

Mirabeau revisited: de mens als geketende van zijn burgerschap

Edith Flamand¹

INHOUD

Inleiding	37
1. Het publieke forum	38
2. Bij elke vrijheid ligt de beperking op de loer	38
3. Het drieluik grondrechten – gemeentelijke autonomie – openbare orde, materieel of moreel?	38
3.1. Van materiële openbare orde naar morele openbare orde via overlast, hellend vlak?	38
3.2. De overlast-test uitgevoerd op allerhande oorden van vermaak	39
3.3. De gemeente mag nog altijd geen moraalridder spelen	39
4. In de rand van de Raad van State-rechtspraak met betrekking tot rechtspersonen komen fundamentele persoonlijke vrijheden in zicht	39
5. De nieuwe doelgroep: overlastplegers	40
5.1. De nieuwigheden van december 2010 in de Antwerpse politiecodex	40
5.2. Artikel 666 en drugsoverlast	40
5.3. Balans van toenemende repressie	42
6. Vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering: er is geen nieuws en toch nieuws	42
6.1. Geen nieuws: de donkere wolk boven het betogingsrecht was en blijft de notie ‘openbare orde’	42
6.2. Toch nieuws: betogers nu meer gestraft dan vroeger	44
6.3. Overlast en morele openbare orde: opnieuw de wind in de zeilen?	44
7. Jurisdictionele waarborg, theorie en praktijk	45
8. Besluit	45
Referenties	46

Inleiding

De locomotieftekst maakt in de inleiding een toespeeling op de mogelijke pijnpunten en gevaren van de GAS-wetgeving en dat zal onze focus zijn. Meer bepaald willen we het hebben over de impact van die wetgeving op fundamentele rechten en vrijheden in de openbare ruimte. Om de problematiek te situeren, lijkt het ons nuttig eerst een aantal steeds terugkerende begrippen te duiden. In het klassieke gemeentelijk ordehandhavingsbeleid speelde de notie ‘openbare orde’ altijd al een cruciale rol bij het beperken van de vrijheden van de burgers. In de traditionele definitie bestaat die ‘openbare orde’ uit drie componenten, met name ‘openbare rust, veiligheid en gezondheid’. De

‘openbare rust’ kan worden gedefinieerd als de afwezigheid van wanordelijkheden en onlusten op openbare plaatsen. De ‘openbare veiligheid’ beoogt de afwezigheid van gevaarlijke situaties voor personen en goederen en omvat onder meer de misdaadpreventie en bijstand aan personen in gevaar. De ‘openbare gezondheid’ beoogt de afwezigheid van ziekten door de handhaving van de hygiëne en door het vrijwaren van een kwalitatief leefmilieu.² Tot aan de invoering van de GAS-wetgeving bestond er juridische consensus rond de opvatting dat ‘openbare orde’ beperkt was tot ‘materiële openbare orde’ en duidelijk afgebakend van de ‘morele openbare orde’. De gemeentelijke ordehandhaving mocht materiële ordeverstoringen gedragingen viseren, maar mocht het domein van de normen en waarden niet betreden. ‘Een verstoring van ideeën of gevoelens van de burgers over goed en kwaad kan geen aanleiding geven tot algemene bestuurlijke politie maatregelen’, schrijft Lierman (2013: 74) daarover. Na de introductie van de GAS-wetgeving maakten lokale overheden echter gebruik van het begrip ‘overlast’ om toch aan ‘morele ordehandhaving’ te gaan doen. De GAS-wet geeft zelf geen definitie, maar de volgende omschrijving bleef een constante in de verschillende omzendbrieven³: ‘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 straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt. Men kan de openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoringen van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid.’ We beginnen onze bijdrage met een korte verwijzing naar enerzijds het belang van de openbare ruimte en anderzijds het onvermijdelijke spanningsveld tussen vrijheid en beperking. Daarna schetsen we hoe de begrippen ‘materiële en morele openbare orde’ en ‘overlast’ vorm krijgen in de rechtspraak van de Raad van State en hoe daarin ook fundamentele vrijheden aan bod komen. Vervolgens gaan we over tot de ‘pijnpunten en gevaren’ en komen we tot de kern van onze probleemstelling, namelijk: kan de GAS-wetgeving leiden tot een oneven-

1. **Edith Flamand** was 42 jaar lang advocaat aan de Antwerpse balie en is sinds 2014 ere-advocaat. Zij was eerder werkzaam bij Progress Lawyers Network en is samen met collega Raf Jaspers auteur van *Je rechten bij openbare actie* (Epo, 1997). Werkte in het verlengde daarvan teksten uit voor legal teams bij sociale en vakbondsmanifestaties.

2. Memorie van toelichting, wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1-98/99, 8.
3. Omzendbrief OOP 30 van 2 mei 2001, *BS* 23 mei 2001; omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005, *BS* 20 januari 2005; omzendbrief van 22 juli 2014, *BS* 8 augustus 2014.

redige aantasting van fundamentele vrijheden, waarbij de beperking de regel wordt en de vrijheid de uitzondering? We vrezen van wel. De locomotieftekst stelt ook de vraag of de openbare orde niet in toenemende mate in een moreel perspectief wordt begrepen. Ook op die vraag antwoorden we ja. We onderbouwen ons standpunt met een voorbeeld uit de Antwerpse politiecodex. We illustreren hiermee hoe via de GAS concreet afbreuk wordt gedaan aan de persoonlijke vrijheid en de vrijheid van beweging in de openbare ruimte. Verder besteden we aandacht aan de fundamentele rechten die collectief beleefd worden en meer bepaald aan het recht op manifestatie voor en na de GAS-wetgeving. Ten slotte gaan we na of er adequate rechtswaarborgen bestaan bij schending van de in onze bijdrage behandelde fundamentele vrijheden.

1. Het publieke forum

Vandaag kunnen we ons, althans in de ontwikkelde landen, met behulp van de nieuwe media persoonlijk uitleven, een vereniging oprichten en vergaderen in de hele wereld, zonder onze kamer te verlaten. Ver weg lijkt de tijd van de oude Grieken. Zij moesten naar het hart van de stad: de markt of 'agora'. Die had niet alleen een commerciële, maar ook een politieke en sociale functie. De Grieken deden er aan filosofie en wisselden ideeën en nieuwtjes uit.

“ De publieke ruimte is essentieel voor de ontwikkeling van fundamentele rechten en vrijheden. De mate waarin de burger welkom is in deze ruimte, is een graadmeter voor de vrijheid.

