

Openbare orde

*Algemene beginselen van
handhaving op het Belgisch
grondgebied*

Steven Dewulf – Universiteit Antwerpen

24/10/2016

I. Openbare orde

I. Begrip 'openbare orde'

- Art. 135, § 2 Gecoördineerde Nieuwe Gemeentewet 24 juni 1988 (BS 13 september 1988):

"De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd :

- 1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;*
- 2° het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren;*
- 3° het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten en markten, bij openbare vermakelijkheden en plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en andere openbare plaatsen;*
- 4° het toezicht op een juiste toemeting bij het slijten van waren (waarvoor meeteenheden of meetwerktuigen gebruikt worden) en op de hygiëne van openbaar te koop gestelde eetwaren;*
- 5° het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötiën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden;*
- 6° het verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven.*
- 7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast."*

- Art. 7 KB 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren (BS 12 oktober 2001):

"De functie handhaving van de openbare orde voor de politiezone bestaat erin het vrijwaren en, in voorkomend geval, het herstellen van de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid."

I. Openbare orde

I. Begrip 'openbare orde'

- Openbare orde = toestand van openbare rust, veiligheid en gezondheid binnen de samenleving die de bescherming en uitoefening van de individuele rechten en de democratische ontwikkeling van de maatschappij toelaat – met naleving van de vereisten van algemeen belang.
- De openbare orde omvat klassiek drie elementen :
 - **de openbare rust:** de afwezigheid van wanordelijkheden en onlusten in openbare plaatsen;
 - **de openbare veiligheid:** de afwezigheid van gevaarlijke toestanden voor personen en goederen, inclusief de voorkoming van criminaliteit, de bijstand van personen in gevaar (rampenbestrijding) en ook verkeersveiligheid;
 - **de openbare gezondheid:** de afwezigheid van ziekten door de handhaving van de hygiëne en door het vrijwaren van een kwalitatief leefmilieu.

I. Openbare orde

I. Begrip 'openbare orde'

- Openbare orde is abstract en evolutief begrip in tijd en ruimte (afhankelijk van historische, sociale, culturele, politieke, economische, ... omstandigheden)
 - Materiële en morele openbare orde
- De openbare orde \Leftrightarrow openbare overlast
- Openbaar \Leftrightarrow privé
- Openbare orde en maatschappelijk belang

I. Openbare orde

I. Begrip 'openbare orde'

- Openbare orde en fundamentele rechten en vrijheden
 - Waarborgen & in evenwicht houden met algemeen belang
 - Bv. Art. 8 EVRM:

"1. Een ieder heeft het recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."
- Handhaven en herstellen van openbare orde = overheden
 - In het bijzonder: politie
 - Daden van **bestuurlijke politie** & daden van gerechtelijke politie: onderscheid, maar niet helemaal

I. Openbare orde

II. Handhaving van de openbare orde

- Handhaven en herstellen van openbare orde = overheden
 - In het bijzonder: politie
 - Daden van **bestuurlijke politie** & daden van gerechtelijke politie: onderscheid, maar niet helemaal

II. Politie

I. Wettelijk kader

- Wet 5 augustus 1992 op het politieambt (*BS* 22 december 1992) (WPA)
 - O.m. bevoegdheden, coördinatie, taken en middelen (maatregelen) van politie)
- Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst (*BS* 5 januari 1999) (WGP)
 - Voorgeschiedenis
- Andere wetgeving
 - O.m. Sv., KBs, ...
 - Regels van internationaal recht (o.a. mensenrechten)

II. Politie

II. Politietaken

a) Daden van bestuurlijke politie

- Het geheel van bevoegdheden verleend door of krachtens een wet om, zo nodig met gebruik van dwang en de beperking van de grondrechten, de openbare orde te handhaven en eventueel te herstellen.

- Art. 14 WPA:

“Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie, zien (de politiediensten) toe op de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de naleving van de politiewetten en -verordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen. Zij verlenen tevens bijstand aan eenieder die in gevaar verkeert.”

- een algemeen toezicht en controles op de plaatsen waartoe zij wettelijk toegang hebben;
- bezorgen van het verslag van hun opdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding van die opdrachten hebben ingewonnen aan de bevoegde overheden;
- maatregelen van bestuurlijke politie uitvoeren, materiële maatregelen van bestuurlijke politie treffen waarvoor zij bevoegd zijn en contact onderhouden met elkaar, (alsmede met de bevoegde overheidsdiensten).
- Zie ook art. 15-25 WPA.

