaan door diegenen die het ouderlijk gezag uitoefenen of indien het wederzijds overeengekomen begeleidingstraject wetens en willens door hen niet wordt beëindigd.”

31. NERO staat voor Normstelling En Responsabilisering naar aanleiding van Overlast. Voor volledige uitleg van het project zie [www.mechelen.be/downloads/3341/jaarverslag-NERO-2010.html](http://www.mechelen.be/downloads/3341/jaarverslag-NERO-2010.html).

32. NERO-project, zie [www.lokalpolitie.be/5434/nero.html](http://www.lokalpolitie.be/5434/nero.html) en [www.lokeren.be/belastingen-en-retributies-tussenkomst-politie.html](http://www.lokeren.be/belastingen-en-retributies-tussenkomst-politie.html). Art. 3, c reglement 14 december 2009 bepaalt dat er belasting (100 EUR) verschuldigd is voor vervoer van bestuurlijk aangehouden personen naar het politiekantoor of naar een andere eindbestemming die naar gelang het geval meer aangewezen zou kunnen zijn (thuis, verpleeginstelling, bij de meerderjarige die het ouderlijk gezag of feitelijk toezicht uitoefent, enz.). Art. 4 bepaalt: “De belasting vermeld onder 3, c) is niet verschuldigd door de ouders/voogden van minderjarigen tussen de 12 en 18 jaar op voorwaarde dat ze samen met de minderjarigen deelnemen aan het NERO-project en zich houden aan de hierbij gemaakte afspraken. Wanneer de procureur des Konings zijn evocatierecht uitoefent en er hierdoor geen NERO-project kan worden opgestart, is de belasting van 100 EUR zonder meer verschuldigd.”

33. Het Nero-Z-project, zie [www.zelzate.be](http://www.zelzate.be) (rubriek gemeentelijke reglementen). Art. 1 reglement 28 juni 2011 bepaalt dat er een belasting verschuldigd is voor het vervoer van personen wegens het veroorzaken van overlast of wegens een bestuurlijke aanhouding. Art. 5 bepaalt: “De belasting is niet verschuldigd door de ouders/voogden van minderjarigen tussen de 12 en 18 jaar op voorwaarde dat ze samen met de minderjarigen deelnemen aan het NERO-Z-project en zich houden aan de hierbij gemaakte afspraken. Wanneer de procureur des Konings zijn evocatierecht uitoefent en er hierdoor geen NERO-Z-project kan worden opgestart, is de belasting van 100 EUR zonder meer verschuldigd.” Dit project is echter nog niet echt van start gegaan, zie notulen gemeenteraad 4 oktober 2011, [www.zelzate.be](http://www.zelzate.be). In Zelzate is er ook een GAS-reglement van toepassing op minderjarigen.

34. Zie [www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Financien/Belasting2011/96\\_vervoer\\_met\\_politievoertuig\\_2011-2013.pdf](http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Financien/Belasting2011/96_vervoer_met_politievoertuig_2011-2013.pdf). Art. 1 bepaalt dat een belasting verschuldigd is voor vervoer met een politievoertuig wegens het veroorzaken van overlast of een bestuurlijke aanhouding. Art. 5 bepaalt: “Het vervoer van minderjarigen beneden de leeftijd van 16 jaar die overlast veroorzaken, valt niet onder de toepassing van deze belasting, voor zover naar aanleiding van het vervoer, met het stadsbestuur concrete afspraken werden gemaakt omtrent een begeleidingstraject voor de personen die de ouderlijke macht uitoefenen of voor de minderjarige zelf. Deze modaliteit vervalt indien geen concrete afspraken kunnen worden gemaakt of indien de gemaakte afspraken opzettelijk niet worden nageleefd door de betrokkenen.”

De bestuurlijke aanhouding mag enkel in geval van volstreekte noodzakelijkheid<sup>35</sup>. Systematisch minderjarigen bestuurlijk aanhouden mag zeker niet. Als de minderjarigen vrijwillig meegaan met de politie, is er geen volstreekte noodzakelijkheid en mag men niet overgaan tot bestuurlijke aanhouding en is bijgevolg de belasting niet verschuldigd. Hetzelfde geldt indien een bestuurlijke aanhouding samenvalt of verandert in een gerechtelijke aanhouding. In dit laatste geval bepaalt artikel 93, 4° van het KB Tarief in Strafzaken dat de kosten niet verhaald mogen worden op de gearresteerde.