Nu, meer dan 2000 jaar later, kan de ontzaglijke digitale revolutie nog altijd niet op tegen de meerwaarde van de 'agora'. Facebook en virtuele communicatie kunnen de fysieke ontmoeting niet vervangen. Om ons recht op vereniging en vergadering daadwerkelijk uit te oefenen, moeten we nog altijd buitenkomen. Meer zelfs: de publieke ruimte is essentieel voor de ontwikkeling van fundamentele rechten en vrijheden. Naar aanleiding van vervolgingen tegen de burgerrechtenbeweging van de jaren vijftig en zestig⁴ ontwikkelde de rechtsleer in de Verenigde Staten de notie van het 'publieke forum'. In een open democratische maatschappij zijn straten, parken en andere publieke plaat-

sen belangrijk voor de publieke discussie en het politiek proces. De mate waarin de burger welkom is in deze ruimte, is een graadmeter voor de vrijheid.⁵

2. Bij elke vrijheid ligt de beperking op de loer

So far, so good, maar zoals Mirabeau⁶ al zei in 1789: 'Bij iedere stap in de uiteenzetting van de rechten van de mens ziet men de Assemblée schrikken van het misbruik dat de burger van een recht zou kunnen maken, waarbij de voorzichtigheid haar dikwijls doet overdrijven. Vandaar al die beperkingen, de minutieuze voorzorgen, die voorwaarden die overijverig toegepast worden op alle volgende artikelen: beperkingen, voorzorgen, voorwaarden die vrijwel steeds plichten stellen in plaats van rechten, die de vrijheden knevelen en in meerdere opzichten nog verder gaan dan sommige ergerlijke artikelen van de bestaande wetgeving, en de mens tonen als de geketende van zijn burgerschap en niet als de vrije mens van de natuur' (Soboul, 1979: 144-145).

3. Het drieluik grondrechten – gemeentelijke autonomie – openbare orde, materieel of moreel?

Van de Franse Revolutie heeft België de rechten van de mens en de burger geërfd, maar ook de openbare orde en de gemeentelijke autonomie. De Raad van State waakte er wel over dat de gemeenten, onder het mom van vrijwaring van de openbare orde, niet te ver gingen in de afbraak van fundamentele rechten en vrijheden. Al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw oordeelde de Raad van State, dat de gemeenten geen maatregelen konden nemen om de 'morele' openbare orde te handhaven, tenzij tegelijk de 'materiële' openbare orde in het geding was. Die rechtspraak vestigde zich op basis van beroepen van cafés en dancings tegen sluitingen opgelegd door burgemeesters of politiereglementen.

3.1. Van materiële openbare orde naar morele openbare orde via overlast, hellend vlak?

Door de invoering van de GAS-wetgeving in 1999 werd het drieluik grondrechten-gemeentelijke autonomie-openbare orde uitgebreid met het begrip 'overlast'. Het is geen geheim dat de initiatiefnemers van het GAS-wetsontwerp de restrictieve rechtspraak van de Raad van State wilden ontwijken, en de gemeenten

4. Voor een overzicht van openbare acties tegen raciale segregatie die succesvol eindigden in de Civil rights act van 1964, zie <http://civilrights.findlaw.com/civil-rights-overview/civil-rights-in-public-accommodations-and-facilities-law-and.html>.

5. 'In an open democratic society the streets, the parks, and other public places

are an important facility for public discussion and political process. They are in brief a public forum that the citizen can commandeer; the generosity and empathy with which such facilities are made available is an index of freedom...' Karst, 1976: 35-36.

6. Frans revolutionair.

‘meer armslag’ wilden geven voor het voeren van een lokale veiligheidspolitiek.⁷ Het wetsontwerp wilde de gemeenten dus wapenen om voortaan ook de verstoringen van de ‘morele’ openbare orde aan te pakken. De Raad van State is niet meegestapt in dat verhaal.

3.2. De overlast-test uitgevoerd op allerhande oorden van vermaak

In de diverse hiervoor geciteerde omzendbrieven wordt gesteld dat overlast betrekking heeft op voornamelijk *individuele* materiële gedragingen. Ook na de introductie van de notie ‘overlast’ gaat de rechtspraak van de Raad van State voornamelijk over rechtspersonen, handelszaken in de ontspanningsindustrie (cafés, drankautomaten, lunaparken, seksinrichtingen), die een gedeeltelijke of volledige sluiting opgelegd krijgen of een gedeeltelijk of volledig uitbatingverbod. Bij de getroffen gaat het dus eerder om een aantasting van hun economische activiteit, hun vrijheid van handel en nijverheid dan om *individuele* materiële gedragingen. Individuele burgers spelen in deze beslissingen slechts de rol van figuranten. Maar precies doordat de gemeenten hun beslissingen veelal ook motiveren met beweringen van ‘overlast’ rond die instellingen komt de Raad van State ertoe in haar beslissingen ook een visie te verwerken op *de individuele* materiële gedragingen als constitutief element van het begrip ‘overlast’.

3.3. De gemeente mag nog altijd geen moraalridder spelen

De Raad van State blijft bij haar rechtspraak. Ondanks

“Alleen de inbreuken die de materiële openbare orde raken of minstens dreigen te raken, kunnen door de gemeenten aangepakt worden.”

de invoering van de GAS-wet is het de gemeente Aubange niet toegelaten om, onder het mom van strijd tegen elke vorm van openbare overlast, aan horecagelegenheden een verregaande uitbatingbeperking op te leggen zonder afdoende motivering.⁸ In zijn arrest van 18 maart 2010⁹ vernietigt de Raad van State een politiereglement van de stad Bilzen. Het politiereglement verbod ‘de verkoop van alcoholische dranken via drankautomaten langs de openbare weg in een straal van 300 meter rondom scholen, stations, zwembaden

en sporthallen toegankelijk voor het publiek en waarbij er geen permanente bewaking is’. In zijn motivering verwerpt de Raad de stelling van de stad. Die had geargumenteed dat de GAS-wet haar opdroeg om de ‘openbare overlast te bestrijden door het handhaven van de morele openbare orde’. De Raad herhaalt zijn vroegere stelling, dat alleen de inbreuken die de *materiële* openbare orde raken of minstens dreigen te raken, door de gemeenten aangepakt kunnen worden. Steeds volgens de Raad, blijkt niet, dat de wetgever inbreuken op de morele orde binnen de gemeentelijke bevoegdheidssfeer heeft willen plaatsen. Op 11 december 2012¹⁰ bevestigde de Raad van State nogmaals – dit keer met betrekking tot de vestiging en uitbating van seksinrichtingen in de stad Hoogstraten – dat de wet van 13 mei 1999 (de eerste GAS-wet) niets had veranderd aan het gegeven ‘dat de aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwde zaken de materiële en niet de zedelijke orde betreffen’.

