

## Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties

PAUL DE HERT  
KAREN MEERSCHAUT  
SERGE GUTWIRTH\*

Er wordt veel geschreven over de overlastwetgeving en toch is het debat ons inziens niet uitgeklaard. Neem nu de rechtsbescherming. Volgens Godfried Geudens in de *Juristenkrant* is er niets mis met de wet op de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties omdat deze een goede rechtsbescherming voorziet. Volgens anderen is er zelfs te veel rechtsbescherming. Dat is interessant. Is er te veel, of is er net genoeg, of is er te weinig? De bepaling van een standpunt hierover is belangrijk. Nu de invoering van de administratieve handhaving in de laatste decennia sterk is uitgegroeid naast de strafrechtelijke handhaving, is de behoefte aan rechtsbescherming ook toegenomen op het terrein van het bestuursrecht (Knigge, 2000). Maar een teveel aan rechtswaarborgen in het strafrecht vormde vaak de reden voor beleidsmakers om naast het strafrecht te gaan opereren in het bestuursrecht. Wanneer men nu ook in het bestuursrecht rechtsbescherming gaat organiseren, dan rijst natuurlijk de vraag of er nog wel echt nood is aan bestuurlijke handhaving. Dit editoriaal gaat op deze kwestie in, maar bekijkt eerst kort het democratieargument voor en tegen gemeentelijke overlasthefbomen. Het spreekt immers vanzelf dat de kwestie van de rechtsbescherming niet op zich staat.

### LOKALE DEMOCRATIE OF LOKALE STRAFSTAAT?

In dit tijdschrift, maar ook elders zoals in het Tegenspraak-cahier *Gewapend bestuur* (Santens, 2005) en in de *Juristenkrant*, woedde de afgelopen maanden een interessant debat over de legitimiteit van de bestuurlijke boeten inzake overlast. Kritieken worden geformuleerd vanuit diverse achtergronden en vanuit diverse zorgen, onder meer de zorg voor maatschappelijke integratie en de vrees dat een lokale overlastbeteugeling meer risicogroepen zoals allochtonen, werklozen, kansarmen, daklozen, jongeren en bedelaars zou viseren (o.m. Verfaillie, K. e.a., 2007). Zelf problematiseerden we dat gemeenten zelf een aantal gedragingen (administratief) zouden kunnen incrimineren onder de ruime notie 'overlast' (Meerschaut e.a., 2008). In België bestaat geen nationale lijst met vastgelegde overlastfeiten. De gemeenten zijn vrij om die zelf te definiëren, wat ook geldt ten aanzien van de gedepenaliseerde overtredingen en gemengde inbreuken (infra).

Maar is dit wel een taak voor de gemeenten of houden we dat niet liever federaal? Het Nederlandse Wetsontwerp bestuurlijke boete in de openbare ruimte laat gemeenten enkel toe om gedragingen te beboeten die vermeld zijn op een beperkte landelijke lijst. Indien ze het instrument van de bestuurlijke boete willen invoeren, zullen die gemeenten dit moeten doen voor het totaalpakket van de lijst. Op die manier wil men de uni-

\* Paul DE HERT, Karen MEERSCHAUT en Serge GUTWIRTH zijn respectievelijk professor, postdoctoraal onderzoeker en onderzoeksprofessor aan de Faculteit Recht en Criminologie van de VUB. Zij participeren alledrie aan het GOA-onderzoek *Legitimate criminal justice in times of insecurity* en aan het Prospective Research in Brussels project *Multiconvivialiteit en sociale uitsluiting*.

formiteit bevorderen: alle gemeenten die opteren voor administratieve handhaving moeten dat doen voor dezelfde feiten, die daarnaast ook gewoon strafrechtelijk vervolgbaar blijven. Zulke keuze vergt in het licht van het gelijkheidsbeginsel dat de hoogte van de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke boete op elkaar worden afgestemd.

Ondanks het voorgaande twijfelen we eraan of er wel nood is aan dergelijke uniformiteit naar Nederlands model. Zowel in Nederland als in België wordt al eeuwenlang aanvaard dat gemeenten zelf strafrechtelijke politiereglementen kunnen opstellen en dus omzeggens lokale strafwetboeken mogen toevoegen aan de bestaande nationale strafwetten. Kan in dezelfde lijn niet gepleit worden voor de Belgische keuze voor lokale bestuursrechtelijke politiereglementen ?

