

Handhaving van de openbare orde in het buitenland: overzicht van bevoegdheden, praktische toepassing en toepasbaarheid in Nederland

Eindrapport van het eerste deel van een onderzoek naar bestuurlijke bevoegdheden in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag/Rotterdam, 10 mei 2002

ES&E i.s.m. OMV/Faculteit der Rechtsgeleerdheid EUR

Prof. mr L.J.J. Rogier
Mr dr A.R. Hartmann
Mr M.J. Verheij
Mr A.G. Mein

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Het onderzoek naar preventief bestuurlijke bevoegdheden in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde	4
2.1	Aanleiding tot en achtergrond van het onderzoek	4
2.2	Doelstelling van het onderzoek	4
2.3	Uitvoering van het onderzoek	5
3	Overzicht van bevoegdheden	7
3.1	De bestuurlijke en organisatorische context	7
3.2	Verordeningen, vergunningen en verboden	8
3.3	Vrijheidsbeperking en –ontneming	16
3.4	Cameratoezicht	20
3.5	Identiteitscontroles, fouillering en inbeslagname	23
4	De bevoegdheden nader beschouwd	28
4.1	Typologieën	28
4.2	Effectief optreden tegen (grootschalige) openbare ordeverstoringen	29
4.3	Toepasbaarheid in Nederland	31
5	Conclusie	32
Bijlagen	1. Overzicht deelnemende universiteiten	
	2. Vragenlijst	

1. Inleiding

Dit rapport bevat het eerste deel van de resultaten van een onderzoek naar preventief bestuurlijke bevoegdheden in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde. Dit deel van het onderzoek omvat de volgende Europese landen: België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Eysink Smeets & Etman (ES&E) in samenwerking met de Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid (OMV), i.c. de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Opdrachtgever voor het onderzoek is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 komt de achtergrond en de doelstelling van het onderzoek aan de orde en wordt ingegaan op de uitvoering van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van bevoegdheden in het buitenland die kunnen worden toegepast om verstoring van de openbare orde te voorkomen. In hoofdstuk 4 worden deze bevoegdheden geanalyseerd en beoordeeld op toepasbaarheid en bruikbaarheid in Nederland. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken.

Den Haag/Rotterdam, 10 mei 2002

2. Het onderzoek naar preventief bestuurlijke bevoegdheden in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de aanleiding, achtergrond en doelstelling van het onderzoek. Vervolgens komt de (gefaseerde) uitvoering van het onderzoek aan de orde.

2.1 Aanleiding tot en achtergrond van het onderzoek

Op 24 april 2001 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het onderzoeks- en adviesbureau Eysink Smeets & Etman (ES&E) in samenwerking met de Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid (OMV), i.c. de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam opdracht gegeven onderzoek te doen naar bevoegdheden in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde. De nadruk ligt daarbij op preventief-bestuurlijke bevoegdheden.

De directe aanleiding tot het onderzoek was de voorgenomen evaluatie van de bestuurlijke ophouding¹. In het kader hiervan heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer destijds een onderzoek toegezegd naar bestuurlijke vrijheidsontneming in het buitenland. Omdat er binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wetsvoorstellen in voorbereiding waren over cameratoezicht² en preventief fouilleren in verband met wapenbezit³, is besloten de reikwijdte van het onderzoek uit te breiden tot preventief bestuurlijke bevoegdheden in algemene zin.

Het onderzoek moet worden gezien tegen de achtergrond van de wens om effectiever te kunnen optreden tegen (grootschalige) verstoringen van de openbare orde. Bij ordeverstoringen, in het recente verleden, deed zich de behoefte gevoelen aan een bevoegdheid van het bestuur om groepen ordeverstoorders vroegtijdig op te pakken en voor langere tijd vast te houden om zo een verdere escalatie van de ongeregelde handelingen te voorkomen (preventieve openbare orde handhaving).

Het bestaande juridische instrumentarium biedt daartoe onvoldoende mogelijkheden. Immers, het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium⁴ voorziet alleen in kortstondige vrijheidsbeperking, terwijl het strafrecht niet geschikt is en ook niet bedoeld is voor het voorkomen van (grootschalige) ordeverstoringen. Het strafrecht gaat primair uit van een individuele benadering. De voor een groepsgewijze en langduriger vrijheidsontneming vereiste wettelijke grondslag⁵ ontbreekt.

2.2 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek zou, gelet op bovenstaande, een bijdrage moeten leveren aan een verfijning of uitbreiding van het bestaande en in ontwikkeling zijnde wettelijke instrumentarium ter handhaving van de openbare orde.

1) Kamerstukken II, 26 735.

2) Kamerstukken II, 25 760.

3) Kamerstukken II, 27 065.

4) Met name het noodbevel of de noodverordening uit art. 175 en 176 Gemeentewet.

5) Vergelijk art. 15 van de Grondwet en art. 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het onderzoek heeft aldus tot doel inzicht te verschaffen in het bestaan en de toepassing van bevoegdheden in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde alsmede de toepasbaarheid daarvan binnen het Nederlandse rechtsstelsel.

Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

1. *Welke (met name preventief-bestuurlijke) bevoegdheden ter voorkoming van verstoring van de openbare orde bestaan in de landen waarop het onderzoek zich richt?*
2. *Hoe worden deze bevoegdheden daar toegepast?*
 - *Welke organen zijn daar bevoegd deze bevoegdheden uit te oefenen?*
 - *Wat is de plaats van het bevoegde orgaan in de staatsrechtelijke verhoudingen van het desbetreffende land?*
 - *Wat is er bekend uit juridische bronnen (onder andere jurisprudentie) over de uitvoering van deze bevoegdheden?*
3. *Zijn deze bevoegdheden toepasbaar in Nederland?*
 - *Hoe verhouden deze bevoegdheden zich tot de Nederlandse situatie in het licht van de hier geldende grond- en mensenrechten? (Grondwet, EVRM, IVBPR)?*
 - *Zijn er andere (juridische) belemmeringen die aan de invoering van deze bevoegdheden in Nederland in de weg staan?*

2.3 Uitvoering van het onderzoek

In overleg met de begeleidingscommissie is er voor gekozen om de benodigde informatie te verzamelen via een internationaal netwerk van wetenschappelijk experts. In het voorjaar van 2001 is via de OMV een groot aantal hoogleraren verbonden aan universiteiten in de veertien lidstaten van de Europese Unie om medewerking gevraagd. Zij hebben hiertoe een vragenlijst met een uitvoerige toelichting ontvangen (de vragenlijst is opgenomen in bijlage 2). In de vragenlijst is expliciet gevraagd om een overzicht van en een toelichting op *preventief-bestuurlijke bevoegdheden* ter handhaving van de openbare orde. Er is dus niet gevraagd naar praktische en niet in de wet geregelde methoden ter handhaving van de openbare orde.