4. In de rand van de Raad van State-rechtspraak met betrekking tot rechtspersonen komen fundamentele persoonlijke vrijheden in zicht

In het kielzog van beroepen ingesteld door rechtspersonen heeft de Raad van State echter niet alleen oog voor gedragingen van individuen die potentieel ordeverstoring zouden kunnen zijn, maar ook voor de fundamentele rechten van die individuen. Dat zou men toch kunnen afleiden uit een arrest van 7 december 1999 met betrekking tot een gemeentereglement van de stad Vilvoorde, dat aan niet-begeleide ongehuwde minderjarigen de toegang verbood tot lunaparken. De Raad besloot tot de schorsing, niet alleen wegens de aantasting van vrijheid van handel, maar ook wegens schending van de vrijheid van vergadering, een ‘vrijheid die ook aan minderjarigen het recht verleent om niet begeleid het lunapark van de verzoekende partij te betreden’.¹¹ In dezelfde geest vernietigde de Raad van State een politiereglement van de stad Thuin, dat het verbod inhield – ook voor nachtwinkels – om tijdens de nacht bier, wijn of andere drank te verkopen. Volgens de verzoekende partij voerde de stad Thuin hierdoor een regelrechte avondklok in over heel haar grondgebied. In haar vernietigingsarrest besloot de Raad van State tot een schending van de vrijheid van handel, maar ook tot een aantasting van de individuele vrijheid in het algemeen.¹²

7. Parl.St. memorie van toelichting, Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, Kamer 1998-99, nr. 2031/1-98/99,2-3.

8. Conseil d’Etat 15 januari 2003, nr. 114.489.

9. RvS 18 maart 2010, nr. 202.037.

10. RvS 11 december 2012, nr. 221.681.

11. RvS 7 december 1999, nr. 83.940.

12. Conseil d’Etat 21 april 2006, nr. 157.850. In zijn besluitvorming maakt de Raad van State duidelijk dat hij de argumentatie van de verzoekster overneemt niet alleen i.v.m. vrijheid van handel, maar ook i.v.m. ‘de avondklok’ die de bevolking van de gemeente treft.

5. De nieuwe doelgroep: overlastplegers

5.1. De nieuwigheden van december 2010 in de Antwerpse politiecodex

De rechtspraak van de Raad van State loste dus de verwachting niet in dat de overheid nu eindelijk ook de morele openbare orde zou mogen aanpakken. Maar niet getreurd. De overlastplegers kunnen uiteraard ook rechtstreeks aangepakt worden met de GAS-wetgeving. Zo lanceerde de stad Antwerpen eind 2010 een globale aanpak, waarbij in één klap zowel ‘overlastgevende inrichtingen’ als individuen werden gevisieerd.

Op 20 december 2010 keurde de gemeenteraad achtereenvolgens goed:

- de invoeging in de politiecodex van een nieuw artikel 292bis betreffende het ‘verplicht sluitingsuur van bepaalde inrichtingen in een afgebakend gebied’¹³;
- een ‘tijdelijk reglement op consumptie van alcohol op de openbare weg’¹⁴;
- een nieuw artikel 329ter ‘m.b.t. het kopen van drugs’.¹⁵

“Je kunt niet anticiperen op de verplaatsing van ordeverstoring gedrag, noch kun je een permanente verbodsmaatregel verantwoorden door de wens in te spelen op toekomstige ordeverstoringen.”

De laatste twee maatregelen viseren de overlastplegers. Het tijdelijk reglement op consumptie van alcohol op de openbare weg had betrekking op een afgebakende zone op en rond het De Coninckplein en op het Koningin Astridplein. Daar werd het tot en met 31 december 2011 verboden om alcoholhoudende dranken te gebruiken op de openbare weg/ruimte buiten de terrassen en andere toegelaten plaatsen. Bezit van geopende recipiënten met alcoholhoudende dranken werd gelijkgesteld met gebruik. Opgemerkt moet worden dat het reglement in de praktijk niet zo tijdelijk bleek te zijn, want het werd jaarlijks verlengd en is anno 2016 nog altijd in voege. Het heeft dus stilaan een permanent karakter gekregen. Het eveneens in

2010 ingevoerde artikel 329ter¹⁶ met betrekking tot het kopen van drugs is niet alleen onbeperkt qua duur, maar bestrijkt het hele grondgebied van de stad Antwerpen. Nochtans was de aanleiding de ‘drugsoverlast’ voornamelijk op (alweer!) het De Coninckplein. Maar tegelijkertijd stelde de motivering ‘*dat het weinig zin zou hebben het artikel te beperken tot een bepaalde buurt, daar het probleem zich snel zou verleggen naar andere stadsdelen*’. Vanuit het oogpunt van de proportionaliteitstoets kunnen er alvast vragen gesteld bij de duur en het toepassingsgebied van deze maatregelen. Lierman (2013: 87) stelt in dit verband: ‘*Net zomin als geanticipeerd kan worden op de verplaatsing van ordeverstoring gedrag, zal het permanente karakter van een verbodsmaatregel niet kunnen worden verantwoord door de wens in te spelen op toekomstige ordeverstoringen*’. Hierna bekijken we meer in detail het artikel 666 (voorheen 329ter) met betrekking tot het kopen van drugs.

5.2. Artikel 666 en drugsoverlast

5.2.1. Gemeentelijke bevoegdheid overschreden

Het artikel houdt het verbod in ‘*om zich op (sic) de openbare ruimte en alle aanpalende terreinen die voor publiek toegankelijk zijn (o.m. portieken, ingangen van gebouwen) te bevinden met het doel illegale drugs aan te schaffen tegen betaling of om niet en/of deze te verbruiken*’. In de eerste plaats rijst de vraag of de stad Antwerpen met dit artikel 666 niet haar bevoegdheid als gemeenteoverheid is te buiten gegaan. De stad mag immers maatregelen nemen tegen openbare overlast, maar die bevoegdheid wordt wettelijk en grondwettelijk beperkt. Ze kan geen regels uitvaardigen voor overtredingen die al beteugeld worden door hiërarchisch hogere normen, en kan evenmin aangelegenheden regelen die buiten haar bevoegdheid vallen.¹⁷ De vraag is of het artikel 666 dit (grond)wettelijk kader niet overschrijdt. De drugswet van 24 februari 1921 vormt een opzichzelfstaand systematisch uitgewerkt geheel, waaruit blijkt dat de bevoegdheid om verordenend op te treden inzake drugs voorbehouden is aan de federale overheid.¹⁸ Van Speybroeck (2005: 19) daarover: ‘*Ook tegen het gebruik van en de handel in verdovende middelen kunnen de gemeenteoverheden niet optreden omdat de wet van 24 februari 1921 die opdracht aan de gerechtelijke overheden heeft toegekend*’.¹⁹ Bij de invoering van het artikel 666 stelde de stad Antwerpen dat weliswaar voor als een bepaling tegen ‘druggerelateerde overlast’ en niet als een bepaling tegen inbreuken op de drugswet.

