

Politiebevoegdheden en mensenrechten in België. Een rechtsvergelijkend en internationaal onderzoek¹

FRANKY GOOSSENS²

De wet op het politieambt van 5 augustus 1992 is zowat de bijbel van de Belgische lokale en federale politie, althans wat haar optreden betreft. Het doel van deze wet was de rechtszekerheid van de burger en van de politiebeambte te vergroten: men wou dit onder meer bereiken door de plichten en de bevoegdheden van de betrokken politiebeambten op een duidelijke en een eenvormige manier in een wet vast te leggen. Een kernbepaling die zeer nauw aansluit bij het voornoemde doel is artikel 1 van de wet op het politieambt. In zijn derde lid stelt dit artikel dat de reguliere politiebeambten om hun opdrachten te vervullen slechts dwangmiddelen gebruiken onder de voorwaarden die door de wet bepaald worden. In de context van de beoogde rechtszekerheid wordt bijgevolg inzake de politionele bevoegdheden het legaliteitsbeginsel centraal gesteld.

Dit beginsel houdt thans in dat een formele wet moet voorzien in de bevoegdheden die tegen de wil van de betrokkene uitgevoerd kunnen worden. Thans houdt dit legaliteitsbeginsel eveneens in dat, voor zover die bevoegdheden een inbreuk inhouden op de individuele rechten en vrijheden van de burger, er inhoudelijke eisen gesteld worden aan de wettelijke basis: ze moet bepaalde beperkingen inhouden en toepassingsvoorwaarden voorzien. Een en ander wordt inzonderheid vorm gegeven door het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van de Raad van Europa (E.V.R.M.) en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (E.H.R.M.).

In dit proefschrift wordt voor een aantal bevoegdheden de oefening gemaakt of de betrokken regeling voldoet aan de eisen van het E.V.R.M. Deze oefening is des te meer gewettigd, vermits artikel 1, lid 2 van de wet op het politieambt het dienende karakter van de politie onderstreept op het vlak van de individuele rechten en vrijheden van de burger. Ook hier wordt inzonderheid gedoeld op het E.V.R.M. Vanuit de optiek van het E.V.R.M. is deze oefening in essentie gericht op de rechtsbescherming van de individuele burger tegen ongecontroleerde machtsuitoefening van de overheid: zoals aangegeven staat dit ook bij de wet op het politieambt centraal.

Voor wat knelpunten betreft die in het Belgische politierecht met betrekking tot het E.V.R.M. ontdekt worden, wordt rechtsvergelijkend gekeken naar de corresponderende regelingen in Nederland en Frankrijk: hierbij wordt nagegaan of uit dat recht oplossingen geput kunnen worden. Deze rechtsvergelijking laat toe een tweede onderzoeksvraag te stellen, namelijk of het E.V.R.M. kan dienen als instrument en referentiepunt voor de harmonisatie van de regelingen van de politiebevoegdheden van de lidstaten

¹ Proefschrift, op woensdag 28 juni 2006 openbaar verdedigd door Franky Goossens aan de K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, tot het verkrijgen van de graad van doctor in de rechten. Promotor van het proefschrift is prof. dr. Cyrille Fijnaut (U.v.Tilburg), co-promotor prof. dr. Frank Hutsebaut (K.U.Leuven). Naast de voornoemde professoren bestond de examencommissie uit prof. dr. Tom Schalken (V.U.Amsterdam), prof. dr. Philip Traest (U.Gent) en prof. dr. Raf Verstraeten (K.U.Leuven).

² Doctor in de rechten, licentiaat criminologie, vrijwillig medewerker K.U.Leuven, Instituut voor Strafrecht.

in de Europese Unie. Deze vraag is actueel, gelet op de stijgende Europese en internationale politiesamenwerking.

De voormelde oefening werd beperkt tot een qua kenmerken samenhangende groep bevoegdheden: het geweld- en vuurwapengebruik; het verhoor; de fouillering; de doorzoeking van een voertuig; en de identiteitscontrole. Gefocust werd op de gerechtelijke aspecten en er werd niet ingegaan op afwijkende regelingen uit bijzondere wetgeving. Vermits deze bevoegdheden door de wet rechtstreeks aan de politie toebedeeld zijn, handelt dit doctoraat over het politierecht pur sang. Dit laatste maakt ook dat het proefschrift enkel gericht is op wat het E.V.R.M. stelt over het concrete politieoptreden en niet over de controle achteraf: dit zou namelijk de aandacht verleggen van de politie naar andere instanties.

Een en ander wordt uitgewerkt in acht hoofdstukken, waarvan de eerste drie³ een soort algemeen deel en de laatste vijf een bijzonder deel vormen. Het is in de *hoofdstukken IV tot en met VIII* dat per hoofdstuk de toetsing van een bevoegdheid aan de eisen van het E.V.R.M. plaatsvindt. Dit gebeurt telkens volgens een vast schema. Voor eerst wordt de Belgische regeling van de betrokken bevoegdheid voor en tijdens de inzet ervan geschetst. Gekeken wordt naar: de wettelijke grondslag; de definitie van de bevoegdheid; de personele bevoegdheid van de politiebeambte; de gronden voor de aanwending ervan; en de uitvoeringsmodaliteiten van de bevoegdheid. Vervolgens wordt getoetst aan de eisen van het E.V.R.M. Aangegeven wordt op welke punten de Belgische regeling voldoet, niet voldoet en waar ze wel voldoet, maar het toch aangegeven is ze aan te passen. Deze laatste aanbevelingen kaderen in de idee van maximalisering van de rechtsbescherming en resulteren onder meer uit de werkzaamheden van het comité ter preventie van foltering (C.P.T.) en uit de Europese code inzake ethiek van de politie van 2001, net als het E.V.R.M. kaderend in de Raad van Europa. Daarna wordt aan de hand van een aantal rapporten getoetst of een en ander ook echt wel in de praktijk een probleem vormt. Ten slotte wordt voor knelpunten nagegaan of het Franse en Nederlandse recht inspiratie bieden ter oplossing.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de Belgische regeling van de vijf bevoegdheden voldoet aan de eisen van het E.V.R.M. Soms overstijgt ze die zelfs. Hierbij kan gedacht worden aan de procedurale regels inzake het verhoor.