De gekozen wijze van verzamelen van informatie (lijst wetenschappelijke experts en vragenlijst) is op 27 maart 2001 ter toetsing voorgelegd aan een groep van experts op het gebied van openbare orde handhaving afkomstig uit de wetenschap, het bestuur en de praktijk.

Uiteindelijk hebben in de loop van de zomer van 2001 tien hoogleraren hun medewerking toegezegd. Zij zijn werkzaam in de volgende Europese landen: België, Duitsland (het betreft hier een beschrijving van de bestuurlijke bevoegdheden in deelstaat Hessen), Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden. Een overzicht van de deelnemende hoogleraren en hun medewerkers is opgenomen in de bijlage 1. Bovengenoemde hoogleraren hebben op hun beurt een wetenschappelijk medewerker of een student-assistent ingeschakeld om onder hun supervisie de vragenlijst in te vullen. De antwoorden zijn in de loop van het najaar van 2001 ontvangen en vertaald. In overleg met de begeleidingscommissie is een aantal respondenten gevraagd het antwoord op de

vragenlijst nader toe te lichten of aan te vullen. De antwoorden op de vragenlijst zijn in een syllabus bij dit rapport gevoegd.

De antwoorden op de vragenlijst zijn in hoofdstuk 3 weergegeven, waarbij een onderscheid is gemaakt in vier typen bevoegdheden:

- verordeningen, vergunningen en verboden;
- vrijheidsbeperking en -ontneming;
- cameratoezicht;
- identiteitscontroles, foullering en inbeslagname.

Op verzoek van de begeleidingscommissie zijn in de zomer van 2001 het Verenigd Koninkrijk, Australië en de Verenigde Staten van Amerika in het onderzoek betrokken. Hiertoe is dezelfde werkwijze gehanteerd. Over deze landen zal in een later stadium worden gerapporteerd.

Tenslotte is relevante literatuur en door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter beschikking gestelde documentatie geraadpleegd. Ook is bij het onderzoek gebruik gemaakt van de antwoorden op een in december 1999 door het ministerie van Buitenlandse Zaken, via de Nederlandse ambassades in de bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aangesloten landen, uitgevoerde *quick scan* naar het bestaan en gebruik van bestuurlijke vrijheidsbeneming.

3. Overzicht van bevoegdheden

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van bevoegdheden die worden gebruikt ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde. Op basis van de antwoorden op de vragenlijst is een indeling gemaakt in vier typen bevoegdheden:

- verordeningen, vergunningen en verboden;
- vrijheidsbeperking en -ontneming;
- cameratoezicht;
- identiteitscontroles, foullering en inbeslagname.

De bevoegdheden worden per land in algemene zin beschreven. Voor een gedetailleerd overzicht wordt verwezen naar de bijlage. Voor een beter begrip van (het gebruik van) de bevoegdheden wordt in de volgende paragraaf, op basis van de antwoorden op de vragenlijst, kort en in algemene zin ingegaan op de bestuurlijke en organisatorische context waarbinnen de beschreven bevoegdheden worden toegepast. Nadere bijzonderheden zijn opgenomen in de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk.

3.1 De bestuurlijke en organisatorische context

In alle onderzochte landen is de feitelijke handhaving van de openbare orde opgedragen aan de politie. De meeste landen kennen een lokale en een nationale politie. In Frankrijk wordt daarnaast nog onderscheid gemaakt tussen een bestuurlijke en gerechtelijke politie. In de praktijk treden beide politiemachten zowel preventief als repressief op om de openbare orde te handhaven. In de onderzochte landen staat de politie voor wat betreft de handhaving van de openbare orde onder gezag van het lokaal bestuur.

Formele beslissingsbevoegdheden ter handhaving van de openbare orde zijn doorgaans toegekend aan het lokaal bestuur. Een uitzondering hierop vormen Griekenland, Italië en Zweden, waar rechtstreeks aan het hoofd van de (plaatselijke) politie (in Italië de *questore*) een aantal bevoegdheden is toegekend ter handhaving van de openbare orde.

In de onderzochte landen kent het lokaal bestuur een gelaagde structuur. Er is een burgemeester, aan wie het merendeel van de in dit rapport beschreven bevoegdheden is toegekend. Daarnaast is er een (hogere) bestuurder op provinciaal, departementaal of regionaal niveau. Hij vertegenwoordigt het nationale gezag. Zijn bevoegdheden strekken zich uit tot het provinciale of gemeenteoverschrijdende niveau. België, Spanje en Portugal kennen de gouverneur. Frankrijk en Italië kennen de prefect. In Frankrijk is de prefect de centrale gezagsdrager als het gaat om de handhaving van de openbare orde. Het lokaal bestuur beschikt over een regelgevende bevoegdheid op lokaal niveau met betrekking tot de openbare orde.

Sommige landen (Duitsland (d.w.z. Hessen), Frankrijk, Italië en Zweden) kennen een Wet op de openbare en veiligheid waarin bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde zijn toegekend aan de politie. In andere landen (België, Oostenrijk en Zweden) is dit (ook) geregeld in een Politiewet.

Voor Duitsland geldt in dit verband nog een bijzonderheid. Duitsland is een bondsrepubliek. Op basis van de Duitse Grondwet⁶ zijn overheidstaken en -bevoegdheden toegekend aan de deelstaten, tenzij de Grondwet anders bepaalt. De deelstaten beschikken aldus⁷ over een wetgevende bevoegdheid. De deelstaten zijn bevoegd wetgeving tot stand te brengen met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. De bondsregering kan in uitzonderingsgevallen specifieke wetgeving uitvaardigen met betrekking tot de openbare orde, bijvoorbeeld de Wet op vereniging en vergadering. Deze wet is van een hogere orde dan de deelstaatwetgeving.

3.2 Verordeningen, vergunningen en verboden

België

De gemeenteraad kan op grond van art. 119 van de nieuwe Gemeentewet (24 juni 1988) politieverordeningen afkondigen. Op basis van een dergelijke verordening kan de gemeenteraad regels stellen ter voorkoming van verstoring van de openbare orde. Bijvoorbeeld door het stellen van de eis van voorafgaande goedkeuring door de burgemeester voor het organiseren en houden van evenementen en manifestaties of door voorwaarden te verbinden aan het organiseren of houden van evenementen en manifestaties.

Bij ernstige verstoringen van de openbare orde kan de burgemeester op grond van art. 134 van de nieuwe Gemeentewet een (nood)politieverordening afkondigen. Hij moet deze, op straffe van afzetting, ter bevestiging voorleggen aan de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad. Op basis van deze verordening kan de burgemeester binnen zijn gemeente voor een bepaalde periode evenementen en manifestaties verbieden of daaraan bepaalde voorwaarden verbinden. Hij kan op basis van de verordening ook een specifiek evenement of manifestatie op een specifieke dag verbieden of daaraan bepaalde voorwaarden verbinden. Voor de uitvoering van deze maatregelen maakt hij gebruik van de plaatselijke politie⁸.