13. Gemeenteraadsbesluit Stad Antwerpen, nr. 1740 van maandag 20 december 2010.

14. Gemeenteraadsbesluit Stad Antwerpen, nr. 1738 van maandag 20 december 2010.

15. Gemeenteraadsbesluit Stad Antwerpen, nr. 1740 van maandag 20 december 2010.

16. Nu artikel 666 van de Antwerpse politiecodex.

17. Zie art. 41 en art. 162 Grondwet, art. 2, § 1 van de GAS-wet van 24 juni 2013 en art. 135, § 2 van de nieuwe gemeentewet.

18. Cf. RvS 12 maart 2002, nr. 104.577 en 26 mei 2011 nr. 213.478.

19. Eenzelfde opmerking kan trouwens ook gemaakt worden m.b.t. het ‘tijdelijk alcoholverbod’: er bestaat immers ook een federale wet ter betuiging van de dronkenschap.

5.2.2. Bedoeling en zoekgedragingen

Volgens het artikel gaan met het zoeken naar drugs-handelaars of tussenpersonen overlast veroorzakende handelingen gepaard. Concreet zou het gaan om handelingen *‘zoals rondhangen in straten of op pleinen of in parken of in ruimtes aanpalend aan de openbare ruimte, zoals portalen van kleinhandelaars of privépersonen met het oogmerk illegale drugs aan te kopen of met het oogmerk het aankopen van illegale drugs te vergemakkelijken of met het oogmerk illegale drugs te zoeken... (is onder meer ook verboden het) ingaan op tekens van één of meerdere personen die illegale drugs aanbieden of illegale drugs lijken aan te bieden of met hen gesprekken te voeren’*.²⁰ Deze manier van regelgeving roept ernstige vragen op. Vooreerst is het hele overlastbegrip opgehangen aan de *bedoeling* van de ‘overlastveroorzaker’ illegale drugs aan te schaffen of te verbruiken. In het oog springt alvast, dat zulke definitie van de GAS-ambtenaar op het terrein een grote beheersing vraagt van de kunst van het gedachtelezen: om een inbreuk te kunnen vaststellen, moet hij/zij immers precies weten *met welk doel* iemand in de openbare ruimte vertoeft. De algemene principes van het strafrecht verbieden trouwens het strafbaar stellen van bedoelingen. Het gaat hier zelfs niet om een begin van uitvoering dat theoretisch als ‘poging’ strafbaar zou kunnen zijn. Overigens behoren de inbreuken op de drugswet waaraan artikel 666 refereert tot de categorie van de wanbedrijven, die in principe slechts als voltooid misdrijf strafbaar zijn. Alleen de wetgever zou de strafbare poging tot drugswanbedrijf kunnen invoeren. Vervolgens, waar is de ‘overlast’ als men artikel 666 ontdoet van zijn referentie aan drugs? *‘Rondhangen in straten of op pleinen of in parken of in ruimtes aanpalend aan de openbare ruimte, zoals portalen van kleinhandelaars of privépersonen’* is op zichzelf geen overlast.

5.2.3. Morele openbare orde

In de motivering die voorafgaat aan het artikel 329ter (nu 666) staat letterlijk: *‘Het stadsbestuur wil daarbij geenszins een morele openbare orde opdringen in een maatschappij die wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan levenshoudingen’*. Naar ons gevoel heeft die bewering een groot ‘*qui s’excuse, s’accuse*’-gehalte. Blijkbaar is de stad zich er ook wel van bewust dat de bewering geen morele openbare orde te willen opdringen, slechts lippendienst is aan de rechtspraak van de Raad van State. In werkelijkheid streeft ze immers wel degelijk de handhaving van een morele openbare orde na. Dat kan tenminste toch

afgeleid worden uit haar eigen Powerpointpresentatie ‘Bestuurlijke maatregelen en GAS in Antwerpen’, waar als notitie onder dia nr. 10 het volgende te lezen is: *‘Audiovisuele overlast: louter een subjectief aanvoelen. Het zien en/of horen van normafwijkend gedrag kan gevoelens van onveiligheid oproepen, bv. rondhangen van slonzige gebruikers, irritant en vreemd gedrag. Voor voorbijgangers gaat daarvan vaak een dreiging uit, ook al gebeurt er op dat moment verder niets’*.²¹ Het komt ons voor dat de stad hier het terrein van de materiële ordeverstoringen verlaat, om zich op het gladde ijs te begeven van de *‘ideeën en gevoelens van burgers over goed en kwaad’* en is dat niet precies de morele openbare orde, zoals gedefinieerd door Lierman (2013) (cf. *supra*)?

5.2.4. De vrijheid van de persoon en de vrijheid van beweging

Erg bedenkelijk is de problematisering van *aanwezigheid* in de publieke ruimte. In principe is de persoonlijke vrijheid gewaarborgd (art. 12 Grondwet) en heeft ieder recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon (art. 5 EVRM). De formulering van deze artikels maakt duidelijk dat het concept ‘persoonlijke vrijheid’ moet dienen tot waarborg tegen willekeurige *arrestaties*. Een zoals in artikel 666 geproblematiseerd ‘rondhangen’ zou ook getoetst kunnen worden aan artikel 2 van het vierde protocol van het EVRM, dat de vrijheid van beweging garandeert. De uitoefening van dat recht kan echter wel beperkt worden om redenen die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde enzovoort. De vrijheid van beweging kan ook beperkt worden in ‘welomschreven gebieden’, als daarin bij wet is voorzien en als dat gerechtvaardigd wordt door het ‘algemeen belang’ in een democratische samenleving. Het Hof zal een afweging maken tussen de vrijheid van beweging en die beperkingen. Maar ook op artikel 8 EVRM (recht op respect voor het privéleven) kan een beroep worden gedaan. Het Hof aanvaardt immers dat ook in de publieke ruimte het privéleven geschonden wordt als een persoon gecontroleerd wordt als gevolg van zijn persoonlijke (politieke) keuzes.²² Om terug te komen op artikel 666 lijkt het ons toch wel een onevenredige overheidsinmenging als gedreigd wordt met GAS-boetes voor *‘slonzig rondhangen terwijl er verder niets gebeurt’*. Bepaalde (vooral kwetsbare) individuen worden ‘*persona non grata*’ verklaard en het komt ons voor dat de stad hun preventief de toegang tot de openbare ruimte tracht te ontzeggen. In dat verband kunnen we ons vinden in

20. Deze invulling van het zoekgedrag is op vele punten woordelijk dezelfde als in het artikel 516, dat het zoekgedrag van klanten naar prostituees vi-seert. In artikel 516 van de Antwerpse politiecodex is er immers eveneens sprake van *‘handelingen met het oog op het opsporen of zoeken van een prostituee, zoals... ingaan op tekens van één of meerdere prostituees en/of met hen gesprekken voeren... nadrukkelijk aandacht trekken van voetgangers, al dan niet prostituees, door tekens, gebaren en geluiden te maken’*.