Vanuit de idee dat strafrecht zuinig moet worden gebruikt zijn we zeker geen voorstander van de Nederlandse optie om de genoemde lijst als een totaalpakket te presenteren (De Hert, 2005). Gemeenten moeten geval per geval kunnen uitmaken of er nood is aan repressieve instrumenten. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat ze dat ook kunnen. Complexe samenlevingen evolueren immers in de richting van decentraliserende machtsdelingen en 'multigovernance'. Men zou dan ook kunnen stellen dat de democratie erbij wint als het lokale beleid dichter bij de mensen komt. De GAS zijn in die zin een middel voor de lokale politiek om de burgemeester en gemeenteraad terzake aan te spreken met een verhoging van de politieke *accountability* als gevolg. Het gebruik van de nieuwe sanctiebevoegdheid (inclusief de invulling van foutieve overlastgedragingen) passeert via de gemeenteraad die het 'beraadslagend orgaan' van de gemeente is, de bevolking vertegenwoordigt en over de volheid van bevoegdheden beschikt voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang (artikel 41 van de GW). De gemeenteraad kan op grond van artikel 135, § 2 N. Gem. W., in de aangelegenheden die niet aan zijn autonome beslissingsbevoegdheid zijn onttrokken, politieverordeningen uitvaardigen, om een *goede politie (openbare ordehandhaving met inbegrip van het tegengaan van elke vorm van openbare overlast)*, in de gemeente te verzekeren. Deze verordeningen, mogen niet strijdig zijn met hiërarchisch hogere normen.

Voorwaarde voor onze verdediging van dit Belgische model is echter wel dat de representatieve mechanismen op lokaal vlak zichzelf waar maken. Bij de invulling van het begrip overlast en de keuze voor boetes in de lokale veiligheidspolitiek is het daarom uitkijken naar de participatie van minderheidsgroepen; namelijk die groepen die (in)direct het meest zullen worden getroffen door het overlastbeleid (bv. (hang)jongeren, ouderen, druggebruikers, allochtonen, kansarmen, daklozen en boerkadragende vrouwen). Zwakkere groepen zoals allochtonen en jongeren participeren nauwelijks aan de bepaling van de beleidsagenda en -beslissingen, ook al vindt die plaats op een lokaal niveau. Decentralisatie biedt geen garantie tegen een autocratisch en centralistisch beleid (Van den Broeck, 2002: 111), noch tegen 'moral majority' beslissingen. Ook al passeert het gebruik van de nieuwe sanctiebevoegdheid via de gemeenteraad, toch rijst de vraag of de huidige representatieve democratieopvatting terzake niet te dun is geworden? In de literatuur wordt steeds meer gepleit voor de ingang van processen van deliberatieve of participatieve democratie aanvullend op die van representatieve democratie en het democratisch majoritisme (zie bv. Hildebrandt en Gutwirth, 2007). Ook in actuele overheidsrapporten vinden we dit terug. Volgens een recent rapport 'Vertrouwen in de buurt', uitgebracht door de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), moeten kiezers meer zeg krijgen over de politiek in

hun wijk of gemeente. Burgers zouden meer inspraak moeten krijgen over deelthema's, waardoor zij vaker kunnen meebeslissen over onderwerpen als onderwijs en veiligheid. Een grote hervorming van de lokale politiek is volgens dit rapport nodig om het vertrouwen in de politiek terug te krijgen. Ook adviseert de WRR aan de gemeenten meer werk te maken van het herstellen van de sociale samenhang in buurten en wijken, zoals door meer te investeren in kleinschalige sociale projecten. Een stedelijk overlastbeleid dient dus gevestigd te zijn op democratie en burgerinitiatief (wijk- en wooncomités) en lokale sociale projecten.

### **RECHTSBESCHERMING VOOR LICHTE ADMINISTRATIEVE VERGRIJPEN IN EUROPEES PERSPECTIEF**

In het Europese mensenrechtenverdrag van 1950 is een lange bepaling gewijd aan de eis van rechtsbescherming bij civiele en strafrechtelijke procedures. Artikel 6 EVRM stelt onder meer de algemene eis van een eerlijk proces en voegt daar een hele reeks eisen aan toe, zoals het recht om getuigen te horen en gehoord te worden, het recht op een onafhankelijke rechter en het recht op een procedure in de eigen taal of op een tolk. Deze vaak 'dure' rechten worden luidens de bepaling echter alleen erkend in het kader van de klassieke burgerlijke en strafrechtelijke procedures. Dit verklaart meteen de keuze van vele overheden voor een bestuurlijke handhaving van wetgeving, die ogenschijnlijk ook kan gebeuren zonder de artikel 6 EVRM-rechtsbescherming. Het Europese Hof heeft zulke etikettenzwendel echter ten dele ontijdend door het opleggen van administratieve sancties herhaaldelijk als een strafrechtelijk handelen te kwalificeren. Dat is een goede zaak voor de mensenrechten, want anders zouden rechtswaarborgen zoals het vermoeden van onschuld, de rechten van verdediging, de redelijke termijn en de onafhankelijke en onpartijdige rechter te gemakkelijk worden opgeofferd.