De taak van de politie bij de handhaving van de openbare orde is geregeld in de Wet op het politieambt (5 augustus 1992). In deze wet worden aan politieambtenaren zowel bestuurlijke als strafvorderlijke bevoegdheden toegekend. Onder de bestuurlijke politie wordt in artikel 14 van deze wet verstaan het toezien 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

De burgemeester kan op grond van art. 133 tot en met 135 van de nieuwe Gemeentewet ook individuele besluiten nemen ter handhaving van de openbare orde. Bijvoorbeeld het onbewoonbaar verklaren en/of de sloop van een pand dat op instorten staat, het verbieden van een bepaalde race, het verbieden van het uitdelen van pamfletten, het verbieden van een inzameling op de openbare weg. De burgemeester kan in het kader van de handhaving van de openbare orde ook besluiten tot de sluiting (voor maximaal drie maanden) van een café, feestzaal of ander pand en/of de vergunning intrekken of opschorten die vereist is voor het

⁶) Artikel 30 van de Duitse Grondwet.

⁷) Artikel 70 van de Duitse Grondwet.

⁸) Art. 42 van de Wet over de organisatie van een tweeledige geïntegreerde politiedienst (7 december 1998) en art. 22 van de Wet op het politieambt (5 augustus 1992).

exploiteren van die gelegenheid⁹. Deze besluiten moeten in de eerstvolgende vergadering van het College van burgemeester en wethouders worden bekrachtigd.

De gouverneur in de provincie en de minister van Binnenlandse Zaken kunnen op grond van art. 11 van de Wet op het politieambt (5 augustus 1992) bovengenoemde bevoegdheden van de burgemeester uitoefenen, indien laatstgenoemde bewust of ongewild zijn verplichtingen niet nakomt, als de openbare ordeverstoring zich uitstrekt over meerdere gemeenten of in het algemeen belang.

Duitsland (Hessen)

In de deelstaat Hessen kan de politie op grond van artikel 11 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen feitelijke maatregelen treffen om de openbare orde te handhaven. Het gaat dan om surveillance, wegcontroles of het opruimen van blokkades. Deze maatregelen kunnen worden getroffen als er concreet gevaar dreigt voor de openbare orde en veiligheid, dat wil zeggen schade aan door het wettig gezag te beschermen rechtsgoederen. De maatregelen kunnen worden getroffen ten aanzien van een personen die alleen dan wel samen met anderen de openbare orde verstoren. Daarbij wordt in de Wet op de openbare orde en veiligheid nog een onderscheid gemaakt naar personen die de openbare orde verstoring daadwerkelijk veroorzaken (art. 6) en personen die er verantwoordelijk voor zijn (art. 7). De grondslag voor de toepassing van deze bevoegdheid is de algemene taaknormering in artikel 1 van de Wet op de openbare orde en veiligheid.

Voorts kan de politie een ambtelijk bevel geven, bijvoorbeeld om te blijven staan, zich te identificeren, vragen te beantwoorden, een plek te verlaten of zich op het politiebureau te melden. Dit heeft het karakter van een besluit¹⁰, waartegen beroep openstaat. Ten slotte kan het lokale bestuur, in de regel een district of een gemeente, een algemene politieverordening afkondigen, waarin regels zijn opgenomen ter handhaving van de openbare orde¹¹. Algemene verordeningen worden ook wel gebruikt om, in het kader van de handhaving van de openbare orde, drugsgebruikers en –handelaren uit een bepaald gedeelte van een stad te weren, bijvoorbeeld door middel van een straatverbod.

Op grond van artikel 12 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen kan de politie inlichtingen inwinnen door middel van een verhoor. Een persoon kan daartoe worden aangehouden. Hiertoe moet een concrete aanleiding bestaan, gebaseerd op feiten en omstandigheden. Bovendien moet de gevraagde informatie nodig zijn voor de handhaving van de openbare orde. Er mag ook geen sprake zijn van opsporing van strafbare feiten. De aanhouding wordt in de Duitse wetgeving aangemerkt als een tijdelijke inperking van de vrijheid¹². De te verhoren persoon kan zich beroepen op een verschoningsrecht.

Op grond van artikel 14 van bovengenoemde wet kan de politie in het kader van de openbare orde handhaving persoonsgegevens inwinnen. Het gaat hierbij in het bijzonder om openbare manifestaties en samenscholingen. Uit feiten of omstandigheden moet blijken dat bij of in samenhang met de manifestatie of samensholing de openbare orde zal worden

⁹⁾ Laatstgenoemde bevoegdheden zijn recent toegevoegd aan de nieuwe Gemeentewet (wet van 13 mei 1999) en geïnspireerd op art. 174a van de Nederlandse Gemeentewet.

¹⁰⁾ Vgl. artikel 35 van de Wet op administratieve procedures van de deelstaat Hessen.

¹¹⁾ Artikel 170 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen.

¹²⁾ Artikel 33 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen.

verstoord of strafbare feiten zullen worden gepleegd. Het kan hier ook gaan om groepsgewijze verstoring van de openbare orde. In de politiepraktijk in de deelstaat Hessen heeft dit artikel zijn nut bewezen, ter voorkoming van ordeverstoringen.

Op basis van artikel 31 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen kan de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde personen manen om zich van een bepaalde plaats te verwijderen, dan wel een bepaalde plaats te betreden. In de politiepraktijk van de deelstaat Hessen komt het ook wel voor dat ordeverstoorders worden overgebracht naar de rand of een afgelegen gedeelte van de stad. Deze maatregel is echter niet expliciet in de wet vastgelegd. Er is bij de wetgever aangedrongen om duidelijkheid op dit punt te verschaffen.

Het recht op vergadering is gewaarborgd in de Duitse grondwet¹³ en kan alleen bij wet worden ingeperkt voor zover de vergadering in de openlucht plaatsvindt. De gronden waarop en de voorwaarden waaronder dit kan gebeuren staan beschreven in de Wet op de vereniging en vergadering¹⁴.

Frankrijk

De bestuurlijke autoriteiten¹⁵ zijn, op basis van art. 16 van het decreet van 23 oktober 1935 in samenhang met de oriëntatie- en programmawet met betrekking tot de veiligheid (21 januari 1995), bevoegd om een evenement of manifestatie op de openbare weg te verbieden, indien dit noodzakelijk is voor de handhaving van openbare orde.

Bovengenoemd decreet maakt een onderscheid in evenementen en manifestaties “conform de lokale gebruiken”, zoals carnaval, optochten van oud-strijders en godsdienstige processies en overige evenementen en manifestaties. Het eerste type is volledig vrij en kan zonder voorafgaande kennisgeving worden georganiseerd. Het tweede type moet uiterlijk drie dagen van tevoren bij de bestuurlijke autoriteiten worden aangekondigd, zodat deze het evenement of de manifestatie zonodig kunnen verbieden. Volgens de jurisprudentie moet een verbod een gegronde noodzaak hebben, hetgeen de rechter inhoudelijk (dat wil zeggen niet marginaal) toetst.