21. https://view.officeapps.live.com/office/view.aspx?src=http%3A%2F%2Focmw.antwerpen.be%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpdf%2FBestuurlijke_maatregelen.ppt.

22. Shimovolos c. Rusland, 28 november 2011; <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%3A%3A%5B%5D%22%2C%22documentcollectionid%3A%3A%5B%5D%22%2C%22itemid%3A%3A%5B%5D%22%7D>.

de locomotieftekst die – al is het dan in het kader van de problematiek van minderjarigen – vragen heeft bij het verlaten van ‘juridische kwalificaties’ ten gunste van ‘een toenemend risico-denken in de vorm van risicoanalyse, risicopreventie etc.’ Precies tegen een dergelijk preventief risicodenken waarschuwde het EHRM in zijn arrest Guzzardi als volgt: ‘*De toute manière, le membre de phrase sous examen²³ ne se prête pas à une politique de prévention générale dirigée contre une personne ou catégorie de personnes qui, à l’instar des mafiosi, se révèlent dangereuses par leur propension permanente à la délinquance; il se borne à ménager aux états contractants le moyen d’empêcher une infraction concrète et déterminée*’.²⁴

5.3. Balans van toenemende repressie

Individuele gedragingen in de openbare ruimte zijn toenemend onderhevig aan repressie via GAS-boetes. De hoofdoorzaak is de vrijbrief, die de gemeenten kregen om onder de noemer ‘overlast’ steeds nieuwe incriminaties in te voeren. Op het vlak van de uitoefening van de *collectieve* vrijheden in de openbare ruimte moet een enigszins andere analyse gemaakt worden (cf. *infra*).

6. Vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering: er is geen nieuws en toch nieuws

Wat valt er te vertellen over die vrijheden sinds de introductie van de GAS-wetgeving? Laat ons eens het juridisch landschap van de betogingen bekijken. Die omspannen als collectieve meningsuiting immers ook de vrijheid van vereniging en vergadering. Gezien het fundamentele karakter van het betogingsrecht gaan we hierna dieper in op het blijvende spanningsveld tussen het recht op betogen en overheidsregulering.

6.1. Geen nieuws: de donkere wolk boven het betogingsrecht was en blijft de notie ‘openbare orde’

In theorie heeft de GAS-wetgeving daarin geen verandering gebracht. Het sanctioneren van niet-toegelaten betogingen is geen nieuwe incriminatie die geïnspireerd zou zijn door de sinds 1999 ingevoerde wettelijke mogelijkheid om overlast te beteugelen. In België wordt immers van oudsher aanvaard dat plaatselijke overheden het recht op betogen afhankelijk mogen maken van een voorafgaande toelating. Zulke bepaling is dan ook terug te vinden in de oude politiecodexen, evenals de mogelijkheid tot straffen bij overtreding. Het juridisch kader daarvoor wordt gevonden in arti-

kel 26 van de Grondwet, dat stelt dat de Belgen het recht hebben ‘*vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen*’. In de tweede paragraaf van dat artikel wordt echter gepreciseerd: ‘*Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven*’. Traditioneel interpreteren de gemeentelijke overheden dat als een vrijbrief om niet-aangevraagde en/of niet-vergunde manifestaties te beschouwen als inbreuken tegen de openbare orde, zelfs als in de realiteit de openbare orde helemaal niet in het gedrang is gekomen. Die opvatting vindt ook steun in de rechtspraak van het Hof van Cassatie, wat Velaers (1991: 763) ertoe brengt te verzuchten: ‘*Uit dit alles blijkt dat de burger, die in het openbaar, op straten en pleinen, zijn mening wil uiten, erg zwak staat tegenover de overheid die bevoegd is voor de politie*’. En verder betreurt de professor: ‘*Van enige afweging tussen de uitingsvrijheid, waaraan er in een democratische samenleving toch een bevoorrechte positie toekomt, enerzijds en de bescherming van de openbare orde anderzijds is er in de rechtspraak van het Hof van Cassatie haast geen spoor te bekennen*’. Lanckswert (1989: 386) beschrijft de praktische gevolgen van dit systeem zo: ‘*In die optiek lijken bepaalde gemeentelijke verordeningen die bijeenkomsten in open lucht regelen, een soms nogal vergaande beperking van het recht op vreedzame vergadering in te houden, doordat zij dit recht afhankelijk maken van een toelating van de burgemeester. Strikt beschouwd staat er in zulke gemeenten een quasi permanent samenkomstverbod – en a fortiori een samenscholingsverbod – dat enkel kan opgeheven worden bij gratie van de burgemeester*’ en de auteur doet – met verwijzing naar de Franse wet – het volgende voorstel: ‘*Het lijkt ons meer verdedigbaar zo’n vergunningsstelsel te vervangen door een kennisgevingsstelsel*’. Net als het Grondwetartikel 26, § 2 bevat artikel 11.2 EVRM beperkingen aan het vergaderrecht op voorwaarde dat ze voorzien zijn bij wet en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid, openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten enzovoort. In de concrete toepassing blijkt dat het Europees Hof vrij dikwijls grenzen stelt aan de toepassing van artikel 11.2 en de vrijheid verkiest boven de beperking.

6.1.1. *Wrong time, wrong place*

Theoretisch heeft het systeem van verplichte aanvraag en toelating slechts als doel een ‘neutrale’ openbare orde te handhaven zonder zich te mengen in de *inhoud* van de vrije meningsuiting. Anders zou er inderdaad sprake zijn van verboden preventieve cen-

23. Concreet gaat het hier over art. 5, § 1, c EVRM.

24. Guzzardi c. Italië EHRM 6 november 1980, nr. 102; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62056>.

suur. Dat gevaar dreigt als de overheid geen rekening houdt met de keuze van tijdstip en plaats in de aanvraag en geen gelijkwaardig alternatief aanbiedt (Velaers, 1991: 764). In die zin besloot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat artikel 11 van het Europees Verdrag²⁵ geschonden was door de Turkse staat. Die had aan de vakbonden Disk en Kesik het verbod opgelegd om te betogen op een voor hen symbolische datum (Dag van de arbeid, 1 mei) en eveneens op een symbolische plaats (Taksimplein, waar elf jaar eerder vakbondsleden gedood waren). Het Hof stelde dat beperkingen door de overheid nooit zover mogen gaan dat ze de vrijheid van vergadering uithollen.²⁶ Helaas bezondigt de overheid zich daar wel al eens aan. Zo moest een onderwijsvakbond een hoogdringende procedure instellen bij de Raad van State, omdat de burgemeester van de gemeente Ukkel een – nochtans op voorhand aangevraagde – stakingspost had verboden op het voetpad aan de ingang van een school. De Raad van State schorste het verbod, omdat zulk verbod de *‘vakbond beroofde van elke plaats waar hij op nuttige wijze zijn bezorgdheid en eisen kon laten gelden’*.²⁷ In Antwerpen vroeg Geneeskunde voor het volk de toelating om in januari 2012 met een zestigtal zestigplussers een samenkomst te mogen houden voor het stadhuis voor de aanvang van de gemeenteraad, ter promotie van de griepvrij. De groep kreeg wel toestemming voor de actie, maar in plaats van de Grote Markt werd hen het ‘Steen’²⁸ toegewezen. ‘Onlogisch’ vond de woordvoerder van Geneeskunde voor het volk: *‘Wij wilden onze vraag stellen aan het stadhuis, niet aan de Schelde’*. In feite had de actie toch plaats op de Grote Markt zonder ordeverstoring, maar met een GAS-boete tot gevolg (Vanhecke, 2013: 14; Vanderschoot en Weis, 2013, 2).