In het NERO-project heeft de stad Mechelen besloten om hun GAS-reglement niet van toepassing te maken op minderjarigen<sup>36</sup>. In werkelijkheid wordt het GAS-reglement wel toegepast op minderjarigen maar men bestraft de door de minderjarige gepleegde inbreuken met een sanctie die niet voorzien is in de GAS-wetgeving. Dit is niet toegelaten zoals blijkt uit de rechtspraak<sup>37</sup>. Meteen ontnemt de stad Mechelen alle rechtswaarborgen voorzien in artikel 119bis Nieuwe Gemeentewet. Zo omzeilt men niet alleen de wettelijke bepaalde minimumleeftijd van 16 jaar<sup>38</sup> maar ontnemt men meteen alle procedurele waarborgen voor de minderjarige en zijn ouders. Hij heeft namelijk geen recht meer op een advocaat, geen strikte termijnen waaraan de procedure is gebonden (i.v.m. kennisgeving en betekening van de beslissing) en vooral geen recht op een kosteloze beroepsprocedure bij de jeugdrechtbank.

De stad Mechelen geeft zelf toe dat de combitaks een inventief middel is om ouders en kinderen te bestraffen<sup>39</sup>. Men stelt zelfs dat het nut van de combitaks binnen NERO er niet zozeer in bestaat om de belasting effectief op te leggen maar dat de combitaks in de eerste plaats bedoeld is om de ouders ertoe over te halen aan het project mee te werken<sup>40</sup>. Men stelt dus eigenlijk dat de combitaks geen belasting is maar een strafwet. Soms verlangt men zelfs de deelname van de ouders of de minderjarige aan een opkuisactie in de wijk, m.a.w. een werkstraf<sup>41</sup>. Een belasting wordt gekenmerkt door de bestemming ervan voor de diensten van algemeen

nut. Het hoofddoel ervan is het spijzen van de Schatkist. Hier ligt precies het onderscheid met een straf, die een repressief karakter heeft<sup>42</sup>. Het Arbitragehof<sup>43</sup> stelde daaromtrent in een arrest van 22 juni 2005: “*Het is denkbaar dat de wetgever, naast de fiscale doelstelling die hij nastreeft, in bepaalde aangelegenheden het gedrag van de belastingplichtigen probeert te beïnvloeden, hetgeen een bijzonder hoge aanslagvoet kan rechtvaardigen. Dat geldt bijvoorbeeld voor heffingen die tot doel hebben de consument ertoe aan te zetten geen wegwerpartikelen te gebruiken, noch producten die schadelijk zijn voor het leefmilieu, die ertoe strekken onwettig gedrag te bestraffen of getolereerde maar schadelijke activiteiten tegen te gaan.*”

De Raad van State sloot zich bij deze visie aan en besloot: “*Wanneer een heffing wordt ingevoerd die uitsluitend en specifieke onwettige situaties treft, kan niet meer redelijk worden voorgehouden dat de ontradende of stimulerende doelstellingen die worden nagestreefd, van bijkomstige aard zijn. Een dergelijke heffing vertoont veeleer de kenmerken van een straf – die wordt gedefinieerd als een kwaad dat als bestraffing wordt opgelegd voor een daad die de wet verbiedt – dan deze van een belasting: immers, de belasting verschilt van de straf door de omstandigheid dat ze niet veronderstelt dat de handeling die ze treft onwettig is, en dat, als ze ontradende doelstellingen nastreeft, die doelstellingen slechts een bijkomstig karakter mogen hebben.*”<sup>44</sup>

Zoals hoger gesteld, blijkt dat het NERO-project een heffing invoert die uitsluitend onwettige situaties treft (nl. inbreuken op het GAS-reglement) en waarbij het zelfs niet de bedoeling is dat de belasting wordt geïnd. De belasting moet met andere woorden worden beschouwd als een straf.

De stad Mechelen omzeilt zowat alle fundamenteën van een recht op een eerlijk proces zoals bepaald in artikel 6 EVRM en in artikel 40 IVRK, zoals bijvoorbeeld recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht, behandeling van zijn zaak voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter, recht op het vermoeden van onschuld, recht op bijstand van een advocaat en recht op getuigen à décharge. Er is geen enkele twijfel over mogelijk dat de combitaks van Mechelen een strafwet is in de zin van het EVRM<sup>45</sup>.

35. Art. 31 wet 5 augustus 1992 op het politieambt en G.L. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER en A. LINERS, *De wet op het politieambt – handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2001, 228-229.

36. *Jaarverslag NERO 2010*, p. 3.

37. Pol. Brugge 17 december 2009, 09A400 en RvS 23 oktober 2009, nr. 197,212, vzw Liga voor de Mensenrechten, geciteerd in T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, p. 21 in T. DE SUTTER, *Gemeentelijke administratieve sancties – Balans 1999-2009*, Brugge, die Keure, 2010, 119 p.