De prefect kan, op basis van bovengenoemde wetgeving, 24 uur voorafgaande aan tot en met het einde van een evenement of manifestatie, het zonder geldige reden dragen en vervoeren van voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt verbieden, indien de omstandigheden een bedreiging vormen voor de openbare orde. Bovendien kan de rechter personen die zijn veroordeeld wegens geweld of vernielingen bij evenementen en manifestaties, naast de gebruikelijke straf, een deelnameverbod aan manifestaties opleggen voor maximaal drie jaar. Overtreding van dit verbod wordt bestraft met een geldboete en gevangenisstraf.

Een onaangekondigd of verboden evenement of manifestatie wordt strafrechtelijk gekwalificeerd als een illegale samenscholing¹⁶. Deelname aan een illegale samenscholing is dus strafbaar. De bestuurlijke autoriteiten kunnen een illegale samenscholing met geweld

¹³⁾ Artikel 8 van de Duitse Grondwet.

¹⁴⁾ Deze wet geldt voor de gehele Bondsrepubliek, vgl. par. 3.1.

¹⁵⁾ Binnen de gemeente is dit de burgemeester, daarbuiten de *prefect*, de vertegenwoordiger van de staat in het departement. De *prefect* is ook het bevoegde orgaan in gemeenten met staatspolitie.

¹⁶⁾ Art. 431 van het Franse Wetboek van strafrecht.

uiteen(doen)drijven. Zij kunnen hiertoe pas overgaan nadat geen gevolg is gegeven aan twee verzoeken tot vrijwillige opheffing van de samenshooling.

Openbare ordeverstoringen bij voetbal werden in Frankrijk primair strafrechtelijk aangepakt. Geweldduitbarstingen bij voetbalwedstrijden zijn namelijk te beschouwen als samenshoolingen in de zin van het Franse Wetboek van strafrecht. Sinds het begin van de jaren negentig is er een kentering gekomen in deze aanpak. Er zijn wetten aangenomen op grond waarvan, naast strafrechtelijke, ook andere maatregelen kunnen worden genomen om de veiligheid bij voetbalwedstrijden te bevorderen. Zo zijn er op basis van de wet 10 augustus 1993 strengere identiteitscontroles bij de ingang ingevoerd en is een videobewakingssysteem rond het stadion aangebracht. Daarnaast is het strafrechtelijke instrumentarium uitgebreid. Op basis van de wet van 6 december 1993 kan de rechter, indien iemand zich heeft schuldig gemaakt aan geweld in een voetbalstadion, een stadionverbod van maximaal vijf jaar als bijkomende straf opleggen. Verder kan het aanzetten tot haat en het uitdragen van racistische en xenofobische ideologieën (spreekkoren) en openbare dronkenschap worden bestraft met een geldboete.

Griekenland

In artikel 11 van de Griekse grondwet uit 1975 is het recht neergelegd om vreedzaam te demonstreren of een manifestatie te houden. De Grondwet staat geen algemeen verbod op dit recht toe. Het recht om te demonstreren of manifestaties te houden kan slechts in twee gevallen worden beperkt¹⁷. In de eerste plaats kan een algemeen landelijk verbod worden afgekondigd in geval van een interne en ernstige bedreiging van de openbare orde en veiligheid. In het tweede geval kan een demonstratie of een manifestatie worden verboden op specifieke plaatsen in geval van een ernstige bedreiging van de sociaal-economische orde. Dit laatste is nader geregeld in het Griekse wetboek van strafrecht. Op basis van deze wet¹⁸ wordt geen toestemming verleend voor een demonstratie indien er gevaar dreigt voor de openbare orde en openbare transportvoorzieningen.

Een demonstratie of een manifestatie moet minimaal 48 uur van tevoren worden aangemeld bij de bestuurlijke autoriteiten. De politie kan de demonstratie of manifestatie tot uiterlijk acht uur van tevoren verbieden, zo niet dan is de demonstratie of manifestatie toegestaan. Bij wet worden nadere voorschriften gegeven over de uitvoering van de demonstratie of manifestatie¹⁹.

De politie kan besluiten tot het beëindigen van demonstraties en manifestaties, indien deze niet zijn aangekondigd, geen toestemming is verleend, bovengenoemde voorschriften worden overtreden of indien de demonstratie of manifestatie dreigt te onttaarden in gewelddadigheden en er strafbare feiten worden gepleegd. In dat geval dient het hoofd van de politie, de officier van justitie en de prefect²⁰ te worden geraadpleegd. Hun advies is niet bindend. Wel dient het hoofd van de politie zijn besluit deugdelijk onderbouwen. Bij het

-
- 17) In de Griekse samenleving ligt de beperking van het burgerrecht om te demonstreren en manifestaties te houden erg gevoelig, gelet op de dictatuur van 1967-1974. De Grondwet van 1975 vormt hiervan de weerslag. De bevoegdheid om een demonstratie te beperken wordt dan ook spaarzaam en terughoudend toegepast.
- 18) Artikel 189 en 290 van het Griekse Wetboek van strafrecht.
- 19) Bijvoorbeeld niet binnen een straal van 200 meter rond het parlamentsgebouw, niet na 23:00 uur, alleen speeches aan het begin of het einde van de tocht, art. 4-6 van wet nr. 794/72.
- 20) Dit is de lokale bestuurlijke autoriteit.

nemen van zijn besluit is hij gebonden aan algemene beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Voor het beëindigen van een demonstratie of manifestatie, is het voorgeschreven dat de demonstranten drie maal duidelijk (bijvoorbeeld met een megafoon) worden gewaarschuwd. Daarna kan de politie zonodig geweld gebruiken om de demonstratie te beëindigen. Overtreding van bovengenoemde voorschriften is strafbaar gesteld²¹.

Italië

Organisatoren van evenementen en manifestaties moeten, op grond van de wet voor de openbare orde uit 1931²², het hoofd van de politie²³ drie dagen van te voren informeren over het evenement of de manifestatie. Organisatie of deelname aan een evenement of een manifestatie zonder kennisgeving kan worden bestraft met een boete of hechtenis²⁴. Het hoofd van de politie kan het evenement of de manifestatie verbieden indien een dergelijke kennisgeving niet heeft plaatsgehad of om redenen van openbare orde. Om dezelfde reden kan het hoofd van de politie voorschriften stellen of beperkingen opleggen aan de organisatoren.