II. Politie

II. Politietaken

a) Daden van bestuurlijke politie (bis)

- Maatregelen (incl. voorwaarden): art. 26-44 WPA
 - Betreden van publiek toegankelijke plaatsen, doorzoeken van gebouwen en vervoermiddelen, veiligheidsfouillering, bestuurlijke aanhouding, etc.,
 - Gebruik van geweld (art. 37 *et seq.* WPA): wettig doel, noodzakelijk, proportioneel.
 - Art. 44 WPA: *"De politiediensten lenen de sterke arm wanneer zij daartoe wettelijk worden gevorderd"*
- Agenten van bestuurlijke politie (ABP) > Officieren van bestuurlijke politie (OBP)
- Eerder preventief

II. Politie

II. Politietaken

b) Daden van gerechtelijke politie

- Politieopdrachten die ertoe strekken misdrijven op te sporen en vast te stellen en hierbij bewijzen te verzamelen die eventueel later aan de rechter kunnen worden voorgelegd (incl. aanhouden van personen en inbeslagneming van voorwerpen).
- Art. 15 WPA/ andere wetten
 - bv. proactieve recherche onder leiding van PdK (art. 28bis §2 Sv.)
- Eerder repressief
 - Onder gezag en leiding van de PdK (art. 28bis §1 Sv.) of OR (art. 55 Sv.)
 - Misdrijf > Politie > OM
 - Magistraat is verantwoordelijk, politieambtenaren hebben principieel uitvoerende taak
 - Pas op: mogen wel ook autonoom optreden
 - Officieren van gerechtelijke politie (art 8/6 WPA)
 - Hulpofficieren van de PdK (art. 138 WGP)

II. Politie

III. Structuur

- Geïntegreerde politie ↔ eenheidspolitie
- Art. 3 WGP: 2 autonome niveaus : federaal & lokaal voor een geïntegreerde politiezorg
- Wel eenheidsstatuut/mobiliteit
- Operationeel kader/administratief kader
- Art. 6- 8^{quater} WGP: allerhande raden en platformen opgericht
- “Overall” gezag en leiding bij ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken
 - Bepalen nationaal veiligheidsplan/ beleid
 - Art. 4 WGP: ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken zijn belast met het coördineren van het algemeen politiebeleid + coördinatie van beheer van federale en lokale politie

II. Politie

III. Structuur

a) Lokale politie

- Art. 3, al. 2 WGP
- Basispolitiezorg: *“alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone, evenals het vervullen van sommige politieopdrachten van federale aard”*
 - Bv. Art. 62, 6°: inwinnen van informatie noodzakelijk voor de federale overheden
 - Bv. Art. 62, 8°: uitzonderlijk en tijdelijk, versterking verlenen bij omvangrijke gerechtelijke onderzoeken, op verzoek van de gerechtelijke overheden
- 189 (188) politiezones
 - Discussie (cf. Brussel – zes verschillende zones)
 - Per zone: lokaal politiekorps onder leiding van een korpschef (uitvoerende functie) (cf. art. 44 e.v. WGP)
 - Algemeen gezag / leiding: gemeenteraad/college van burgemeester & schepenen (gemeente) / politieraad/politiëcollege (voor meer-gemeentezones)
 - Zonale veiligheidsraad (met o.m. burgemeester, PdK, korpschef) (overleg/coördinatie/zonaal veiligheidsplan)

II. Politie

III. Structuur

b) Federale politie

- Art. 3, al. 3 WGP: *“de federale politie verzekert over het gehele grondgebied, met inachtneming van de principes van specialiteit en subsidiariteit, de gespecialiseerde en de supralokale opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, evenals ondersteunende opdrachten voor de lokale politiediensten en voor de politieoverheden”*.
- Gespecialiseerde en bovenlokale politiezorg
 - Functionele bevoegdheidsafbakening tussen lokale en federale politie
 - Bv. art. 43, al. 1 WGP: *“In geval van ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde, en wanneer de middelen van de lokale politie onvoldoende zijn, kan de burgemeester of de persoon die hem vervangt, met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare orde, de federale politie vorderen”*
- Voor het hele grondgebied van het Rijk
- Structuur
 - Commissaris generaal (in beginsel uitvoerende functie)
 - Algemene directies (directeurs-generaal)
 - Gedeconcentreerde diensten
 - Nationaal veiligheidsplan (cf. ook art. 92 WGP)
 - Gezag en leiding bij ministers van Justitie / Binnenlandse Zaken (art. 97 WGP)
 - Maar ook andere overheden kunnen op federale politie beroep doen (bv. gouverneurs, ...)

II. Politie

III. Structuur

c) Andere

- (Bijzondere) wetten die specifieke opsporingsambtenaren belasten met bestuurlijke of gerechtelijke opsporingsopdrachten, o.m.:
 - Douane, BBI
 - Voetbalcel, sociale inspectie
 - Militaire politie
 - Staatsveiligheid
 - Andere dienstens: brandweer, civiele bescherming, ...
- Internationaal: Interpol, Europol, buitenlandse politiediensten ...
- Private veiligheidsdiensten
- De krijgsmacht
 - Art. 43, lid 3 WGP: *“Wanneer de middelen van de politiediensten onvoldoende zijn om de openbare orde te handhaven, kan de burgemeester de krijgsmacht vorderen.”*
 - art. 111 WGP: *“De commissaris-generaal en de officieren die worden aangewezen door de Koning, op gezamenlijke voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Landsverdediging, kunnen voor de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie, wanneer de middelen van de federale politie ontoereikend blijken, de bijstand vorderen van de krijgsmacht, wanneer deze de enige is die de noodzakelijke technische en menselijke middelen kan leveren.”*

II. Politie

IV. Toezicht

- Intern
 - Bestuurlijke opdrachten => toezicht door bestuurlijke overheid
 - Gerechtelijke opdrachten => toezicht door gerechtelijke overheid
- Extern
 - Vast Comité P.
 - Wet 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (BS 26 juli 1991)