Het Straatsburgse Hof onderzoekt in elk geschil de werkelijke aard van elke sanctie. Daarbij heeft het een aantal criteria ontwikkeld om te bepalen welke 'strafrechtelijke inbreuken' onder toepassing vallen van artikel 6 EVRM (bijvoorbeeld in *Engel t. Nederland*). Wanneer de overtreden norm naar nationale maatstaven geen strafrechtelijke inbreuk uitmaakt, dan hangt de toepassing van het artikel af van de aard van de inbreuk (algemeen karakter of niet), alsook van de aard (zowel een preventief als repressief doel) en de ernst van de sanctie. In *Öztürk t. Duitsland* heeft het Hof dit laatste criterium verzwakt en de bescherming verbreed tot administratieve inbreuken die slechts met een zeer lichte sanctie worden bestraft. Maar latere arresten zijn dan weer een andere richting uitgegaan, waardoor de zeer lichte administratieve sancties weer uit de boot lijken te zijn gevallen (*Bendenouin t. Frankrijk*, *Ravnsborg t. Zweden* en *Putz t. Oostenrijk*; Van den Wyngaert, 2006: 621). Nog recente rechtspraak van het Hof heeft dan weer de aanwezige 'dualiteit' van strafrechtelijke standaarden expliciet gemaakt (*Jussila t. Finland*).

De Europese mensenrechtenrechtspraak is bijgevolg geen volledige overwinning op etikettenzwendelaars. De rechtspraak is stabiel noch duidelijk of en onder welke voorwaarden bescheiden administratieve sancties onder artikel 6 EVRM (Van Drooghenbroeck, 2007), maar het lijkt wel dat zeer kleine administratieve sancties er niet onder vallen.

## RECHTSBESCHERMING VOOR LICHTE ADMINISTRatieve VERGRIJPEN IN BELGIË

De Nieuwe Gemeentewet (artikel 119bis) zoals gewijzigd door de wet op de invoering van de gemeentelijke sancties van 1999 geeft de gemeenten de mogelijkheid om inbreuken op gemeentelijke reglementen en politieverordeningen te sanctioneren met gemeentelijke administratieve boetes tot 250 euro.<sup>1</sup> Met ingang van 1 april 2005 werden een aantal overtredingen uit het Strafwetboek gedecriminaliseerd (zoals het niet reinigen van straten, het niet herstellen van krotten, het afschieten van vuurwerk, moeskopperij, nachtlawaai, vandalisme, waarzeggerij, wildplakken en graffiti) en kunnen de gemeenten ook administratieve geldboeten voorzien voor bepaalde wanbedrijven uit het Strafwetboek. Aan minderjarigen kan een administratieve geldboete van maximaal 125 euro worden opgelegd. In tegenstelling tot Nederland wordt geen afstemming gemaakt tussen de boetes uit het strafwetboek en deze bestuurlijke boetes. Het wettelijke maximum van 250 euro bij de bestuurlijke boetes is het dubbele van de maximale politiegeldboete op overtredingen.

Op prijzenswaardige wijze heeft de Belgische wetgever van meet af aan een koppeling gemaakt tussen artikel 6 EVRM en de overlastprocedure. De overlastwetten van 1994 en 2004 introduceerden in de Nieuwe Gemeentewet een zeer precieze, door de Voetbalwet geïnspireerde, procedure voor de oplegging van een administratieve boete. Zo wenst men te voldoen aan alle vereisten inzake de rechten van verdediging met o.a. het recht op inzage in het dossier, op bijstand van een advocaat, het recht om gehoord te worden bij boetes boven de 62,50 euro, op een beslissing binnen zes maanden en op beroep bij de politierechter (artikel 119bis N.Gem.W). In verband met het hoorrecht heeft een cassatiearrest van 19 november 2004 inzake de Voetbalwet beslist dat het verhoor dient te geschieden door de sanctionerende ambtenaar zelf, en niet door een lagere ambtenaar, wat mutatis mutandis ook hier toepasselijk lijkt (Ramelot, 2005).