38. Zo werd de NERO-procedure zelfs toegepast op een vijfjarige overtreder van het GAS-reglement. Hoe men ertoe komt een vijfjarige wegens overlast naar het commissariaat over te brengen of bestuurlijk aan te houden is niet duidelijk. In ieder geval zal iedereen het erover eens zijn dat een vijfjarige geen bewuste inbreuken kan maken op om het even welke wet en bijgevolg ook geen overlastinbreuken kan plegen of bestuurlijk aangehouden kan (mag) worden.

39. *Jaarverslag NERO 2010*, p. 78.

40. *Jaarverslag NERO 2010*, p. 5.

41. *Jaarverslag NERO 2010*, p. 10.

42. TIBERGHIE, *Handboek voor Fiscaal Recht 2009-2010*, Kluwer, algemene inleiding, 17.919 p., randnummer 0013.

43. Arbitragehof 22 juni 2005, nr. 107/2005.

44. Advies RvS over het ontwerp van fiscaal decreet. Wet tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waals Gewest en tot wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake directe gewestelijke belastingen, *Parl.St. W.Parl. 2006-07*, nr. 546/1,35 – vertaling in TIBERGHIE, *Handboek voor Fiscaal Recht 2009-2010*, Kluwer, algemene inleiding, 17.919 p., randnummer 0014.

45. Zie omtrent het begrip strafwet het Adv.RvS bij de eerste GAS-Wet, *Parl.St. Kamer 1998-99*, 2031/1, p. 13-16 waarin een analyse wordt gegeven van rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens omtrent het begrip strafwet.

Aangezien de combitaks een strafwet is en bovendien een financiële sanctie, moeten de minimale waarborgen worden toegepast zoals omschreven in het arrest van het Arbitragehof 2/2006 opdat er een financiële sanctie aan een minderjarige mag worden opgelegd<sup>46</sup>, nl.: “*De wetgever vermocht bovendien te oordelen dat het wenselijk was dat dergelijke maatregelen, met een educatieve bedoeling, snel kunnen worden genomen en dat de procedure die hij in aanmerking nam in dat opzicht meer waarborgen kon bieden dan de gerechtelijke procedure. Dat is des te meer het geval dat te dezen de wet enkel de minderjarigen van meer dan 16 jaar beoogt en de nieuwe maatregelen wil doen gepaard gaan met waarborgen die zijn geïnspireerd op die welke zijn vervat in de vroegere maatregelen of waarbij rekening wordt gehouden met de situatie van de minderjarigen. Zulks is het geval voor de geldboete waarvan het bedrag niet meer mag bedragen dan de helft van de boete die aan meerderjarigen kan worden opgelegd, voor de bevoegdheid die aan de jeugdrechter wordt toegekend om de sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding, bedoeld in artikel 37 van de wet van 8 april 1965, voor de bijstand van een ambts-halve aangewezen advocaat, voor de verplichting om over te gaan tot bemiddeling wanneer minderjarigen in het geding zijn en voor de ontstentenis van inschrijving in het strafregister enz.*” De combitaks voldoet aan geen van deze voorwaarden. Doordat de combitaks de ouders bestraft voor een gedraging van hun minderjarig kind, negeert men volledig artikel 84 van de Jeugdwet dat bepaalt:

“In alle gevallen waarin een minderjarige een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd en welke maatregel ook tegen hem is genomen, kan, indien het feit vergemakkelijkt werd door gemis aan toezicht, degene die de minderjarige onder zijn bewaring heeft veroordeeld worden tot een gevangenisstraf van één dag tot zeven dagen en tot geldboete van één tot vijftwintig euro, of tot een van die straffen alleen, onverminderd de bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten betreffende de deelneming.”

Zeker wanneer de combitaks wordt toegepast op de GAS2- en GAS3-inbreuken gepleegd door minderjarigen, zal er voor het parket gelet op het eerder geciteerde arrest van het EHRM, *Zolotoukhine v. Rusland*, geen enkele mogelijkheid meer bestaan om vervolging in te stellen op basis van artikel 84 Jeugdwet. Ondertussen heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest *Ruotsalainen* d.d. 16 juni 2010 het criterium van de “substantieel verschillende feiten” toegepast in een fiscale zaak<sup>47</sup>. Dit houdt ook in dat het niet toegestaan is dat een combitaks gecombineerd wordt met een GAS-boete<sup>48</sup>. In dit opzicht zijn de NERO-projecten van Lokeren en Zelzate te beschouwen als bijzon-

der gevaarlijke initiatieven aangezien er wordt bepaald dat indien de procureur des Konings zijn “evocatierecht” uitoefent, de combitaks zonder meer verschuldigd is. Dit is precies wat verboden wordt door het *ne bis in idem*-beginsel zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het EHRM. Er is een reëel gevaar dat de strafvervolging ingesteld door het parket tegen de minderjarige en/of zijn ouders niet-ontvankelijk zal zijn wegens schending van het *ne bis in idem*-beginsel indien de combitaks werd ingevorderd door de gemeente.

