

SAC bemiddeling in tijden van COVID-19 op het grondgebied van de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Studie uitgevoerd in 2021-2022 door de DO Criminologie van het NICC

als onderdeel van het onderzoek « Les sanctions administratives communales dans le cadre des mesures anti-COVID : administratisation de la justice pénale et respect des droits fondamentaux », uitgevoerd door de Universiteit Saint-Louis - Brussel (USL-B) en gefinancierd door het FNRS

SAMENVATTING

De beheersing van de COVID-19 pandemie heeft een enorme impact gehad op het dagelijkse leven, zowel in de private als in de publieke sfeer. Om de verspreiding van het virus te beperken en de bevolking te beschermen nam de overheid maatregelen. Bepaalde gedragingen die voorheen als ongevaarlijk werden beschouwd, werden nu gereguleerd en konden worden gesanctioneerd om overtredingen op deze uitzonderlijke normen tegen te gaan.

Bij het begin van de pandemie zien we dat er onduidelijkheid bestaat bij de actoren die instaan voor ordehandhaving en het doen naleven van de normen: zij maken voor de repressieve aanpak gebruik van twee verschillende, soms concurrentiële, sporen: de strafrechtelijke weg en de bestuurlijke aanpak. Daarop werd een koninklijk besluit uitgevaardigd om de bijzondere bevoegdheden in het kader van dit uitzonderlijke regime te regelen. Dit besluit geeft de voorkeur aan geldboetes als instrument van administratieve repressie, en laat geen ruimte voor alternatieve conflictoplossing. Dus ook niet voor bemiddeling, waarvan men nochtans kan denken dat het kan helpen om de bevolking te motiveren zich aan de gezondheidsvoorschriften te houden. Het besluit voorziet alleen in het opleggen van administratieve boetes om overtredingen op sanitaire maatregelen te bestraffen. Het gebruik van alternatieve maatregelen, zoals bemiddeling en gemeenschapsdienst, worden daarmee impliciet verworpen. Het lijkt erop dat deze maatregelen voor de politieke overheid geen overtuigend antwoord konden bieden om de gezondheids crisis snel aan te pakken. In de praktijk bleek echter dat lokale bemiddeling ingezet blijft worden op diverse manieren, al is dat beperkt tot de door de overheid afgebakende niche. Het is dit gebruik van de bemiddeling dat werd bestudeerd in het kader van het onderzoek door het NICC, al is de link met het gebruik van bemiddeling bij andere overtredingen die niet gerelateerd zijn aan de gezondheids crisis nooit helemaal weg.

Het korte onderzoeksproject van vijf maanden richtte zich dus op deze toepassingen van lokale bemiddeling in tijden van de gezondheids crisis in de Brusselse context, en dat in het kader van een groter project dat werd uitgevoerd aan de Université Saint-Louis - Brussel. Net als het vorige onderzoek van het NICC over lokale bemiddeling op nationaal niveau, toont de huidige analyse dat het gebruik van lokale bemiddeling op het grondgebied van de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest grote verschillen vertoont tussen de gemeenten. De gezondheids crisis heeft deze vaststelling niet veranderd. Zo zijn er grote verschillen in het aantal dossiers dat door de sanctionerende ambtenaars wordt doorverwezen naar de bemiddelingsdiensten. Ook de kenmerken van de doorverwezen dossiers tonen dat de bemiddeling in verschillende gemeenten anders wordt gebruikt. Bijvoorbeeld: het aantal zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn bedraagt in de ene

gemeente bijna 60%, tegenover slechts 3% in een andere gemeente. Ook stellen we vast dat het voor veel bemiddelaars moeilijk is om de bemiddelingsprocedures daadwerkelijk op te starten door het beperkte aantal zaken waarin de bemiddeling werd aanvaard (variërend tussen 31% en 68%). Ten slotte zien we opnieuw grote, inhoudelijke verschillen in de overeenkomsten die worden bereikt en het engagement dat de betrokken partijen daarin opnemen. Waar het akkoord in sommige politiezones beperkt blijft tot een 'bewustmaking van de norm', gaat men in andere zones opteren voor een gemeenschapsdienst of het uitspreken van verontschuldigheden (schriftelijk of mondeling). Uiteindelijk zien we wel dat een belangrijk deel van de zaken waarin bemiddeling werd opgestart succesvol wordt afgerond. Deze verkennende analyse vraagt echter om verdere, meer substantiële studies over de huidige bemiddelingspraktijken. Het vraagt in ieder geval een meer systematische en homogene dataverzameling om het beleid inzake lokale bemiddeling op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in kaart te brengen.

Het onderzoek toont ook aan dat de onduidelijkheid aangaande het kader voor de afhandeling van COVID-19 gerelateerde dossiers met betrekking tot het niet naleven van de sanitaire maatregelen ervoor heeft gezorgd dat lokale actoren op zoek gingen naar een eigen invulling om een adequaat antwoord te kunnen bieden. In de praktijk namen de bemiddelaars dergelijke dossiers in behandeling zonder enige richtlijn over hoe de afhandeling diende te gebeuren. Bovendien lijkt ook de doorverwijzing van dergelijke dossiers naar bemiddeling een resultaat van de onduidelijkheid die er leefde bij bepaalde sanctionerende ambtenaren, die zonder duidelijk kader dergelijke dossiers overmaakten aan de bemiddelaar, bij gebrek aan directieven. Daarnaast werd tijdens het onderzoek door verschillende actoren meermaals gewezen op het gebrek aan overleg tussen de sanctionerend ambtenaar en het parket om tot een coherente aanpak te komen. De gezondheids crisis toont op die manier het gebrek aan overleg en samenwerking tussen de verschillende diensten (sanctionerend ambtenaar, bemiddeling, parket), of accentueert althans een probleem dat voordien al aanwezig was.

Het is begrijpelijk dat de actoren in spoed actie hebben moeten ondernemen, met de informatie die op dat ogenblik voorhanden was. Toch is het minstens zorgwekkend te noemen hoe het Algemeen Politierglement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd toegepast, en dan vooral het artikel 11. Dit artikel werd dermate ruim geïnterpreteerd dat men zich de vraag kan stellen of de formulering ervan geen problemen van wettelijkheid oproept. In ieder geval heeft de gezondheids crisis de doorverwijzing van dossiers op basis van artikel 11 in de hand gewerkt. Een ander effect van de gezondheids crisis is dat er nieuwe samenwerkingsverbanden zijn ontstaan met diensten om een nuttige en context-gerelateerde invulling te geven aan de voorgestelde gemeenschapsdienst. Zo werden sommige overtreders bijvoorbeeld betrokken bij het vervaardigen van mondkmaskers. De crisis heeft de bemiddelaars er toe gebracht hun beroepspraktijken bij te sturen, al werden daarbij ook de grenzen van wat mogelijk is duidelijk. Het dragen van een mondkmasker tijdens een bemiddelingsgesprek, bijvoorbeeld, tast de kwaliteit van de interpersoonlijke uitwisseling aan. Terwijl sommigen daarom beslisten de gesprekken te verdagen naar een later moment, kozen anderen ervoor om ze toch te organiseren, ondanks de minder gunstige omstandigheden ten gevolge de crisis. En die gesprekken waren belangrijk voor sommige overtreders die zelf op verschillende manieren moeilijkheden ondervonden door de gezondheids crisis. Een cruciale rol was hier weggelegd voor bemiddelaars die extra aandacht en een luisterend oor gaven.