Ook de rechtsleer gaat uit van de toepassing van 6 EVRM (Van den Wyngaert, 2006: 711; Verbeeck en Van Heddeghem, 2006: 10-11; Vander Beken, 2003). Naar analogie met strafsancties, zijn het recht op zwijgen, het vermoeden van onschuld, het recht om zijn zaak voor te leggen aan de rechter binnen een redelijke termijn, de legaliteit van de sancties en de personaliteit van de boete van toepassing (Van den Wyngaert, 2006: 711; Yernault, 2002). De Raad van State acht het penale karakter van de gemeentelijke administratieve sancties boven de twijfel verheven: ze streven een essentieel repressief doel na en richten zich naar het publiek in het algemeen, ook wanneer het gaat om strafbare feiten van geringe ernst en bij een relatief geringe sanctie (Advies RvS bij het wetsontwerp op de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties van 1999). Bovendien zijn sommige delicten die voortaan ook administratief kunnen worden gesanctioneerd, te ernstig en nauwelijks nog als 'licht' te omschrijven. Administratieve beboeting is, zoals gezien, in 2004 immers ook mogelijk gemaakt voor sommige misdrijven, die tevens strafrechtelijk strafbaar blijven, zoals bedreigingen, gewone diefstallen, gewone slagen en verwondingen, beledigingen en lichte vormen van vandalisme. Ook

<sup>1</sup> Eveneens laat de bepaling toe te sanctioneren met een bestuurlijke schorsing of intrekking van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning of een bestuurlijke sluiting van een instelling die tijdelijk of definitief kan zijn, allen op te leggen door het college van burgemeester en schepenen. Kritisch over deze sancties: Bouvier, 2007: 334-335. Wij concentreren ons hier op discussie rond de administratieve boete, temeer uit het eerste praktijkonderzoek blijkt dat het de meest toegepaste sanctie betreft.

al zijn de bestuurlijke boeten (tot maximum 250 euro) relatief laag, ze liggen toch hoger dan de klassieke penale boete voor overtredingen (max. 137,5 euro (25 euro maal 5,5 opdecimen)).

Het Europese Hof acht administratieve repressie door een ambtenaar verenigbaar met art. 6 EVRM als hoger beroep bij een onpartijdige rechter mogelijk is, overeenkomstig de voorwaarden van het eerlijk proces. Conform deze rechtspraak heeft de wet op de gemeentelijke administratieve sancties hoger beroep bij de politierechtbank voorzien en stelt ze expliciet dat die moet oordelen zowel over de wettigheid als de proportionaliteit van de boete. Tevens staat de wet expliciet toe dat de rechtbank de beslissing herzien (art.119bis, §12 N.Gem.W.).<sup>2</sup>

Er is bijgevolg wel degelijk een weg naar de rechter, maar de eerstelijnsbestrafing gebeurt door de gemeente. Dat is geenszins evident. In het klassieke strafrecht vervolgt het openbaar ministerie en spreekt de rechter de straf uit. De wetgeving op de administratieve sancties laat echter toe dat de daartoe aangewezen gemeenteambtenaar beslist én over de opportuniteit van de vervolging, én over de sanctie.<sup>3</sup> De gemeenteambtenaar vervult dus de rol zowel van openbaar ministerie als van rechter ten gronde, wat ten opzichte van de rolverdeling en de daarbij behorende evenwichtsvorming in de strafrechtshandhaving toch een groot verschil uitmaakt: het betekent dat in de administratieve procedure een moment van verantwoording en argumentatie is opgegeven. Wanneer het vervolgingsbeleid en de individuele 'rechtspraak' samenvallen in de handen van één ambtenaar verdwijnt een essentiële *check and balance*. De 'rechtspraak' wordt dan kwetsbaar voor instrumentalisering.

In het bijzonder wordt het uitgedokterde systeem delicaat bij de 'gemengde inbreuken' (gedragingen die ook strafrechtelijk geïncrimineerd blijven). Volgens de Straatsburgse rechtspraak moet elk systeem van administratieve afhandeling worden beperkt tot 'minor offences' en het is maar zeer de vraag of de huidige Belgische regeling op het vlak van de gemengde misdrijven deze grens wel steeds respecteert (De Roy, 2007). Het is op dit punt dat we het optimisme van Godfried Geudens afwijzen. Het is geen klein punt, want op het terrein laat het zich raden dat veel van de betrokkenen niet doorgaan tot de rechter (wat een impliciete aanname is van elk systeem van buitengerechtelijke afhandeling en een blijvend probleem). Het enige wat deze 'overlastigen' dan te zien krijgen is één en dezelfde lokale ambtenaar met meerdere petjes. Het systeem in de provincie Vlaams-Brabant dat twee reizende overlastambtenaren ter beschikking stelt voor het bestuurlijk rechtspreken moet ons inziens veralgemeend en verplicht worden gemaakt, al dan niet in een gewestelijke variant.