Italië kent een speciale wet waarin regels zijn gesteld met betrekking tot handhaving van de openbare orde bij sportevenementen²⁵. Het hoofd van de politie kan bepaalde personen de toegang tot het stadion en omgeving ontzeggen en/of hen gelasten tijdens de wedstrijd op het politiebureau te verblijven. Het hoofd van de politie moet deze vrijheidsbeperkende maatregel voorleggen aan de officier van justitie. Indien de officier van justitie met de maatregel instemt, moet hij deze binnen 48 uur voorleggen aan de rechter, die deze op zijn beurt moet bekrachtigen. Zo niet, dan verliest de maatregel rechtsgeldigheid. Tegen het besluit van de rechter staat hoger beroep open. Op overtreding van de maatregel staat een gevangenisstraf.

Verder kan het hoofd van de politie, op grond van de wet voor de openbare orde, een demonstratie verbieden of aan bepaalde voorwaarden verbinden. Ook kan hij de circulatie van personen en voertuigen beperken, bijvoorbeeld door een gedeelte van de stad voor bepaalde personen af te sluiten.

Oostenrijk

De bestuurlijke autoriteiten²⁶ beschikken op grond van art. 33 van de Veiligheidspolitiewet²⁷ over de bevoegdheid bevelen te geven die nodig zijn ter handhaving van de openbare orde

²¹⁾ Wet nr. 794/71.

²²⁾ Bij Koninklijk Besluit nr. 773 van 18 juni 1931, voltooid bij Koninklijk Besluit nr. 635 van 6 mei 1940 (uitvaardigingregeling).

²³⁾ De *questore*, deze functionaris is tevens op provinciaal niveau verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde (art. 14, wet nr. 121 uit 1981). De *prefetto* is het hoofd van een departement en vertegenwoordigt de nationale regering op provinciaal niveau en heeft een coördinerende taak op het gebied van de openbare orde.

²⁴⁾ Art. 18 van onder noot 22 genoemde wet.

²⁵⁾ Wet nr. 401 van 13 december 1989.

²⁶⁾ Dit is het federaal bestuur in de deelstaten, volgens art. 4 van de Veiligheidspolitiewet.

²⁷⁾ De Federale wet over de organisatie van het veiligheidsbestuur en de uitoefening van de veiligheidspolitie (1991/566).

en veiligheid. Het bevel wordt ten uitvoer gelegd door de veiligheidspolitie²⁸. De taak van de veiligheidspolitie omvat de handhaving van de openbare rust, orde en veiligheid en algemene hulpverlening²⁹. Daarnaast beschikken de bestuurlijke autoriteiten op grond van art. 49 van de Veiligheidspolitiewet over de bevoegdheid om, in het kader van de openbare orde handhaving, verordeningen af te kondigen.

De veiligheidspolitie kan zelf, op basis van art. 36 van de Veiligheidspolitiewet, ter handhaving van de openbare orde een plaatsverbod afkondigen en, op basis van art. 38 van de Veiligheidspolitiewet, mensen van een gevaarlijke plaats weg sturen of als zij door hun aanwezigheid, bijvoorbeeld als toeschouwer bij een ongeval, de openbare orde verstoren.

Verder zijn de bestuurlijke autoriteiten op grond van art. 37 van de Veiligheidspolitiewet bevoegd om, op basis van een verordening, een evenement of manifestatie, (niet zijnde een vergadering, zie hierna), kraakactie of bezetting te beëindigen, indien dit noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. Bovengenoemde verordening omvat de eis tot het verlaten van een perceel of ruimte respectievelijk een verbod een perceel of ruimte te betreden. De verordening moet op een passende wijze bekend worden gemaakt, bijvoorbeeld door middel van een megafoon en treedt onmiddellijk na bekendmaking in werking. Het verbod vervalt zes uur na bekendmaking. Bovengenoemd besluit wordt uitgevoerd door de veiligheidspolitie.

Voor vergaderingen geldt een bijzonder regiem. Op basis van de Wet op de vergaderingen (1953/58) moet een vergadering minstens 24 uur van tevoren worden aangemeld bij de bestuurlijke autoriteiten. Volgens art. 6 van de Wet op de vergaderingen moeten vergaderingen worden verboden waarvan het doel in strijd is met de strafwetten of waarvan de organisatie de openbare veiligheid of het openbaar welzijn in gevaar brengt. De autoriteiten dienen het belang van de organisator af te wegen tegen het belang van de handhaving van de openbare orde en in een besluit publiceren. Het beëindigen van een vergadering is alleen toegestaan indien deze absoluut noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het negeren van het verbod is een strafbaar feit.

Ten slotte kunnen de bestuurlijke autoriteiten, op basis van art. 53 van de Veiligheidspolitiewet, ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, persoonsgerelateerde gegevens inwinnen en verwerken. Zij mogen die gegevens alleen gebruiken naar evenredigheid en voor zover zij die nodig hebben voor het uitvoeren van de hun opgedragen taken. De gegevensverzameling moet betrekking hebben op een concreet gebeurtenis (bijvoorbeeld gevreesde ongeregeldeheden bij een demonstratie).

Portugal

Organisatoren van evenementen en manifestaties moeten, op grond van artikel 2 van het decreet 406/74 (29 augustus 1974), hun voornemen een evenement of manifestatie te organiseren, twee dagen van tevoren schriftelijk meedelen aan de burgemeester of de gouverneur van het district³⁰, aan laatstgenoemde indien het evenement of de manifestatie

²⁸⁾ Dit zijn onder meer de federale- of rijkspolitie, het federale veiligheidswachtkorps en het gemeentelijke wachtkorps, volgens art. 5 van de Veiligheidspolitiewet.

²⁹⁾ Volgens art. 3 van de Veiligheidspolitiewet.

³⁰⁾ De vertegenwoordiger van de regering in het district. Hij is verantwoording verschuldigd aan de minister van Binnenlands Bestuur (art. 291 van de grondwet van de Republiek Portugal in samenhang met art. 2 en 3 van het decreet 252/92 van 19 november 1992).

plaatsvindt in de hoofdstad van het district. Deze autoriteiten kunnen vervolgens, op basis van bovengenoemde informatie, op grond van artikel 3 van bovengenoemd decreet het evenement of de manifestatie verbieden wanneer het doel in strijd is met de openbare orde.

Ook Portugal kent een wet (nr. 39/98 van 4 augustus 1998) die in artikel 7 voorziet in maatregelen om geweld bij sportevenementen te voorkomen. Het gaat om toezicht op de kaartverkoop, toegangscontrole, controle op gebruik van alcohol of drugs, fouilleren op gevaarlijke voorwerpen, cameratoezicht, het scheiden en begeleiden van supportersgroepen.

Spanje

De Organieke wet nr. 1 (1992) bepaalt in artikel 8 dat evenementen en manifestaties zijn onderworpen aan door de nationale overheid te stellen voorschriften en maatregelen met betrekking tot de openbare orde en veiligheid. In dit verband kunnen lokale autoriteiten evenementen en manifestaties verbieden of vooraf voorwaarden aan de organisatie en de uitvoering stellen.