Bovendien belet het bijzondere beroepsgeheim van artikel 77 Jeugdwet en eventueel artikel 7 van het Decreet Bijzondere Jeugdbijstand dat het parket of een politieambtenaar meedeelt aan de bestuurlijke overheid dat een minderjarige een MOF-feit heeft gepleegd. Volgens het NERO-project wordt immers de beslissing van het parket in het opsporingsonderzoek afgewacht om al of niet het project op te starten<sup>49</sup>. Deze gegevensoverdracht is precies verboden door artikel 77 Jeugdwet en artikel 7 Decreet Bijzondere Jeugdbijstand en is strafrechtelijk betugelbaar.

Het systeem van het NERO-project is niet logisch. Men bepaalt een belasting waarbij de gedraging waarvoor de belasting verschuldigd is, moet worden gesteld door een minderjarige maar waarbij de belastingplichtige de ouders van de minderjarige zijn. De vrijstelling van de belasting is onder meer afhankelijk van het gedrag van de minderjarige die echter geen belastingplichtige is. Op zijn minst lijkt er sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel als men dit systeem vergelijkt met alle andere bestaande belastingen en retributies waarbij vrijstelling nooit afhangt van de gedraging van een andere persoon dan de belastingplichtige.

Ten slotte bestond een van de grote hervormingen van de jeugdwetten van 2006 er precies in dat men niet meer wou dat de parketten in het kader van de pretoriaanse voorwaarden allerlei alternatieve straffen lieten uitvoeren. De ministeriële omzendbrief 1/2007<sup>50</sup> bepaalt daarom: “*In de praktijk werden sinds jaren diversie-maatregelen (maatregelen op het niveau van het parket) voor minderjarigen gepromoot, ter vervanging van een tussenkomst van de jeugdrechtbank. Deze aanpak had een dubbel pragmatisch voordeel: een snelle reactie op een gedrag dat deel uitmaakt van een als misdrijf omschreven feit dat evenwel geen rechterlijke tussenkomst vraagt en aldus een inperking van de werklast van de jeugdrechtbank met zich meebrengt.*

*In het kader van de hervorming, heeft de wetgever ervoor gekozen om de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie exhaustief te omschrijven.*

*Deze optie is ingegeven door de doelstelling om het vermoeden van onschuld op parketniveau terecht opnieuw centraal te stel-*

46. Arbitragehof 18 januari 2006, 6/2006, overweging B.4.8.

47. EHRM 16 juni 2010, *Ruotsalainen v. Finland*, besproken in B. COOPMAN en K. HENS, “Samenloop van straf en boete in fiscalibus niet meer mogelijk ingevolge recente rechtspraak Europees Hof?”, [www.dvp-law.com/documents/new-items/20100328-dub](http://www.dvp-law.com/documents/new-items/20100328-dub).

48. Zie bv. de mediaberichtgeving naar aanleiding van de voetbalrellen in Borgerhout, [www.demorgen.be](http://www.demorgen.be), 10 juni 2011 waar burgemeester Janssens van Antwerpen de daders van de voetbalrellen wou bestraffen met een GAS-boete en een combitaks.

49. *Verslag NERO 2010*, p. 6.

50. Min. Omz. 1/2007, 7 maart 2007, betreffende de wetten van 15 mei 2006 en 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, BS 8 maart 2007 (ed. 2), p. 11504.

len: *zolang geen rechterlijke instantie uitspraak heeft gedaan over de schuldvraag, geldt een vermoeden van onschuld. Tot zolang mag er geen enkele sanctionerende reactie komen op het feit waarvan de betrokkene wordt verdacht, noch vanwege het parket, noch vanwege de jeugdrechtsbank.*"

Op parketniveau kan met andere woorden niet gesanctioneerd worden. Een leerproject, therapie, gemeenschapsdienst kunnen vanaf 2 april 2007 niet langer op parketniveau worden voorgesteld. Een "voorstel" in die zin is immers niet zo vrijblijvend als op het eerste gezicht lijkt: de vrees voor of dreiging van een vervolging kan de betrokkene ertoe brengen dat hij zwicht voor een belofte tot seponering en aldus het voorstel vanwege het parket aanvaardt, ook al heeft hij mogelijk geen schuld aan het feit of de feiten die hem worden verweten.

De wetgever heeft ervoor geopteerd om op te treden tegen dergelijke druk, ook al beseft hij ten volle dat aldus enkele mogelijkheden tot "snelle reactie" vervallen.