- 2 In Nederland werd gekozen voor een bezwaarschriftprocedure (bij het bestuursorgaan dat de boetebeschikking heeft genomen) als filter voor een daaropvolgende beroepsprocedure. Op die manier wil de Nederlandse regering het aantal beroepsprocedures bij de rechter indijken (Memorie van Toelichting, Wet bestuurlijke boete in de openbare ruimte, Tweede kamer, 2004-2005, 30 101 nr. 3, 31 p.). In België werden dergelijke filter niet ingevoerd. De overtreder moet beroep instellen bij de politierechtbank volgens de burgerlijke procedure. Tegen het vonnis van de politierechtbank staat geen hoger beroep open, enkel cassatieberoep.
- 3 Sommige stellen de sanctionerende ambtenaar zelfs gelijk met een soort geprivilegieerde lokale rechter, want hij kan ook voorstellen tot wijziging doen van de politiereglementen die hij naderhand toepast (NIHOUL, 2007: 391).

## TEVEEL RECHTSBESCHERMING IN DE BELGISCHE WETGEVING?

Ondanks het voorgaande minpunt kan niet ontkend worden dat de overlastwetgeving niet voorbij gaat aan de rechtsbescherming en de rechten van de verdediging. Zowel op het niveau van de gemeente als op het niveau van de politierechter wordt een tegensprekelijke procedure gecreëerd. Behoudens het reeds aangekaarte gegeven dat 'sanctionerende ambtenaren' minder waarborgen bieden op het vlak van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, is Van den Wyngaert van oordeel dat de geboden rechtsbescherming meer dan gewoon goed is; de waarborgen lijken haar zelfs sterk overdreven en maken de procedure even omslachtig als een strafprocedure (Van den Wyngaert, 2006: 712). Schuermans gaat nog een stap verder: in het licht van de geringe ernst van de geïncrimineerde gedragingen, noemt hij die procedurele zwaarte paradoxaal, temeer ze niet van toepassing is gemaakt op de andere administratieve sancties waarvan de financiële consequenties toch veel belangrijker zijn: 'het lijkt erop dat (...) alle rechtswaarborgen die gelden voor de strafrechterlijke aanpak, ook gelden voor de administratieve sancties die over ocharme hoogstens 250 euro kunnen gaan' (Schuermans, 2005). Anderen sluiten zich bij deze stellingnames aan, doch zij wijzen er o.i. terecht op dat de administratieve sancties aan legitimiteit winnen naarmate de wetgever ze omkadert met de vereiste garanties (Yernault, 2002).

Voor Van den Wyngaert verdient het eindresultaat geen hoofdprijs. Door de gelijkschaking van de rechtsbescherming biedt het alternatief systeem geen duidelijke meerwaarde en ze besluit dan ook dat de werklust louter wordt verschoven van de parketten en rechtbanken naar de gemeenten. De overlastwetgeving is dus overbodig: met extra mensen en middelen voor de klassieke vervolgingsorganen had men het probleem even goed aangepakt (Van Den Wyngaert, 2006: 712; Nihoul, 2007: 391). Bovendien wijzen (vooral kleinere) gemeenten, zowel in België als in Nederland, op de zware financiële en organisatorische consequenties die de uitvoering van de wetgeving op de administratieve sancties met zich meebrengt. Ook al komen de inkomsten van de boetes ten goede van de gemeente, toch zouden de investeringen die nodig zijn voor de handhaving hoger komen te liggen dan de ontvangsten. Volgens een Nederlandse berekening moeten kleine en middelgrote gemeentes meer dan 3000 boetes per jaar uitschrijven om kostendekkend te zijn (Memorie van Toelichting, Wet bestuurlijke boete in de openbare ruimte, Tweede kamer, 2004-2005, 30 101 nr. 3, 20). De wetgeving op de administratieve sancties wordt bijgevolg op lokaal niveau zeker niet overal even goed onthaald, en heeft begrijpelijkerwijs meer succes in (grote) stedelijke gemeenten dan daarbuiten.