Een en ander is nader uitgewerkt in het Koninklijk Decreet nr. 2816 (27 februari 1982). Hierin worden aan evenementen en manifestaties (fysieke) veiligheidsvoorschriften gesteld. In het bijzonder is in artikel 62 van bovengenoemd decreet het verbod opgenomen om een evenement of manifestatie te organiseren en uit te voeren zonder de burgemeester voorafgaand te informeren over het programma en zonder dat aan eerdergenoemde veiligheidsvoorschriften is voldaan. De burgemeester moet hierover de gouverneur in de provincie³¹ informeren. Deze autoriteiten kunnen op grond van het verstrekken van bovengenoemde informatie een evenement of manifestatie verbieden of opschorten indien dit nodig is ter voorkoming van verstoring van de openbare orde. Overtreding van dit verbod kan worden bestraft met een boete of hechtenis. De plaatselijke politie houdt toezicht op het verloop van de evenementen en manifestaties.

Spanje kent een speciale wet met bepalingen ter voorkoming en bestrijding van gewelddadigheden bij sportevenementen, de wet nr. 10 (15 oktober 1990). Nadere voorschriften zijn opgenomen in het Koninklijk Decreet 769 (21 mei 1993). Deze wetgeving kent een aantal preventieve voorschriften, zoals een verbod op symbolen die geweld stimuleren, het verbod wapens of gevaarlijke voorwerpen te dragen en het verbod alcoholische dranken te nuttigen. Verder regelt de wet dat informatie wordt uitgewisseld tussen de bestuurlijke autoriteiten en de politie over supportersgroepen, het scheiden van supportersgroepen, het langs een voorgeschreven route begeleiden van supportersgroepen en preventieve controles op alcohol- en drugsgebruik.

De Organieke wet nr. 9 (15 juli 1983) regelt in artikel 5 de vrijheid van vergadering. De burgemeester kan een vergadering opschorten of beëindigen indien daardoor de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord. Uit jurisprudentie volgt dat aan dit verbod strenge eisen worden gesteld: er moet een daadwerkelijke en goed gefundeerde aanleiding zijn om te veronderstellen dat de openbare orde wezenlijk wordt verstoord. Tegen het verbod staat beroep open op de rechter.

³¹⁾ De *Subdelegado del Gobierno*, de vertegenwoordiger van de nationale regering in de provincie.

Zweden

Net als in Nederland is in Zweden de vrijheid van vergadering³² en van demonstratie³³ verankerd in de Grondwet. In hoofdstuk 1 van de Zweedse Wet op de openbare orde³⁴ zijn regels opgenomen met betrekking tot evenementen, manifestaties en demonstraties. Voor manifestaties en demonstraties dient de politie toestemming te geven, hoewel in sommige gevallen kan worden volstaan met het informeren van de politie³⁵. De politie kan alleen toestemming weigeren als dit noodzakelijk is in het licht van de openbare orde en veiligheid. Er moet dan sprake zijn van een concrete dreiging van strafbare feiten of ordeverstoringen. In de praktijk weigert de politie zelden toestemming voor een manifestatie of demonstratie. In de regel volstaat de politie met het stellen van voorschriften om de manifestatie of demonstratie ordelijk te laten verlopen.

Niettemin kan de politie het recht inperken om een manifestatie, demonstratie of evenement te organiseren. De politie kan ze laten afgelasten of doen beëindigen en verspreiden³⁶, bijvoorbeeld als ze worden georganiseerd, terwijl het verzoek om toestemming in een eerder stadium is afgewezen. Het organiseren van een manifestatie of demonstratie zonder toestemming, vormt op zichzelf genomen een onvoldoende grondslag om die te doen beëindigen en verspreiden. Verder kan een manifestatie of demonstratie worden beëindigd en verspreid als zich een ernstige verstoring van de openbare orde voordoet, bijvoorbeeld het plegen van strafbare feiten (vernielingen, geweldpleging). Een evenement kan worden beëindigd als er (niet openbare orde specifieke) strafbare feiten worden gepleegd of anderszins de openbare orde wordt verstoord. De politie kan een manifestatie, demonstratie of evenement ook verbieden indien een eerdere vergelijkbare manifestatie, demonstratie of evenement heeft geleid tot een verstoring van de openbare orde³⁷. Hiervoor moeten zwaarwegende gronden worden aangevoerd. De politie maakt van dit artikel in de praktijk dan ook niet of nauwelijks gebruik.

In het geval de politie, met het oog op de handhaving van de openbare orde, heeft besloten een manifestatie, demonstratie of evenement te laten afgelasten, doen beëindigen of verspreiden, kan zij op basis van de Politiewet³⁸ deelnemers en toeschouwers wegsturen of verwijderen indien dit nodig is om bovengenoemd besluit te effectueren. De politie moet eerst een waarschuwing geven. Ook indien er geen sprake is van een manifestatie, demonstratie of evenement kan de politie bij een (dreigende) verstoring van de openbare orde personen wegsturen of verwijderen³⁹. Ook in dit geval moet de politie eerst een waarschuwing geven. Het moet dan wel gaan om personen die deel uitmaken van het publiek dat de openbare verstoort of dreigt te verstoren. Het artikel is dus niet van toepassing op toevallige passanten.

De politie kan, op basis van de Politiewet⁴⁰, bepaalde gebieden afsluiten of de toegang daartoe ontzeggen, indien en voor zolang dat nodig is om de openbare orde te handhaven.

³²⁾ Hoofdstuk 2, artikel 1,3 van de Zweedse Grondwet.

³³⁾ Hoofdstuk 2, artikel 1,4 van de Zweedse Grondwet.

³⁴⁾ Wet op de openbare orde, 1993:1617.

³⁵⁾ Artikelen 4 en 5 van de Wet op de openbare orde.

³⁶⁾ Hoofdstuk 2, artikelen 22 –24 van de Wet op de openbare orde.

³⁷⁾ Hoofdstuk 2, artikel 25 van de Wet op de openbare orde.

³⁸⁾ Artikel 13b van de Politiewet, Politiewet 1984:387.

³⁹⁾ Artikel 13c van de Politiewet.

⁴⁰⁾ Artikelen 23 en 24 van de Politiewet.

In het verlengde hiervan kan de politie een groep demonstranten bevelen een bepaalde route te volgen. De politie kan deze maatregel handhaven op basis van art 13 van de Politiewet (wegsturen of verwijderen personen).

3.3 Vrijheidsbeperking en -ontneming

Voor een goed begrip wordt hier nog even aangehaald dat de Nederlandse regeling van bestuurlijke ophouding is gebaseerd op de artikelen 154a en 176a Gemeentewet. In deze artikelen is bepaald dat “groepen van personen” die bepaalde voorschriften of bevelen “groepsgewijs niet naleven” tijdelijk kunnen worden opgehouden en overgebracht naar een daartoe aangewezen plaats “ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving”. Het kenmerkende van deze regeling is dat het gaat om *groepen* van personen en, behalve om het herhalen van niet-naleving, ook om het *voorkomen* van niet-naleving. Juist op deze beide punten is de vergelijking van de regelingen in het buitenland met de Nederlandse regeling van belang, wanneer het gaat om vrijheidsbeperking en -ontneming.

