

Efficiënte politiezorg en grondrechten: een moeilijk evenwicht?

Frank Hutsebaut

Studiedag Actuele vraagstukken van bestuurlijke politie
23 maart 2009



Ter inleiding

- De Januskop van de politie
 - Men verwacht van de politie dat ze efficiënt/doelmatig handelt
 - Men verwacht van de politie dat ze rechtmatig/ met respect voor de grondrechten handelt
- Vanuit het perspectief van de grondrechten en de mensenrechten
 - Is de politie een (potentiële) schender van de grond-/mensenrechten
 - Is de politie de beschermer van de burger tegen schendingen van diens rechten door derden

De strategieën en de wijze van optreden

- Een bestuurlijke aanpak: bestuurlijke politie
 - Handhaving van de openbare orde
 - Openbare rust
 - Openbare veiligheid
 - Openbare gezondheid
 - Openbare overlast
- Een gerechtelijke aanpak: gerechtelijke politie
- Het verlenen van de “sterke arm”
- Dit vraagt keuzes door de bestuurlijke, de gerechtelijke en de politionele overheden
- Binnen een wettelijk kader dat vanuit een (grond)rechtenperspectief zowel grenzen oplegt als bescherming aanbiedt aan zowel de burger als aan de politieambtenaar.

Het algemeen kader van de grondrechten/mensenrechten

- Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Raad van Europa, 1950)
 - Art. 2 : recht op leven
 - Art. 3 : verbod van foltering
 - Art. 5: recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid
 - Art. 6: recht op een eerlijk proces
 - Art. 7: geen straf zonder proces
 - Art. 8 recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven
 - Art. 9: vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst
 - Art. 10: vrijheid van meningsuiting
 - Art. 11: vrijheid van vergadering en vereniging
 - Art. 14: verbod van discriminatie

Het algemeen kader van de grondrechten/mensenrechten

- De Belgische Grondwet
 - Art. 12: de vrijheid van de persoon is gewaarborgd
 - Art. 14: Geen straf kan worden ingevoerd dan krachtens de wet
 - Art. 15: De woning is onschendbaar
 - Art. 19: Vrijheid van eredienst en van meningsuiting
 - Art. 22: Recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven
 - Art. 22bis: Recht op eerbiediging van morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit
 - Art. 26: Recht op vreedzame en ongewapend vergaderen
 - Art. 27: Recht van vereniging

De bijzondere positie van de politiediensten (1)

- Grondrechten bieden bescherming tegen de staat die het monopolie heeft van het legaal geweld tegen burgers
- Wanneer de overheid mensenrechten schendt, is het vaak de politie die dit doet.
- Dus: het optreden van de politie houdt het risico in op schendingen
- Uitdaging: efficiëntie combineren met respect voor de (grond)rechten.

De bijzondere positie van de politiediensten (2)

- M.b.t. de individuele rechten en vrijheden en de democratische ontwikkeling van de maatschappij
 - Art. 1WPA: “Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, waken de politiediensten over de naleving en dragen zij bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij”
 - Dus:
 - Bevoegdheden van de politie zijn geen doel op zich
 - Politie is de waakhond inzake de bescherming van rechten en vrijheden van de burger
 - Deze rechten en vrijheden moeten ook steeds het richtsnoer zijn bij het optreden van de politiediensten zelf
 - Beginselen en grenzen bij het optreden worden bepaald binnen een democratische rechtsstaat

De bijzondere positie van de politiediensten (3)

- M.b.t. het gebruik van dwangmiddelen
 - Art. 1 WPA: “Om hun opdrachten te vervullen, gebruiken zij slechts dwangmiddelen onder de voorwaarden die door de wet worden bepaald”
 - Dus:
 - Dwangmiddel: iedere maatregel die een verbod of een gebod inhoudt die de burger verplicht iets te doen of te laten
 - “Slechts”
 - Uitsluitend in het raam van een wettelijke politieopdracht
 - Zie ook de Deontologische Code van de politiediensten

De bijzondere positie van de politiediensten (4)

- M.b.t. de verhouding tot de overheden
 - Art. 1 WPA: “De politiediensten vervullen hun opdrachten onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden die daartoe krachtens of door de wet worden aangewezen” (zie ook art. 5 en 6 WPA)
 - Dus:
 - Verantwoordelijkheid van bestuurlijke en gerechtelijke overheden
 - Verantwoordelijkheid van leidinggevende politieambtenaren
 - Verantwoordelijkheid van politieambtenaren op het terrein

De bijzondere positie van de overheden (5)

- Gezag en verantwoordelijkheden inzake de uitoefening van bestuurlijke politie
 - Minister van binnenlandse zaken, burgemeester, gemeenteraad, provinciegouverneur...
- Bevelen, onderrichtingen, vorderingen, richtlijnen, op eigen initiatief
- Het belang van de informatiestromen tussen overheden en politiediensten (art. 5 WPA)
- Het belang van overleg en samenwerking

Voorbeeld 1: Geweldgebruik

- Het internationaal referentiekader en de Belgische regelgeving en praktijk
- Het internationaal referentiekader
 - Grondregels van Amnesty International (1998)
 - Europese Code inzake ethiek van de politie (2001)
 - Europees Verdrag Rechten van de Mens
 - Art. 2: recht op leven
 - Art. 3: verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling
 - Art. 8: recht op eerbiediging van het privéleven

De voorwaarden voor (dodelijk) geweldgebruik (art. 2 E.V.R.M.)

- Wettelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit
 - Aangewende geweld moet strikt proportioneel zijn met het te bereiken (wettig doel)
 - Bijv. geen geweldgebruik door betrokkene; er valt geen gevaar te vrezen van betrokkene (geen actieve weerstand)
 - Bijv. de keuze van de gebruikte wapens: Gülec/Turkije (1998), Simsek/Turkije (2005), Bubbins/Verenigd Koninkrijk (2005)
 - Subsidiariteit:
 - Alle andere middelen zijn vergeefs aangewend
 - Voorafgaande waarschuwing

De verantwoordelijkheid van de gezagsdragers m.b.t. geweldgebruik

- Schending art. 2: individuele politieambtenaren zelf maar ook de gezagsdragers
- Voorbeelden: Mc Cann/Verenigd Koninkrijk (1995), Andronicou en Constantinou/Cyprus (1997), Nachova e.a./Bulgarije (2004)
- Organisatie van en controle op operaties!
- Rechtsbescherming na het politieel optreden
- Preventieve maatregelen om zelfmoord te voorkomen: Mastromatteo/Italië (2002), Tanrikulu/Turkije (2001)
 - Younger/Verenigd Koninkrijk (2003)
- Maar: effectiviteitsprincipe (geen resultaatsverbintenis)

Verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandelingen (art. 3. E.V.R.M.)

- Glijdende schaal: intensiteit van het opgelegde lijden
- Opzettelijke, gewelddadige en niet-gerechtvaardigde vormen van actieve mishandeling zijn verboden
- Overschrijding van een minimale ernstdrempel
- Verbod is absoluut: geen uitzondering op verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen
- De keuze van de geweldsvorm en de intensiteit moeten proportioneel zijn met de aard en de ernst van de weerstand of de bedreiging die men wil counteren.

Ook verplichtingen na geweldgebruik

- Ook handelen na geweldgebruik wordt beoordeeld
- Verplichting tot medische verzorging
- Geen plausibele verklaring voor verwondingen: mishandeling
- Dus: noodzaak van beschermende maatregelen

De Belgische regelgeving inzake geweldgebruik en het E.V.R.M.

- Drie gradaties: dwangmiddelen, geweld, vuurwapens, (handboeien) (art. 1, 37, 37bis, 38 WPA)
 - Art. 1: “slechts” dwangmiddelen onder de door de wet bepaalde voorwaarden
 - Drie principes: wettelijk doel, subsidiariteit, proportionaliteit (art.37)
 - Dwang: materiële dwang (fysiek geweld), aantasting individuele vrijheden
 - Ook verantwoordelijke overheden (officieren bestuurlijke politie maar ook bestuurlijke en/of gerechtelijke overheden)!

Is de Belgische regeling inzake geweldgebruik “E.V.R.M. – proof”?

- Positieve aspecten
 - Geen losstaande bevoegdheid maar gekoppeld aan andere bevoegdheden
 - Transparante regelgeving
 - Wettelijke basis voor gebruik handboeien
 - Wettelijke regeling in cascade opgebouwd
 - Ruime invulling van het begrip “geweld”
 - Enkel die geweldsmiddelen die door de overheid ter beschikking worden gesteld
 - Verantwoordelijkheid officier
 - Principes van proportionaliteit en subsidiariteit wettelijk verankerd
 - Ook positieve verplichtingen voor de overheid: medische verzorging, voedsel e.d.m.: strafbaarstelling onmenselijke en ontorende behandeling (art. 417quater en 417 quinquies Swb.)

Is de Belgische regeling inzake geweldgebruik “E.V.R.M. – proof”?

- Knelpunten: juridisch
 - Eis van absolute noodzakelijkheid van geweld enkel gesteld i.v.m. vuurwapengebruik ter verdediging van personen in het kader van een opdracht van gerechtelijke politie
 - Rol van de politionele autoriteiten en overheden zou meer benadrukt moeten worden
 - Notie wettig doel (art. 37) is vrij algemeen geformuleerd (uitz. vuurwapengebruik): zou moeten verengd worden wat dodelijk politiegeweld betreft
 - Mogelijke verfijningen: bijv. wijze waarop waarschuwingsschot wordt gegeven, plaats wapengebruik andere geweldsmiddelen, positieve verplichting tot geweldgebruik bij noodsituaties, relatie met schuldig verzuim

Is de Belgische regeling inzake geweldgebruik “E.V.R.M. – proof”?