Wij zijn terzake meer genuanceerd: de gecreëerde rechtsbescherming is niet gelijk, maar *light* en dus goedkoper want zij vermijdt enerzijds de materiële kosten van het strafproces voor de vervolgers, de verdediging, de getuigenissen en anderzijds de ook symbolische kosten van een stigmatiserende veroordeling voor de overtreders (m.i.b. van het strafblad). Door de verschuiving naar de gemeenten worden de strafgerechten ten gronde en het parket bijgevolg minder belast. Bovendien is dat doorschuiven op zich niet zo zinloos. De gemeenten hebben in het kader van het vigerende strafrecht immers geen enkele impact op het OM en de procureur des Konings. Zij hebben geen invloed op het vervolgingsbeleid, maar zijn wel verantwoordelijk voor de lokale openbare ordehandhaving. De lokale zonale veiligheidsraad, waar het parket vertegenwoordigd is, is niet van tel op het vlak van beïnvloeding van het vervolgingsbeleid, want

daarvoor dient ze niet. Met het nieuwe systeem krijgen de gemeenten meer hefboomen om de eigen globale verantwoordelijkheid te dragen. Het is dan ook aan hen om te bepalen of zij hiertoe extra middelen willen uittrekken.

### LEGITIEME BESTUURSDOELSTELLINGEN

Uiteraard blijft het risico bestaan dat gemeenten als direct betrokken partij enkel zullen streven naar een op snelheid en effectiviteit gerichte afhandeling, gezien ze zelf de bestuurlijke boete innen (Van Daele, 2005: 636). Dat is op zich geen probleem. Recht behelst overigens naast rechtsbescherming (waar de eisen van legaliteit, noodzakelijkheid, proportionaliteit, zorgvuldigheid, controleerbaarheid, proceswaarborgen enz. gelden) ook een sturende of instrumentele component, dienstig aan de maatschappelijke ordening, waar onder meer factoren van efficiëntie en effectiviteit van de rechtshandhaving een rol spelen (Foqué en 't Hart, 1990, Gutwirth en De Hert, 2002). Tegenover een eenzijdig instrumentaliseringverhaal -waarbij de wet op de gemeentelijke administratieve sancties wordt gezien als het zoveelste instrument ten dienste van beleidsmakers, die streven naar totale maatschappelijke beheersbaarheid, het beperken van veiligheidsrisico's tot een minimum en het aanmoedigen van burgers om zich 'normaal' of 'sociaal' te gedragen (Thion, 2007)- rijst daarom de vraag of de overlastwet niet tot een intelligent herdenken van het strafrechtsdenken kan aanzetten.

Ondanks ons scepticisme, durven wij toch de knuppel in het hoenderhok te gooien met de vraag of het systeem, dat door de incorporatie van rechtswaarborgen zwaar kan worden genoemd, toch niet bepaalde voordelen biedt ten opzichte van het klassieke strafrechtssysteem, waarbij de aanpak van lokale kleine criminaliteit vaak werd geblokkeerd op het niveau van de politie en het openbaar ministerie. Bij de keuze voor een bestuursrechtelijk reguleringssysteem spelen vaak louter praktische oogmerken of opstellingen, zoals onder meer de traagheid die aan het strafrechtelijke systeem wordt toegeschreven of de vaststelling dat de parketten teveel seponeren in een bepaalde aangelegenheid. Kunnen administratieve reguleringssystemen een nuttige en ook legitieme rol spelen in contexten waar de boetes bescheiden en de geviseerde foutieve gedragingen weinig ernstig zijn? De ervaringen met de Nederlandse wet-Mulder bijvoorbeeld tonen, volgens Van Daele, aan dat decriminalisering van een aanzienlijk deel van verkeersinbreuken, gekoppeld aan de administratieve afhandeling van verkeerszaken, belangrijke voordelen biedt op het vlak van zowel de stroomlijning van de afhandeling, met een voldoende niveau van rechtsbescherming als op het vlak van de beperking van de werklast van in elk geval het openbaar ministerie (Van Daele, 2005: 629).