België

De politie kan, op grond van artikel 31, eerste lid, van de Wet op het politieambt (5 augustus 1992), een ieder arresteren die daadwerkelijk de openbare rust verstoort, alsmede een ieder van wie op redelijke gronden, zoals op grond van gedrag, concrete aanwijzingen of van de omstandigheden de verdenking bestaat dat hij of zij een strafbaar feit voorbereidt dat de openbare rust en veiligheid ernstig zal verstoren en tot slot een ieder die een overtreding begaat die de openbare rust of veiligheid ernstig in gevaar brengt.

Op grond van artikel 31, tweede lid, kan de politie een ieder aanhouden die de openbare rust verstoort en deel uitmaakt van een gewapende samenshoring, een samenshoring die gepaard gaat met criminele handelingen of delicten jegens mensen of goederen, een georganiseerde samenshoring of een samenshoring die georganiseerd wordt met het oog op vernielingen, bloedbaden of plunderingen of om mensen naar het leven te staan of hen lichamelijk letsel toe te brengen, of een samenshoring die zich verzet tegen de uitvoering van een wet, een politieverordening of een maatregel van de politie.

De duur van deze aanhouding mag, op grond van artikel 31, derde lid, de door de omstandigheden gerechtvaardigde tijd niet overschrijden, en mag ten hoogste twaalf uren bedragen. Wanneer de aanhouding overgaat in in verzekeringstelling, oftewel, wanneer de aangehouden persoon een overtreding heeft begaan, wordt deze maximale duur verlengd tot vierentwintig uur, hetgeen de grondwettelijk toegestane duur van in verzekeringstelling is (artikel 32 Wet op het politieambt en artikel 12, lid 3 van de Grondwet).

Uit de Wet op het politieambt blijkt dat de politie slechts in gevallen van volstrekte noodzaak mag overgaan tot vrijheidsbeneming. Tevens blijkt uit de wet en de toelichting dat minimaal sprake moet zijn van daadwerkelijke ordeverstoringen of van voorbereidingshandelingen die erop duiden dat personen de orde gaan verstoren. De wet maakt derhalve puur preventieve aanhoudingen niet mogelijk⁴¹.

Degene die op grond van de hierboven beschreven regeling staande wordt gehouden staat geen enkel rechtsmiddel ter beschikking vanwege de korte duur van deze maatregel. Hij kan

⁴¹) M.A.D.W. de Jong, Orde in beweging, diss. RUU, Deventer 2000, p. 272.

wel verzoeken om een vertrouwenspersoon te waarschuwen (art. 31, laatste lid, Wet op het Politieambt).

Wanneer de aanhouding overgaat in inverzekeringstelling heeft de aangehouden persoon vierentwintig uur lang ook geen rechtsmiddel ter beschikking. Wel is de inverzekeringstelling gebonden aan de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van de wet van 20 juli 1990 betreffende voorlopige hechtenis en dient de aangehouden persoon voor het einde van deze termijn aan een onderzoeksrechter te worden voorgeleid of in vrijheid te worden gesteld.

Duitsland (Hessen)

Op grond van artikel 32 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen is de politie gemachtigd onder bepaalde omstandigheden personen bestuurlijk aan te houden (Gewahrsam). Deze aanhouding is een maatregel die gelijk staat aan vrijheidsbeneming in de zin van artikel 2, tweede lid, sub 2 en artikel 104, tweede lid van de Duitse Grondwet en zij gaat derhalve verder dan een inperking van de vrijheid.

Onderscheiden kunnen worden onder meer: verzekerde bewaring (Schutzgewahrsam) conform artikel 32, eerste lid, sub 1 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen, verzekerde bewaring (Sicherheitsgewahrsam) ingevolge sub 2 van deze wet (o.a. ter voorkoming van schending van de openbare orde met aanzienlijke gevolgen voor het publieke domein), hechtenis in verband met het niet-nakomen van een bevel tot doorlopen conform artikel 32, tweede lid, van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen en de vrijheidsbeneming ter vaststelling van de identiteit conform artikel 35 van die wet.

De vrijheidsbeneming bij wijze van preventieve maatregel, conform de artikelen 32 tot 35 van bovengenoemde wet heeft een kortstondige karakter. De maatregel wordt beëindigd zodra de reden waarom de politie daartoe overging is weggefallen of de voortzetting van de vrijheidsbeneming door de rechter onrechtmatig is verklaard. Zij eindigt in elk geval aan het eind van de dag, derhalve om 24.00 uur, behalve wanneer op grond van artikel 35, eerste lid voortzetting van de vrijheidsbeneming door de rechter is bevolen. De vrijheidsbeneming ten behoeve van het vaststellen van de identiteit mag ingevolge artikel 35, tweede lid niet langer dan 12 uur duren.

Frankrijk

In Frankrijk vindt het vrijheidsbeneming slechts plaats bij strafvervolgingen. Bestuurlijke ophouding bestaat niet in het Franse recht. Alleen het bepaalde in artikel 15 EVRM (oorlog of andere vormen van openbaar gevaar voor het voortbestaan van het land) kan heel strikt genomen, indien de situatie dat vereist, een legitimering vormen voor buitengerechtelijke vrijheidsbeneming.

Indien de bevoegdheden van de politie een identiteitscontrole wettigen, is het op grond van het Franse wetboek van strafrecht toegestaan - onder omstandigheden die normaliter geen vrijheidsberoving wettigen - om ter plaatse, of in een politieruimte, iedereen vast te houden die weigert zich te legitimeren of zijn identiteit niet kan aantonen gedurende de tijd die nodig is om de identiteit vast te stellen tot een maximum van vier uur. Daartoe kan alleen worden besloten door een opsporingsambtenaar. De gearresteerde moet vervolgens wel onmiddellijk voor de officier van de politie verschijnen.

In het kader van de strafvervolging is verzekerde bewaring (voorlopige hechtenis) door een officier van de gerechtelijke politie mogelijk gedurende maximaal 48 uur (2 x 24 uur). In 2000 is de garantie van vermeende onschuld en zijn de rechten van personen die in verzekerde bewaring zijn gesteld aanzienlijk versterkt. Voorheen waren er geen belemmeringen om ook een getuige in verzekerde bewaring te stellen, aangezien er geen aanwijzingen nodig waren dat iemand had deelgenomen aan strafbare feiten. Maar sinds 2000 is aan deze mogelijkheid een eind gemaakt: indien tegen iemand geen enkele aanwijzing in die zin bestaat kan hij slechts worden vastgehouden voor de tijd die strikt nodig is om betrokkene te horen.