De wetgever wenst dat minderjarigen niet de minste druk zouden ondervinden om dergelijke voorstellen van het parket te aanvaarden. Hoewel dat in de praktijk te betreuren valt aangezien het parket nu wordt verplicht om zaken te vorderen die het voordien zelf kon afhandelen (met als voordeel dat dit niet op het strafblad verscheen van de minderjarigen), lijkt het toch normaal dat alternatieve afhandeling – zoals via een combitaks door politie en gemeenten – minstens ook niet meer zou mogen.

### III. EEN TE RUIME INTERPRETATIE VAN DE MOGELIJKHEDEN BINNEN DE VERPLICHTE BEMIDDELINGSPROCEDURE

Bij slachtofferloze inbreuken op een GAS-reglement wordt er vaak misbruik gemaakt van de bemiddelingsprocedure om een prestatie van algemeen nut of een dienstverlening op te leggen.

De Nieuwe Gemeentewet laat niet toe om dienstverlening op te leggen in het kader van de bemiddelingsprocedure. Men mag niet vergeten waarom het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties werd ingevoerd, nl. men vertrok vanuit de vaststelling dat bepaalde kleinere misdrijven die overlast bezorgden aan vele burgers en die waren opgenomen in het Strafwetboek of in de politieverordeningen van de

gemeente, vaak zonder gevolg werden geklasseerd door de parketten omwille van capaciteitsproblemen en omdat dergelijke kleine overlastfenomenen vaak als niet-prioritair werden beschouwd<sup>51</sup>. Het zou onlogisch (en het was alleszins niet de bedoeling<sup>52</sup>) zijn om dienstverlening mogelijk te maken in het kader van de GAS-wetgeving terwijl dit mogelijk was onder het gewone strafrecht en er dus geen depenalisatie nodig was.

De brochure van de POD Maatschappelijke Integratie van het Grootstedenbeleid "GAS-bemiddeling: leidraad"<sup>53</sup> stelt daaromtrent echter dat bij slachtofferloze inbreuken de bemiddeling plaatsvindt tussen de pleger van de inbreuk en de gemeente en dat het aan de partijen toekomt om hun verbeelding te laten spelen. Men geeft het voorbeeld van een wildplasser die er zich zou toe kunnen verbinden om een aantal uren op ronde te gaan met het personeel van de gemeentelijke reinigingsdienst. Volgens de brochure mogen over dit symbolisch herstel geen misvattingen ontstaan. Men geeft toe dat er een aantal uiterlijke gelijkenissen met zogenaamde werkstraffen bestaat maar de achterliggende logica zou sterk verschillend zijn. Zo blijft een werkstraf in de eerste plaats een sanctie terwijl de GAS-prestatie op volledig vrijwillige basis gebeurt<sup>54</sup>.

Bij de verdere uitwerking van de bemiddelingsprocedure van minderjarigen blijkt echter dat de minderjarige toch aan een zekere druk wordt blootgesteld om de bemiddeling te aanvaarden waardoor ernstig aan het vrijwillig karakter van de bemiddeling kan worden getwijfeld. Zo wordt de suggestie gedaan om de advocaat niet bij de bemiddelingsgesprekken aanwezig te laten zijn maar hem louter de bemiddelingsovereenkomst te laten nakijken vooraleer ze wordt afgesloten<sup>55</sup>. Er wordt blijkbaar zelfs aanvaard dat alleen de minderjarige de bemiddelingsovereenkomst zou moeten tekenen<sup>56</sup>. Indien er geen slachtoffer is of indien het slachtoffer niet bereid is om deel te nemen aan de bemiddelingsprocedure, zou er een gemeentelijk vertegenwoordiger mogen worden aangeduid om deel te nemen aan de bemiddeling in plaats van het slachtoffer<sup>57</sup>.

Artikel 119ter Nieuwe Gemeentewet stelt echter uitdrukkelijk dat de verplichte bemiddelingsprocedure uitsluitend tot doel heeft om de dader van de inbreuk de mogelijkheid te bieden de schade die hij heeft aangebracht, te vergoeden of te herstellen.

51. Verslag, *Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 3-431-4/9, MvT, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2366/1, 4 en MvT, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 9.

52. Adv.RvS, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 23666/1, 28.

53. M. VERBEEK, K. VAN HEDDEGHEM en T. DESCHEPPER, *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politie, 201, bijlage op bijgevoegde cd-rom, "GAS-Bemiddeling: leidraad", p. 14.

54. M. VERBEEK, K. VAN HEDDEGHEM en T. DESCHEPPER, *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politie, 201,1 bijlage op bijgevoegde cd-rom, "GAS-Bemiddeling: leidraad", p. 14.