Voorbij de essentiële politieke vraag of niet beter wordt geopteerd voor een pragmatisch lokaal beleid dat zich, in het kader van een verregaande reductie van punitiviteit en handhaving, prioritair richt op proactie, preventie en buurtwerk, is er bijgevolg ruimte voor een legitieme bestuurlijke handhaving van lichte sancties. Die ruimte is er o.i. niet voor de categorie van de gemengde inbreuken. In dit specifieke geval lijkt het gekozen overlastsysteem niet verdedigbaar. In een democratische rechtsstaat is het strafrecht immers het rechtsgebied bij uitstek dat punitief optreden door de staat legitimeert. Welke doelstelling of functie ook aan de straf wordt toegemeten, dat het juist om straffen gaat, verleent aan het strafrecht een bijzondere positie: de straf treft het subject in zijn meest essentiële voorrechten. Zij vertegenwoordigt de meest radicale

legitimeerbare inbreuk op de individuele vrijheid door een staat die veel machtiger is. Daarom is het strafrecht ook onderworpen aan strengere regels van rechtsbescherming. Het is een ultimum remedium, dat met de grootste spaarzaamheid moet worden aangewend. Het beschikt daarom over het monopolie van het straffen. In dit licht valt de vervaging van grenzen tussen strafrecht en niet-strafrecht niet te verdedigen.

Vanuit dit oogpunt zijn 'gemengde inbreuken' per definitie al erg problematisch. Maar dat is ook de facto het geval want in de strafrechtelijke arm van de wissel is de rechtsbescherming *volledig* en in de andere is ze *light*. Het is dan ook logischer om elke vorm van verbestuurlijking van incriminaties en van decentralisatie van hun beteugeling, te koppelen aan hun depenalisering. Uiteraard is dit maar denkbaar voor lichte inbreuken, maar was dat niet juist de bedoeling van 'overlast'? Indien, omgekeerd, de administratieve sancties strekken tot het opvangen van een *de facto* gebrek aan een werkelijk strafrechtelijk optreden, dan is er geen reden om dat optreden te verbestuurlijken en kan de redenering van Van den Wyngaert worden gevolgd. Dan is het inderdaad beter om het strafrechtelijke systeem van meer middelen te voorzien opdat het meer zou optreden. Tenzij natuurlijk wordt beoogd om andere gedragingen te beteugelen en het systeem eigenlijk streeft naar *widening the net and thinning the mesh* (Cohen, 1979). Maar met deze hypothese vervalt een groot deel van de argumentatie ter verdediging van de GAS. In dat geval verworden ze tot een verkapte criminalisering gepaard gaande met een verslapping van de rechtswaarborgen. Overigens, het college van procureurs-generaal heeft al laten weten dat ze voor de zware categorie van gemengde inbreuken niet van zin is groen licht te geven voor de administratieve afhandeling. We willen hen daar graag voor prijzen.

## BIBLIOGRAFIE

Alle geciteerde arresten van het E.H.R.M. kunnen op het internet worden gevonden: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

ANDERSEN, R., DÉOM, D. en RENDERS, D. *Les Sanctions Administratives*, Brussel, Bruylant, 2007.

COHEN, S., 'The punitive city: notes on the dispersal of social control', *Contemporary crises*, 1979, 339-363.

DE HERT, P., 'Toegenomen controle door medemens en overheidsambtenaar', *Gezinsbeleid in Vlaanderen. Tijdschrift van de Bond*, 1998/4, 24-37.

DE HERT, P., 'De Belgische maximale veiligheidsstaat. Kiezen tussen sociale ondersteuning en sociale controle', Locomotieftekst in *De Orde van de Dag, Thema: Camera Obscura. De elektronisch beveiligde veiligheidsstaat*, 1999/8, 7-14.

DE HERT, P., 'Privatisering, decodificatie, instrumentalisering en wurging van de strafrechtelijke 'void for vagueness'-doctrine door de wet gemeentelijke administratieve sancties' in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 67-88.

DE HERT P. & MEERSCHAUT, K., 'De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer', *Rechtsfilosofie en Rechtskritiek*, 2007, vol. 36, nr. 3, 112-120.

DE HERT, P. & MEERSCHAUT, K., 'Effectiviteit Gas moet nog blijken' (Interview met Ruth Boone)', *De Juristenkrant*, nr. 145, 14 maart 2007, p. 8-9.

DE HERT, P. & MEERSCHAUT, K., 'Toch oppassen met GAS-wet', *De Juristenkrant*, Vol. 8, nr. 147, 18 april 2007, p. 5