Op een aantal punten voldoet de regeling evenwel niet.

Voor wat het geweld- en vuurwapengebruik betreft wordt bijvoorbeeld de eis van een absolute noodzaak enkel gesteld in een bepaalde hypothese van vuurwapengebruik, terwijl die eis algemeen zou moeten gelden. Bovendien wordt in het Belgische recht nergens uitdrukkelijk gesteld dat bij de appreciatie van die volstreckte noodzaak gekeken moet worden naar de rol van de politionele autoriteiten op het vlak van de voorbereiding van en de controle op de politionele actie.

Voor wat het politioneel verdachtenverhoor betreft lijkt het problematisch dat een definitie van het verhoor ontbreekt, dat er geen uitdrukkelijke wettelijke basis is voor het stellen van vragen naar privé-aangelegenheden en dat er niet aangegeven wordt onder welke voorwaarden een audiovisueel verhoor gelast kan worden. Het lijkt voorts niet in overeenstemming met het E.V.R.M. dat men niet over het recht beschikt om familie of een derde te verwittigen, wanneer men op grond van de wet op de voorlopige hechtenis van zijn vrijheid benomen is voor verhoor. Daarentegen is wel in overeen-

3 In *hoofdstuk I* wordt de probleemstelling van het proefschrift nader geduid. *Hoofdstuk II* schetst dan het Belgische, Nederlandse en Franse politiesysteem. En *hoofdstuk III* geeft een omstandig overzicht van de voor het proefschrift relevante Straatsburgse rechtspraak.

stemming met het E.V.R.M. dat: 1) in België geen cautieplicht bestaat; 2) het Belgische recht niet vereist dat een persoon meegedeeld wordt in welke hoedanigheid hij verhoord wordt; 3) België geen expliciete regelgeving inzake toegelaten verhoormethoden kent; en 4) in België geen recht bestaat op aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor.

Op het vlak van de gerechtelijke fouillering lijkt het in strijd met de legaliteits eis van het E.V.R.M. dat er een discrepantie bestaat tussen de voorbereidende werken op de wet op het politieambt en de Belgische rechtspraak: de wet op het politieambt blijkt de belangen van het betrokken individu te laten primeren, terwijl de rechtspraak de opsporing vooropstelt door de fouillering beperkend te omschrijven, de grens met het onderzoek aan het lichaam te laten vervagen en zeer snel te aanvaarden dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden voor een fouillering. Met betrekking tot de identiteitscontrole kan soortgelijk besloten worden. Voor wat de doorzoeking van een voertuig betreft vereist het Belgische recht niet dat de betrokken persoon, wiens voertuig doorzocht wordt, op de hoogte gesteld wordt van de reden van de zoeking: het E.V.R.M. lijkt dit wel te eisen.

Als voorbeelden van aanbevelingen, waarvan de invoering niet noodzakelijk is om de betrokken regelingen E.V.R.M.-conform te maken maar wel leidt tot een hoger gehalte van rechtsbescherming, kunnen hier genoemd worden: een specifieke regeling voor het gebruik van handboeien, een regeling voor de aanwezigheid van een advocaat bij het politieverhoor, het invoeren van een verplichting voorafgaand te verwittigen van de reden van een fouille of identiteitscontrole en van een recht om te zwijgen bij een verhoor.

De doorgenomen rapporten van onder meer het C.P.T. en het comité P geven blijk van een politiepraktijk die maakt dat alvast de voormelde knelpunten aangepakt moeten worden. De rechtsvergelijking heeft aangetoond dat ter zake geen rechtstreekse inspiratie geput kan worden uit het Nederlandse en het Franse recht. Dit kan wel voor de invulling van de aanbevelingen.

De rechtsvergelijking gaf aan dat er tussen België, Nederland en Frankrijk heel wat verschillen bestaan op het vlak van de regeling van de betrokken bevoegdheden, zonder dat er evenwel sprake is van schending van het E.V.R.M. bij die verschillpunten. Dit brengt met zich mee dat het E.V.R.M. - althans voor wat de bestudeerde bevoegdheden betreft - niet harmoniserend kan werken. Nochtans is harmonisatie wel wenselijk binnen met name de Europese Unie, vermits deze voorziet in tal van samenwerkingsvormen tussen de politiediensten en in grensoverschrijdend politieel optreden, waarbij opgetreden moet worden conform het recht van een ander land. Inzonderheid indien het E.H.R.M. zich de standaards van het C.P.T. en van de hoger genoemde code eigen maakt, is er op termijn eventueel toch een harmoniserende rol weggelegd voor het E.V.R.M. Ondertussen valt evenwel meer te verwachten van de Europese Unie zelf die een aantal initiatieven ontwikkelde dat kan leiden tot een grotere harmonisering van het strafprocesrecht. Het welslagen van een en ander is evenwel afhankelijk van de goede wil van de lidstaten en van hun bereidheid hun nationale soevereiniteit opzij te zetten.