“ *Het gevaar van verboden preventieve censuur dreigt als de overheid geen rekening houdt met de keuze van tijdstip en plaats in de betogingsaanvraag en geen gelijkwaardig alternatief aanbiedt.* ”

6.1.2. Sterker nog: plaatsen die permanent taboe zijn

De stad Antwerpen blijkt er een permanente no-go-zone op na te houden, behalve voor shoppers. Het college van burgemeester en schepenen besliste op 27 augustus 1992 *‘geen betogingen en reclameoptochten toe te laten op de Meir-as (Teniersplaats-Leyssstraat-Meir), de Wapper en De Keyserlei’*.²⁹ De motivering voor dit collegebesluit luidde als volgt: *‘gelet op de thans aan de gang zijnde heraanleg van de Teniersplaats-Leyssstraat-Meir tot voetgangers- en kuierstraat; overwegende dat manifestaties die een hinder zouden zijn voor de nieuwe bestemming van de Meir-as vermeden dienen te worden’*.³⁰ Wellicht in dezelfde geest keurde de gemeenteraad kort voordien een politieverordening goed (het zogenaamde pamflettenreglement) tegen de papiervervuiling in het stadscentrum en voornamelijk op de Keyserlei en Meir-as. Strikt genomen had het pamflettenreglement niet direct iets te maken met het betogingsrecht. We gaan er hier echter kort op in omdat het betrekking had op dezelfde geografische omschrijving als die van het collegebesluit inzake betogingen. Het pamflettenreglement onderwierp het uitdelen van pamfletten aan een voorafgaande toelating van of melding aan de burgemeester. Het was meer dan negen jaar wachten op een vernietiging van die bepaling door de Raad van State. Volgens de Raad hadden de voorwaarden van voorafgaande toelating en melding het karakter van door de Grondwet verboden preventieve maatregelen.³¹ Zowel het pamflettenreglement als het collegebesluit inzake betogingen geven blijk van een speciale bezorgdheid van de overheid voor het winkelcentrum van Antwerpen. Maar is dat een voldoende reden voor een betogingsverbod? Zelfs de ‘neutrale zone’ rond het Parlement kwam er niet zonder slag of stoot en werd voorafgegaan door een pittig debat in de Kamer, waarbij tegenstanders de mening waren toegedaan dat de invoering van de neutrale zone inbreuk zou maken op het grondwettelijk beginsel van de vrijheid van vergadering.³² Uiteindelijk werd de neutrale zone wel aangenomen als een *‘wet ter voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten’*.³³ De ‘neutrale’ zone had dus als doel de normale ‘werking van de instellingen’, namelijk het Parlement, niet te laten verstoren. Een doel dat toch heel wat verschilt van het belang van een winkelstraat.

25. Artikel 11 waarborgt de vrijheid van vreedzame vergadering en de vrijheid van vereniging.

26. EHRM 27 november 2012 (Disk and Kesik), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114776>.

27. Conseil d’Etat 22 april 2011, nr. 212.709.

28. Dat is ’s avonds in de winter een verlaten plaats aan de Scheldekade in Antwerpen.

29. Het betreft een vrij groot gebied, dat vertrekt van het centraal station tot ongeveer de Groenplaats en waarin veruit de belangrijkste winkelstraten zich bevinden.

30. Collegebesluit 12535 van 27 augustus 1992.

31. RvS 18 mei 1999, nr. 80.282.

32. Toelichting bij het wetsvoorstel tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, Kamer van volksvertegenwoordigers, 707-1952-1953, zitting 6 oktober 1953.

33. Wet 2 maart 1954, BS 19 maart 1954.

Op 4 maart 2011 werd de taboezone van het collegebesluit van 1992 weer van onder het stof uit gehaald. Die dag voerden de vakbonden ABVV en FGTB over heel het land actie tegen het project van Interprofessioneel akkoord. Aan het Verbond van Belgische Ondernemingen was een reguliere stakingsaanzegging gedaan voor die dag. De sector 'handel' van BBTK, de bediendevakbond van het ABVV, voerde actie op de Meir in Antwerpen. Een heel aantal vakbondsleden en -afgevaardigden werkt daar immers in de grote winkelketens. Hoewel dat strikt genomen niet nodig was omdat het om een stakingsactie ging, had de burgemeester toelating gegeven voor de actie op de Meir, maar hij werd de kop-van-jut van de Unie van zelfstandige ondernemingen (Unizo), die zulke actie ontoelaatbaar vond in 'Antwerpen shoppingstad' en in strijd met het collegebesluit. Volgens de burgemeester was de toelating gegeven, omdat *'de actie gericht was naar het personeel van de winkelketens en je kan hen niet bereiken als je niet mag protesteren in de buurt van de Meir'*.³⁴

6.1.3. Europees Hof: niet toegelaten is niet gelijk aan ordeverstoring

Zoals het Europees Hof oor heeft voor de vrije keuze van tijd en plaats door manifestanten, zo weigert het ook mee te gaan in de blinde logica van *'niet aangevraagd of niet toegelaten is gelijk aan ordeverstoring'*. Het is nu eenmaal een feit dat er bij aangevraagde en toegelaten betogingen toch ordeverstoring kan optreden. En omgekeerd kan een niet-aangevraagde of niet-toegelaten betoging rimpelloos verlopen. Meermaals heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beslist dat zelfs een niet-toegelaten betoging de bescherming geniet van artikel 11 van het Europees verdrag.³⁵

Zou het een troost kunnen zijn voor de tachtig actievoerders, die op 25 mei 2013 in Antwerpen net zoals in 370 andere steden deelnamen aan een internationaal protest tegen genetisch gemanipuleerd voedsel van Monsanto? Een tachtigtal werd bedreigd met een GAS-boete wegens de niet-toegelaten, maar overigens rustig verlopen betoging.³⁶ Dit voorval veroorzaakte commotie tot in de gemeenteraad toe en uiteindelijk werden de processen-verbaal geseponeerd en de boetes niet opgelegd.³⁷