- DE ROY, Ch., 'Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties', *R.W.*, 2005-2006/12, 441-455.
- FOQUÉ, R. & 'T HART, A.C., *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint/Kluwer, 1990, 501 p.
- GEUDENS, G., 'De GAS-wet: over beeldvorming en realiteit', *Juristenkrant*, 28 maart 2007, nr. 146, p. 5.
- GEUDENS, G., 'Geudens geeft nog één keer GAS', *Juristenkrant*, 30 mei 2007, nr. 148, p. 2
- GUTWIRTH, S. & DE HERT, P., 'Grondslagentheoretische variaties op de grens tussen het strafrecht en het burgerlijk recht. Perspectieven op schuld-, risico- en strafrechtelijke aansprakelijkheid, slachtofferclaims, buitengerechtelijke afdoening en *restorative justice*', *De weging van 't Hart. Idealen, waarden en taken van het strafrecht*, K. Boonen, C.P.M. CLEIREN, R. FOQUÉ & Th. A. DE ROOS, Deventer, Kluwer, 2002, 121-170.
- HILDEBRANDT, M. & GUTWIRTH, S., '(Re)presentation : pTA citizens' juries and the jury trial', *Utrecht Law Review. Special on Adjudication in a Globalizing Context*, Vol. 3/1, June 2007, 24-40.
- KNIGGE, G., 'De verkalking voorbij. Over de verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht', *RM Themis*, 2000/3, 83-96.
- MEERSCHAUT, K., *Diversiteit en Recht. Een onderzoek naar de contextualiteit van het recht, met bijzondere aandacht voor de Maleisische Casus*, Doctoraatsproefschrift, 24 februari 2006, VUB, 555 p.
- MEERSCHAUT, K., DE HERT P., GUTWIRTH, S. en VANDER STEENE, A., 'Gebruik van gemeentelijke administratieve door de Brusselse gemeenten. Nood aan een regulerende rol voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?', te verschijnen, *Brusselse Studies*, 2008, vol. 3, ([www.briobrusssel.be](http://www.briobrusssel.be))
- NIHOUL, M., 'Vers une culture de l'évaluation notamment en matière de sanctions administratives locales', in Andersen, R., Déom, D. en Renders, D. *Les Sanctions Administratives*, Brussel, Bruylant, 2007, 377-391.
- Onderzoeksrapport. Evaluatie van de wet betreffende de Administratieve Sancties in de gemeenten - 7 jaar Gemeentelijke Administratieve sancties*, promotoren P. Ponsaers en T. VANDER BEKEN, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen, 01.12.2005 tem 30.06.2006, 44p.
- PLEYSIER, S. en DEKLERCK, J., 'Over hondenpoep en hangjongeren. Een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones', *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2006 (5) 1, 6-8.
- RAES, K., 'Integrale Veiligheid of Geïntegreerde Veiligheid?', *Orde van de Dag*, België, 2006.
- RAMELOT, V., 'Administratieve sancties: het Hof van Cassatie spreekt zich uit over verhoor van betrokkene', *Nieuwsbrief VSGB*, juni 2005, nr 3, <http://www.avcb-vsgeb.be/nl/mati/pol/missions/0503san.htm>.
- SANTENS, M., (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, *Tegenspraak-Cahier 24*, Die Keure, 2005.
- THION, Ph., 'Recht moet beschermen, niet enkel corrigeren', *Juristenkrant*, 2007, nr. 147, p. 3.
- VAN DROOGHENBROECK, S., 'Entre bénévolance et incertitudes: Y a-t-il un juge pour dire clairement le droit des sanctions administratives ?' in R. ANDERSEN, D. DÉOM en D. RENDERS, *Les sanctions administratives*, Bruylant 2007, 261-293.

- VAN DAELE, D., 'Strafrechtelijke rechtshandhaving in beweging: over decriminalisering, bestuurlijke boete en strafbeschikking', in VERBRUGGEN, F., VERSTRAETEN, R., VAN DAELE, D., SPRIET, B., *Strafrecht als roeping. Liber Amicorum Lieven Dupont*, Samenleving, Criminaliteit en Rechtsbedeling, vol.31 a en b, 2005, 617-640.
- VANDEBROECK, T., 'Accountability van politie- en veiligheidsbeleid. Het 'recht op veiligheid' vs. Het recht op inspraak en controle' in K.Rimanque e.a. (eds.), *Recht op veiligheid?*, ICM Jaarboek 2001, Antwerpen, Maklu, 2002, 105-137.
- VAN DEN WYNGAERT, Ch., *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Maklu, Antwerpen, 2006.
- VANDER BEKEN, T., 'Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light', *Orde van de Dag*, Kluwer, 2003, afl. 24, 65-73.
- VERBEECK, M. en VAN HEDDEGHEM, K. (eds.), *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Politeia/VVSG, Brussel, 2006.
- VERFAILLIE, K. e.a., 'De 'overlastmythe'. Het geïnstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen?', *Panopticon*, 2007/3, 6-20.
- YERNAULT, D. 'Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge', *A.P.T.* 1/2002, 34-48.