55. M. VERBEEK, K. VAN HEDDEGHEM en T. DESCHEPPER, *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politie, 2011, bijlage op bijgevoegde cd-rom, "GAS-Bemiddeling: leidraad", p. 25.

56. M. VERBEEK, K. VAN HEDDEGHEM en T. DESCHEPPER, *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politie, 2011, bijlage op bijgevoegde cd-rom, "GAS-Bemiddeling: leidraad", p. 37.

57. M. VERBEEK, K. VAN HEDDEGHEM en T. DESCHEPPER, *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politie, 2011, bijlage op bijgevoegde cd-rom, "GAS-Bemiddeling: leidraad", p. 28.

Dit wordt bevestigd door de omzendbrief OOP30*bis* van de minister van Binnenlandse Zaken<sup>58</sup>. Die stelt: “In het kader van de administratieve sancties heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om in een bemiddelingsprocedure te voorzien. Voor minderjarigen boven 16 jaar is deze procedure verplicht. Het gaat hier om een nieuwe bemiddelingsprocedure op zich, die geen verband houdt met de reeds bestaande bemiddeling in strafzaken.

Zoals aangehaald in artikel 119ter, heeft de bemiddelingsprocedure juist als doel aan de overtreder de kans te bieden om de aangebrachte schade te vergoeden of te herstellen. Indien tot vergoeding of herstellen wordt overgegaan, kan de ambtenaar overwegen om een minder zware boete of helemaal geen sanctie op te leggen.” Indien er geen schade is door de inbreuk op het GAS-reglement, is een bemiddelingsprocedure niet mogelijk<sup>59</sup>. In ieder geval is het niet toegestaan dat de gemeente zich in de plaats zou stellen van een slachtoffer dat niet wenst mee te werken aan de bemiddeling. Zeker in de gevallen waar er geen schade is en de gemeente wordt betrokken bij de bemiddeling is het gevaar op ongeoorloofde druk op de minderjarige groot. Zo wordt de minderjarige dan soms geconfronteerd in de bemiddeling met de sanctionerende ambtenaar die zelf bemiddelaar is en met nog een gemeenteteambtenaar (bv. personeelslid van de reinigingsdienst) die zogenaamd de maatschappij vertegenwoordigt<sup>60</sup>. Deze bezorgdheden worden ook gedeeld door de Kinderrechtencoalitie<sup>61</sup>.

#### IV. SCHENDING VAN DE PRIVACYWETGEVING

Uit een aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer<sup>62</sup> blijkt dat de gemeenten het ook niet nauw nemen met de verplichtingen die op hen rusten in het kader van de verwerking van persoonsgegevens. De commissie stelt vast dat de GAS-wetgeving een verwerking van gevoelige (gerechtelijke) persoonsgegevens inhoudt. Volgens de commissie zijn er zelfs twijfels of de GAS-wetgeving voldoende wettelijke basis in verband met de verwerking van persoonsgegevens heeft in het licht van artikel 8 EVRM<sup>63</sup>. Bovendien zijn er slechts een 8-tal gemeenten en provincies die hun databanken in verband met de GAS-

inbreuken hebben aangemeld aan de Privacycommissie. Het gaat hier nochtans zeker wat de GAS2 en GAS3-inbreuken betreft om gerechtelijke gegevens waarvoor bijzondere beschermingsregels gelden<sup>64</sup>. Ook wat de GAS1-inbreuken gepleegd door minderjarigen betreft, zal er vaak sprake zijn van gerechtelijke gegevens aangezien de bestuurlijke verslagen aanwijzingen bevatten in verband met POS-situaties (reden waarom er altijd een kopij van het GAS1-verslag naar het jeugdparquet moet worden gestuurd). Het is niet ondenkbaar dat vroeg of laat een politie- of jeugdrechter besluit tot de onwettelijkheid van de vastgestelde GAS-inbreuk ten gevolge van de schending van de Wet Persoonlijke Levenssfeer. Hierbij kan worden gedacht aan de rechtspraak in verband met de parkeerheffingen<sup>65</sup>. Aangezien het bij de GAS-wetgeving gaat om de verwerking van gerechtelijke gegevens die in verband staan met de bewijsverkrijging, zal zelfs de *Antigoon*-rechtspraak die ook in burgerlijke zaken moet worden toegepast, geen soelaas bieden<sup>66</sup>.