6.2. Toch nieuws: betogers nu meer gestraft dan vroeger

We stipten al aan dat de ordehandhaving met betrekking tot betogen past in het klassieke concept van de 'materiële openbare orde'. Daarvoor hebben gemeenten geen specifieke 'overlastbepaling' nodig. Op het niveau van de incriminatie is er dus niets nieuws. Toch bestaat bij actievoerders de perceptie dat de overheid sociaal protest als 'overlast' beschouwt. Dat is wel zeer begrijpelijk. De vroegere politiestraf die nu vervangen is door de GAS-boete sorteerde in het verleden vaak geen effect.³⁸

Naar ons gevoel heeft dat minder te maken met de volgens vele 'GAS-believers' onaanvaardbare straffeloosheid, dan met een verstandig seponeringsbeleid van het politieparket. Als de verplichting tot betogingstoelating haar grond vindt in de wil om ordeverstoringen te vermijden, is het niet onlogisch dat het openbaar ministerie geen aanleiding zag tot bestraffing van een niet-toegelaten, maar vreedzame betoging. Eigenlijk is zulk beleid conform de hiervoor vermelde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Seponering vormde in het verleden een correctie op het al te mechanistisch toepassen van de politiecodel volgens de logica van 'niet toegelaten is gelijk aan ordeverstoring'. In het GAS-systeem worden de boetes echter veel 'gemakkelijker' opgelegd. Daarom zijn we in dit deel van onze bijdrage vrij uitgebreid ingegaan op de inhoud van reeds voor het GAS-systeem bestaande overheidsbeperkingen, zoals betogingsverbod op bepaalde plaatsen. Vandaar trouwens ook de opmerkingen, specifiek met betrekking tot manifestaties, die in het Parlement gemaakt werden bij het wetsontwerp, dat zou leiden tot de huidige GAS-wet. Zowel Ben Weyts (N-VA) als Eric Jadot, Zoë Genot en Eva Brems (Ecolo-Groen) dienden amendementen in om de impact van de GAS-wetgeving op het democratisch protest en de grondrechten en vrijheden te beperken.³⁹

6.3. Overlast en morele openbare orde: opnieuw de wind in de zeilen?

Ten slotte dreigen de GAS-wetgeving en haar toepassing ook een klimaat te creëren waarin het gemakkelijker wordt om (ook toegelaten) manifestaties als 'overlast' te beschouwen. Op 23 maart 2015 gaf de stad Antwerpen aan de Algemene Centrale van de Openbare Diensten de toelating om te manifesteren tegen de besparingsmaatregelen in de openbare diensten, maar voor de manifestatie moest aan de politiedien-

34. <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/antwerpen/1.975497>.

<http://www.unizo.be/antwerpen-stad/viewobj.jsp?article=4752955>.

35. EHRM 18 december 2007 (Nurettin Aldemir), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84054>; EHRM 27 januari 2009 (Samut Karabulut), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90933>.

36. Zie: <http://www.demorgen.be/economie/80-gas-boetes-uitgedeeld-voor-protest-tegen-monsanto-in-antwerpen-b37c181c/>.

37. <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/1720020/2013/10/09/Toch-geen-GAS-boetes-voor-betoging-tegen-Monsanto.dhtml>.

38. Uit onze persoonlijke 34-jarige praktijk herinneren we ons geen zaken voor de politierechtbank i.v.m. niet-toegelaten betogingen. Daarentegen hebben wij sinds de invoering van het systeem wel in enkele tientallen GAS-zaken moeten adviseren resp. bezwaar en beroep moeten instellen.

39. De Kamer, Verslag 24 mei 2013, DOC 53 2712/006,64-65; <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=53&dossierID=2712>.

sten wel een lijst overgemaakt worden van personen (naam, voornaam, geboortedatum) die het woord zouden voeren. Het gebruik van sirenes en ander lawaai veroorzakende middelen werd verboden, behalve de megafoon gebruikt door de voorzitter of door op voorhand aan de politie aangekondigde deelnemers. Er moest ook duidelijk afgesproken worden welke leuzen gescandeerd zouden worden en welke boodschap verkondigd. Verder mochten er geen provocerende spandoeken of pancartes gedragen worden, noch mochten er provocerende leuzen geroepen worden.⁴⁰

Dat is een verre gaande inmenging in de *inhoud* van de manifestatie, die toch wel erg lijkt op een poging tot handhaving van de ‘morele openbare orde’. De voorschriften zijn ook een aanfluiting van de Raad van State-rechtspraak die stelt dat ‘*het handhaven van de openbare orde er immers juist dient in te bestaan dat de burgers de mogelijkheid wordt geboden om te genieten van hun rechten en vrijheden en in elk geval niet aanvaard kan worden dat, in gevallen waarin de uitoefening van grondwettelijke rechten aan vrijheden en beperkingen mogen worden onderworpen, het verbod de regel zou worden en het recht of de vrijheid de uitzondering*’.⁴¹

7. Jurisdictionele waarborg, theorie en praktijk

De impact van de GAS-wetgeving op de fundamentele rechten is voor een groot deel te verklaren door de gebrekkige jurisdictionele waarborg. In het arrest van 23 april 2015 verwierp het Grondwettelijk Hof⁴² het beroep tegen de nieuwe GAS-wet dat de Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, de Liga voor Mensenrechten, de Ligue des Droits de l’Homme, het Algemeen Belgisch Vakverbond en het Algemeen Christelijk Vakverbond hadden ingesteld. Volgens het arrest ‘*belemmert de GAS-wetgeving de toegang tot de rechter niet op onevenredige wijze en doet een regeling die de kosten ten laste van een van de partijen legt op zich geen afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter; bovendien kunnen rechtzoekenden in voorkomend geval een beroep doen op de regeling van rechtsbijstand*’.⁴³

We vrezen dat pakweg de deelnemers van de ‘anti-Monsanto’-manifestatie deze stelling op ongeloof zullen onthalen. Een fundamenteel probleem is immers dat er – anders dan in de gewone klassieke strafprocedure – in de GAS-procedure een soort schuldvermoeden bestaat, waarvan de betrokkene zich slechts kan bevrijden door zelf het initiatief te nemen voor een gerechtelijke procedure. Tal van procedureregels die

nen daarbij te worden gerespecteerd en buiten de verplichting een rolrecht te betalen bestaat er risico veroordeeld te worden tot een niet onaanzienlijke rechts-