- Knelpunten in de praktijk
 - Reeds in 1995: 40 % van de klachten bij het Comité P hebben betrekking op geweldgebruik
 - Stijgende tendens? Situaties: identiteitscontroles, aanhoudingen, openbare dronkenschap, handboeien om pijn te veroorzaken, vuurwapengebruik bij
 - CPT: rapport 2001, bevestigd in 2005
 - Geven van trappen of vuistslagen, misbruik van traangas en/of matrak
 - “Er kan niet uitgesloten worden dat een persoon tijdens zijn gevangenhouding door de Belgische ordediensten slecht behandeld zou worden”
 - Maar: veel klachten ongegrond (Comité P)
- Dus: Goede regelgeving is onvoldoende, belangrijke rol voor de politionele overheden, nood permanente controle, nood aan degelijke opleiding (GPI betreffende de opleiding en training in geweldbeheersing..

Voorbeeld 2: Het recht op bijstand door een advocaat bij een verhoor

- Niet expliciet verwoord, noch in het E.V.R.M., noch in de Belgische regelgeving
- Wel waarborgen bij het politieverhoor:
 - Inleidende mededelingen
 - Gebruik van documenten
 - Verplichte vermeldingen
- Maar: artikel 6 E.V.R.M. (het recht om bijgestaan te worden door een raadsman)
 - Aanwezigheid?
 - Tijdens het verhoor zelf?
 - Voorbeelden: Brennan v. U.K., ...
 - Recent: Salduz v. Turkije (2008), Panovits v. Turkije (2008), Shabelnik v. Ukraine (2009)
 - Een eerste uitspraak: K.I. Gent

Het recht op bijstand door een advocaat bij een politieverhoor (2)

- Salduz v. Turkije (27 november 2008)
 - Minderjarige
 - Arrestatie: deelname verboden betoging en ophangen van een spandoek
 - Bekentenis/later intrekking (dwang?)/veroordeling
 - Hof: rechten van de verdediging en eerlijk proces geschonden, want *“ er moet voldoende en effectieve toegang tot een advocaat gegarandeerd worden vanaf de eerste ondervraging door de politie, tenzij er aangetoond kan worden dat dit recht ingevolge bijzondere omstandigheden moet worden beperkt. Deze beperkingen mogen de rechten van de verdediging van de verdachte, zoals ze voortvloeien uit artikel 6 EVRM, niet aantasten.”*

Het recht op bijstand door een advocaat bij een politieverhoor (3)

- Omwenteling of toch niet zo'n vaart...?
- Discussiepunten
 - Aard van het misdrijf: alle misdrijven of alleen ernstige?
 - Enkel in bijzondere omstandigheden?
 - Minderjarigheid van betrokkene?
 - Voorafgaande bijstand of ook aanwezigheid tijdens het politieverhoor zelf?
 - Is audiovisuele opname een voldoende alternatief
 - Wat zijn de praktische consequenties voor politie en advocatuur?

Het recht op bijstand door een advocaat bij een politieverhoor (4)

- Een eerste Belgische reactie: K.I. Gent 19 februari 2009
 - Verdediging:
 - Het Hof moet toezicht houden op de regelmatigheid van een onderzoeksdaad
 - Initieel verhoor door de politie en het verhoor door de onderzoeksrechter moeten als nietige stukken, uit de debatten geweerd worden en uit het dossier verwijderd

Het recht op bijstand door een advocaat bij een politieverhoor (5)

- Uitspraak van de K.I. (Gent 2009)
 - Verhoren moeten niet uit de debatten geweerd want onregelmatigheid voldoet niet aan de Antigoon criteria
 - Noch Belgische wet, noch E.V.R.M. schrijven dit op straf van nietigheid voor
 - De afwezigheid van bijstand heeft niet geleid tot aantasting van het bewijs en/of tot aantasting van het recht op een eerlijk proces
 - Het recht op bijstand betreft geen absoluut recht
 - Iedere Staat moet concreet invulling geven en dit houdt de mogelijkheid in om dit recht “enigszins” te beperken omwille van de bijzondere omstandigheden en mits deze de rechten die voor de verdachte voortvloeien uit artikel 6 E.V.R.M. niet beperken
 - In concreto heeft de afwezigheid van bijstand zijn recht op verdediging niet op onherstelbare wijze aangetast.
 - Gehanteerde procedure is volledig verenigbaar met art. 6

Bij wijze van (voorlopig) besluit

- Is het evenwicht tussen efficiënt politiewerk en grondrechten moeilijk?
- De Belgische regelgeving, o.m. inzake geweldgebruik, scoort over het algemeen goed wat betreft zijn conformiteit aan het E.V.R.M.
- De Belgische regelgeving inzake het verhoor is aan verbetering toe: minimaal/maximaal
- Evenwicht is gegarandeerd onder voorwaarden!
 - Transparante regelgeving
 - Haalbare regelgeving in de praktijk
 - Politie, maar ook bestuurlijke en gerechtelijke overheden en bijv. de advocatuur (!) moeten hun verantwoordelijkheid opnemen

- Ik dank U voor Uw aandacht