#### V. CONCLUSIE

Het systeem van gemeentelijke administratieve sancties zoals omschreven in artikel 119*bis* Nieuwe Gemeentewet is moeilijk toepasbaar op minderjarigen en wordt op hen weinig toegepast in de praktijk. Hierdoor zijn de gemeenten inventief en omzeilen ze in sommige gevallen de rechtswaarborgen op flagrante wijze. Men interpreteert de bevoegdheid om te reguleren via GAS-reglementen te ruim. Men past alternatieve sancties toe in de bemiddelingsprocedure en ontzegt minderjarigen fundamentele rechtswaarborgen door het GAS-systeem te omzeilen via combitaksen. Doordat bovendien in het kader van de combitaks de minderjarigen en hun ouders niet automatisch toegang krijgen tot een advocaat, is de kans bovendien erg klein dat er ooit een rechtbank zich zal kunnen buigen over de hierboven geschetste onwettige toestanden. Uit de hierboven geciteerde omzendbrief 1/2007 blijkt dat men bij de hervorming van de Jeugdwet wilde dat, zolang een minderjarige niet ten gronde werd veroordeeld door een jeugdrechter, het vermoeden van onschuld maximaal moet spelen en dat bijgevolg de parketten geen zogenaamde diversie maatregelen mogen voorstellen aan de

58. Omz. OOP30*bis*, 3 januari 2005, aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet, en van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, BS 20 januari 2005 (ed. 2).

59. E. LANCXWEERT, “Hoofdstuk 4 De Bemiddeling”, p. 5 in M. VERBEEK, K. VAN HEDDEGHEM en T. DESCHEPPEL, *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politea, 2011.

60. M. VERBEEK, K. VAN HEDDEGHEM en T. DESCHEPPEL, *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politea, 2011, bijlage op bijgevoegde cd-rom, “GAS-Bemiddeling: leidraad”, p. 27.

61. Zie standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake gemeentelijke administratieve sancties voor minderjarigen, [www.kinderrechtencoalitie.be](http://www.kinderrechtencoalitie.be), p. 10.

62. Aanbeveling 4/2010 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 19 mei 2010.

63. In art. 20 en 21 van het decreet van de Vlaamse Raad van 8 mei 2009 betreffende het toegangsverbod tot de voertuigen van de VMM (BS 6 juli 2009) is er wel uitdrukkelijk een regeling in verband met de uitwisseling van persoonsgegevens opgenomen.

64. De VVSG betwist het standpunt dat het zou gaan om gerechtelijke gegevens zie; brief VVSG 10 november 2010 als reactie op de aanbeveling van de privacycommissie, [www.vvsg.be](http://www.vvsg.be).

65. M. MAUS, “Wanneer een degelijke wetgeving voor parkeerheffingen”, *Juristenkrant* 15 juni 2011, p. 12.

66. M. MAUS, “Wanneer een degelijke wetgeving voor parkeerheffingen”, *Juristenkrant* 15 juni 2011, p. 12.

minderjarige. De wetgever zou dezelfde gestrengheid aan de dag moeten leggen ten aanzien van politie en gemeenten in het kader van het systeem van de gemeentelijk administratieve sancties. Meteen zouden de in deze bijdrage geschetste wantoestanden verleden tijd zijn.

Ten slotte kan er nog gewezen worden op verschillende hangende wetsvoorstellen<sup>67</sup> die de minimumleeftijd van 16 jaar vanaf dewelke een GAS-boete kan worden opgelegd, willen verlagen tot 14 jaar of zelfs 12 jaar en het maximum van de boete voor minderjarigen willen gelijkstellen met dat van de meerderjarigen. Deze wetsvoorstellen kaderen in de geest van de NERO-projecten die financiële sancties aan minderjarigen en/of hun ouders willen opleggen aan minderjarigen vanaf de leeftijd van 12 of 14 jaar. Uit de hierboven geciteerde passage van het arrest 18 januari 2006 van het Grondwettelijk Hof blijkt echter dat het Hof veel belang hechtte aan de leeftijdsgrens van 16 jaar en het feit dat er rekening werd gehouden met de situatie van de minderjarigen door de boete voor de minderjarigen te beperken tot de helft van de boete voor de meerderjarigen. Hieraan werd reeds veel belang gehecht door de regering en de Raad van State toen de GAS-reglementering werd opengesteld naar minderjarigen toe. *“Daar alleen minderjarigen van meer dan zestien jaar een administratieve geldboete kunnen oplopen, zouden volgens de gemachtigde van de minister de voorontwerpen geen aanleiding geven tot dezelfde bezwaren wegens schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet als die op grond van de genoemde wet van 21 december 1998; de genoemde wet van 8 april 1965 voorziet namelijk al in gevallen van strafbare feiten waarin tegen minderjarigen die ouder zijn dan zestien jaar geen maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding genomen worden en die voor de rechtscolleges worden gebracht die krachtens het gemene recht bevoegd zijn.”*<sup>68</sup>

Indien de wetgever met zijn voornemen verdergaat, is het waarschijnlijk dat het Grondwettelijk Hof deze regeling strijdig zal bevinden met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel van artikelen 10 en 11 van de Grondwet aangezien dan het enige argument dat bestond om financiële sancties op te leggen aan minderjarigen, verdwijnt.