“*Een fundamenteel probleem is immers dat er in de GAS-procedure een soort schuldvermoeden bestaat, waarvan de betrokkene zich slechts kan bevrijden door zelf het initiatief te nemen voor een gerechtelijke procedure.*

plegingsvergoeding. Het deed de politierechtbank van Brugge verzuchten: ‘*Het komt de Rechtbank voor dat het kennelijk onredelijk zou zijn, en in ieder geval in dit dossier kennelijk onredelijk is, iemand die een administratieve sanctie aanvecht en in het ongelijk wordt gesteld, een rechtsplegingsvergoeding te doen betalen van liefst 1.200 euro. De facto houdt dit immers in dat men een zodanige drempel creëert dat niemand het nog zal aandurven hoger beroep in te leiden. Een basisrecht, nl. het recht om beroep aan te tekenen tegen een administratieve beslissing die een straf inhoudt in de zin van art. 6 EVRM, mag niet op kennelijk onredelijke manier worden beknofd*’.⁴⁴ Als de stap naar de politierechter al niet vanzelfsprekend is, dan geldt dat des te meer voor de procedure voor de Raad van State en het Europees Mensenrechtenhof. Precies de zwakke rechtspositie van wie met een GAS-boete bedreigd wordt heeft aanleiding gegeven tot juridische ‘zelfhulpinitiatieven’ die modelbrieven ter beschikking stellen om een GAS aan te vechten.⁴⁵

8. Besluit

Aan de hand van praktijkvoorbeelden wilden we illustreren dat de lokale overheden in het verleden al niet erg onder de indruk waren van corrigerende rechtspraak van de Raad van State of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het arrest van 23 april 2015 van het Grondwettelijk Hof bevestigde de essentie van het GAS-systeem. Voorlopig heerst er misschien een ‘juridische rust’, maar de pijnpunten en alarmsignalen vanuit het terrein zijn daarom niet weg. Kwetsbare individuen en hun organisaties en actiegroepen die – bij gebrek aan toegang tot de mainstream media – de openbare ruimte nodig hebben, zijn niet veilig voor het GAS-systeem.

40. Ysebaert en Beel, 2015: 6; zie ook analyse van Progress lawyers network van betogingsvoorwaarden, <http://www.progresslaw.net/index.php?pg=536&id=1151>.

41. RvS 19 februari 2002, nr. 103.730.

42. GwH 23 april 2015, arrest 44/2015.

43. Zie: overweging B 43.4 van het arrest van 23 april 2015.

44. Politierechtbank Brugge, 24 januari 2008, RW 2008-09, 38.

45. Beys, 2014: 546 en website van ere-vrederechter Jan Nolf (<http://www.justwatch.be/Justwatch.be/GAS.html>).

De alternatieven die reeds voor de nieuwe GAS-wet geformuleerd werden door onder andere de Liga voor de Rechten van de Mens zijn en blijven waardevol. Bijvoorbeeld een door de wetgever op te stellen limitatieve lijst van overlastgedragingen zou nuttig zijn om de wildgroei aan steeds nieuwe vrijheidsbeperkende incriminaties tegen te gaan. Specifiek met betrekking tot de vrije meningsuiting, de vrijheid van vergadering en vereniging stelt de Liga ook voor om alles wat een beperking inhoudt, weg te halen uit het toepassingsgebied van de administratieve sancties.⁴⁶ Eenzelfde gedachtegang vinden we ook terug in het amendement van Jadot, Genot en Brems (Ecolo-Groen).⁴⁷ Als de druk niet op de ketel blijft, zullen de GAS-boetes een al te gemakkelijk instrument zijn. Er ontstaat een klimaat van intolerantie van de overheid tegenover rechten die nochtans fundamenteel zijn. Of om de overlastdefinitie van de omzendbrieven te parafraseren: de GAS kan de harmonieuze uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden verstoren op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt. Of ‘de mens als geketende van zijn burgerschap’.

“Er ontstaat een klimaat van intolerantie van de overheid tegenover rechten die nochtans fundamenteel zijn. Of ‘de mens als geketende van zijn burgerschap’.

Referenties

Beys, M. (2014). *Quels droits face à la police Manuel juridique et pratique*. Mons: Editions Couleur livres.

Karst, K.L. (1976). Equality as a Central Principle in the First Amendment. *The University of Chicago Law Review*; <http://lawreview.uchicago.edu/page/vol-75-special-feature-demisesquicentennial>.

46. Liga voor Mensenrechten Gemeentelijke administratieve sancties Standpunt & Aanbevelingen Gent, mei 2012, pdf document op http://www.mensenrechten.be/index.php/site/standpunten/liga_standpunt_omtrent_gas.

Lanckswaert, E. (1989). Hoe groot is het paradijs der samen-scholen? *Tijdschrift voor bestuursrecht en publiekrecht*.

Lierman, S. (2013). Enkele recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de regelgeving over algemene en bijzondere bestuurlijke politie. In Lierman, S. (red.), *Actualia gemeenterecht*. Brugge: die Keure.

Soboul, A. (1979). *De Franse Revolutie Deel 1 1789-1793*. Amsterdam: Van Gennep.

Vanderschoot, K. en Weis, K. (2013, 10 apr.). Gas-gesanc-tioneerde kan zich mondeling én schriftelijk verweren. *De Juristenkrant*.

Vanhecke, N. (2013, 20 maart). Gat in Antwerpse Gas-boetes. *De Standaard*.

Van Speybroeck, J.-P. (2005). Lokale besturen en de handha-ving van de openbare orde en rust naar aanleiding van al-lerlei manifestaties. *TGem*, 1.

Velaers, J. (1991). *De beperkingen van de vrijheid van me-ningsuiting*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

Ysebaert, T. en Beel, V. (2015, 30 maart). Recht op betogen wordt gefnuikt. *De Standaard*.

Analyse Progress lawyers network van betogingsvoorwaar-den; www.progresslaw.net/index.php?pg=536&id=1151

Bestuurlijke maatregelen en GAS in Antwerpen; https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Focmw.antwerpen.be%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpdf%2FBestuurlijke_maatregelen.ppt.

Civil rights in public accomodations and facilities; <http://civilrights.findlaw.com/civil-rights-overview/civil-rights-in-public-accommodations-and-facilities-law-and.html>.

www.demorgen.be/economie/80-gas-boetes-uitgedeeld-voor-protest-tegen-monsanto-in-antwerpen-b37c181c/.

<http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/antwerpen/1.975497>.

www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/1720020/2013/10/09/Toch-geen-GAS-boetes-voor-betoging-tegen-Monsanto.dhtml.

Liga voor Mensenrechten (2012). *Gemeentelijke administra-tieve sancties. Standpunt & Aanbevelingen*. Gent; www.mensenrechten.be/index.php/site/standpunten/liga_standpunt_omtrent_gas.

www.unizo.be/antwerpen-stad/viewobj.jsp?article=4752955.

Website van ere-vrederechter Jan Nolf; www.justwatch.be/Justwatch.be/GAS.html.

47. Doc 53 2712/003, 30 april 2013, amendement nr. 63.