## REFERENTIES

### WETGEVING

Wet 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade.

Decreet 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand.

Koninklijk Besluit 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

Aanbeveling 4/2010 Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, 19 mei 2010.

Gemeenteraad Mechelen 30 januari 2007, Belasting op het vervoer van personen met een politie voertuig, zie [www.mechelen.be/downloads/405](http://www.mechelen.be/downloads/405).

Uniform gemeentelijk politiereglement versie 2009/1, [www.turnhout.be](http://www.turnhout.be), bijlage 4 bij notulen gemeenteraad 6 september 2011.

Reglement 14 december 2009, zie [www.lokeren.be/belastingen-en-retributies-tussenkomst-politie.html](http://www.lokeren.be/belastingen-en-retributies-tussenkomst-politie.html).

Gemeenteraad Antwerpen, belasting vervoer met een politie voertuig, zie [www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Financien/Belasting2011/96\\_vervoer\\_met\\_politievoertuig\\_2011-2013.pdf](http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Financien/Belasting2011/96_vervoer_met_politievoertuig_2011-2013.pdf).

Reglement 28 juni 2011, zie [www.zelzate.be](http://www.zelzate.be).

Omzendbrief OOP30bis, 3 januari 2005, aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet, en van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, BS 21 januari 2005

Omzendbrief nr. COL 1/2006 College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep – Gemeentelijke administratieve sancties.

Ministeriële omzendbrief 1/2007, 7 maart 2007, betreffende de wetten van 15 mei 2006 en 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, BS van 8 maart 2007.

Standpunt van de Kinderrechtcoalitie inzake gemeentelijke administratieve sancties voor minderjarigen, [www.kinderrechtcoalitie.be](http://www.kinderrechtcoalitie.be).

### RECHTSLEER

Bourdoux, G.L., De Raedt, E., De Mesmaeker, M. en Liners, A., De wet op het politieambt – handboek van de politiefunctie, Brussel, Politea, 2001, 334 p.

COOPMAN, B. en HENS, K., “Samenloop van straf en boete in fiscalibus niet meer mogelijk ingevolge recente rechtspraak Europees Hof?”, [www.dvp-law.com/documents/new-items/20100328-dub](http://www.dvp-law.com/documents/new-items/20100328-dub).

DE SUTTER, T., “Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen”, *TJK* 2005, 62-79.

DE SUTTER, T., “Het Arbitragehof aanvaardt de toepassing van de gemeentelijke administratieve geldboete op minderjarigen”, *TJK* 2006, 244-245.

DE SUTTER, T., “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid”, *TBP* 2007, 131-150.

DE SUTTER, T., *Gemeentelijke administratieve sancties – Balans 1999-2009*, Brugge, die Keure, 2010, 119 p.

VERBEEK, M., VAN HEDDEGHEM, K. en DESCHPEPPER, T., *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties – de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, VVSG/Politea, 2011.

67. Wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet en de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming wat betreft de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St. Kamer*, Doc 53 1688/001; wetsvoorstel tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties wat de bevoegde ambtenaren en de leeftijdsdrempel betreft, *Parl.St. Kamer*, Doc 53 1488/001; wetsvoorstel tot wijziging van de wet betreffende de jeugdbescherming wat de gemeentelijke administratieve sancties betreft, *Parl.St. Kamer*, Doc 53 793/001 en.

68. *Parl.St. Kamer*, Doc 2366/001 en Doc 2367/001, 25.

MAUS, M., "Wanneer een degelijke wetgeving voor parkeerheffingen", *Juristenkrant* 15 juni 2011, p. 12.

SMETS, J., *Jeugdbeschermingsrecht in APR*, Deurne, Kluwer, 1996, 821.

TIBERGHIE, *Handboek voor Fiscaal Recht 2009-2010*, Kluwer, algemene inleiding, 17.919.

#### RECHTSPRAAK

EHRM (Grote Kamer) 10 februari 2009, *Zolotoukhine v. Rusland*.

EHRM 16 juni 2010, *Ruotsalainen v. Rusland*.

Arbitragehof 22 juni 2005, nr. 107/2005.

Arbitragehof 18 januari 2006, nr. 6/2006, *BS* 30 januari 2006.

GwH 27 mei 2010, 62/2010.

RvS 20 maart 2008, nr. 181416.

RvS 23 oktober 2009, nr. 197, 212.

Pol. Brugge 17 december 2009, 09A400.