Griekenland

In Griekenland ligt het accent voor wat betreft de vrijheidsbeperking of -ontneming op het strafrecht. Vrijheidsbenemende maatregelen zijn niet van bestuursrechtelijke maar van strafrechtelijke aard. De Grondwet (artikel 6) en het Griekse wetboek van strafrecht bepalen in welke gevallen detentie is toegestaan en binnen welke maximumtermijn de gearresteerde aan de rechter moet zijn voorgeleid. Bij overschrijding van die termijnen moet de arrestant onmiddellijk worden vrijgelaten. Bij overtreding daarvan kunnen personen die verantwoordelijk zijn voor de opsluiting worden gestraft en tot schadevergoeding worden veroordeeld.

Italië

In Italië ligt het accent voor wat betreft de vrijheidsontneming of -beperking geheel op het strafrecht. Beperkingen van de persoonlijke vrijheid kunnen uitsluitend worden opgelegd, in gevallen waarin het Italiaanse wetboek van strafrecht een dergelijke bevoegdheid toekent. Bij de uitoefening van de strafrechtelijke bevoegdheden gelden de gebruikelijke vergelijkbaar met de in ons land bestaande regels over tijdsduur, voorgeleiding aan een rechter en rechtsbescherming.

Oostenrijk

De veiligheidspolitie kan op grond van artikel 35 van het Oostenrijkse Federale wetboek van strafrecht (1001/52)⁴² vrijheidsontnemende maatregelen treffen in gevallen van verstoring van de openbare orde, de overtreding van een verbod tot het verblijven op een verboden plaats en het overtreden van een noodverordening, indien de identiteit van de overtreder niet is vast te stellen, er gegronde reden bestaat dat hij zich probeert te onttrekken aan strafvervolging of de betrapte ondanks aanmaning volhardt in de voortzetting van de strafbare handeling of deze probeert te herhalen. Na arrestatie worden overtreeders overgedragen aan de strafrechtelijke autoriteiten. De maximale periode van arrestatie is 24 uur.

In het kader van de handhaving van de openbare orde kan de veiligheidspolitie op grond van artikel 50 van de Veiligheidspolitiewet maatregelen van "rechtstreeks gezag" uitoefenen als dit nodig is ter verdediging van aangevallen rechtsgoederen. Zo'n maatregel kan bijvoorbeeld inhouden dat er een omsingeling plaatsvindt van gewelddadige demonstranten door een kordon van de politie, waarmee moet worden bereikt dat reischoppers zich niet kunnen onttrekken aan een identiteitsvaststelling. Zodoende worden personen tijdelijk in hun bewegingsvrijheid beperkt. De Oostenrijkse rechtspraak heeft dergelijke handelingen

⁴²⁾ In samenhang met art. 81 Veiligheidspolitiewet.

aanvaardbaar geoordeeld⁴³. Bij de concrete toepassing van een dergelijke maatregel is de tijdscomponent van beslissend belang. Wanneer de omsingeling slechts zo lang duurt als beslist noodzakelijk is om de identiteitsvaststelling te kunnen realiseren, is de handeling doorgaans wetmatig. Dit is echter weer afhankelijk van verscheidene variabelen, bijvoorbeeld het aantal omsingelde personen. Een nauwkeurige tijdsopgave hoe lang de omsingeling in het algemeen mag duren kan hiermee niet worden gegeven, zodat een uitspraak daarover weer afhankelijk is van een individuele benadering.

Portugal

Ook in Portugal kan iemand alleen van zijn vrijheid worden beroofd ter vaststelling van zijn identiteit of ter zake van een strafbaar feit in voorlopige hechtenis. Beide bevoegdheden zijn gebaseerd op het Portugese wetboek van strafrecht. Voor het vaststellen van de identiteit van verdachten door de politie, mag de vrijheidsbeneming niet langer duren dan daarvoor strikt noodzakelijk, tot een maximum van 6 uur. Personen die op heterdaad worden betrapt bij het plegen van een misdrijf mogen niet langer dan 48 uur in voorarrest worden gehouden. Tijdens het voorarrest wordt de arrestant direct of zo spoedig mogelijk beoordeeld door middel van een verkorte procedure, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Wanneer dit niet het geval is, moet hij worden voorgeleid aan een strafrechter, die het eerste verhoor afneemt. Voor aanhouding op heterdaad is vereist dat er een misdrijf is gepleegd, hetgeen inhoudt dat deze maatregel geen preventief karakter heeft.

Spanje

Volgens de Spaanse grondwet kan de bestuurlijke overheid geen vrijheidsbenemende sancties opleggen. Wel kunnen op grond van de Organieke wet nr. 2 (13 maart 1986) groepen voetbalsupporters die als gevaarlijk of gewelddadig worden beschouwd door de politie in het stadion onder controle worden gehouden, teneinde gewelddadigheden te voorkomen.

Voorts kan de politie personen op grond van de Organieke wet nr. 1 (1992) de identiteit vragen van degenen die zich op de openbare hoofdweg, of enige andere openbare plaats bevinden, wanneer dat nodig is voor “het beschermen van de veiligheid” en kunnen zij personen die zich niet kunnen worden geïdentificeerd, verplichten mee te gaan naar het dichtstbijzijnde politiebureau dat de juiste middelen heeft om de identificatieonderzoeken uit te voeren. Deze vorm van vrijheidsbeneming wordt in Spanje “retentie” genoemd en is toegestaan om alleen de identiteit van een persoon vast te stellen, voor een duur die strikt noodzakelijk is om de formaliteiten te vervullen.

In het geval de betrokken persoon weigert zijn identiteitskaart te tonen, of weigert met de politie mee te gaan naar het bureau teneinde zijn identiteit te laten vaststellen, worden het Spaanse wetboek van strafrecht en het Spaanse wetboek van strafvordering toegepast⁴⁴.

Daarnaast bestaat er de gebruikelijke strafrechtelijke preventieve hechtenis op grond van het Spaanse wetboek van strafrecht. Bij hechtenis van verstoorders van de openbare orde die onderdeel zijn van een grote groep moet de relatie tussen de verstoorders en het begaan of

⁴³) Bijvoorbeeld de Onafhankelijke Senaat van Oberösterreich 1 oktober 1997, regel 420142/36/Gf/Km.

⁴⁴) Artikel 634 van het Spaanse Wetboek van strafrecht bestraft de (niet ernstige) ongehoorzaamheid ten aanzien van leden van de ordestrejdkrachten, hetgeen wordt beschouwd als een overtreding, met een boete.

het mogelijk begaan van een strafbaar feit aanwezig zijn. Daarbij gelden vergelijkbare met de in ons land bestaande regels over tijdsduur, voorgeleiding aan de rechter en rechtsbescherming.

Zweden

De artikelen 13 – 13c van de Politiewet geven de politie de bevoegdheid om maatregelen te nemen tegen personen die een waarschuwing of een aanwijzing van de politie niet opvolgen. Op die grond kan zo iemand in hechtenis worden genomen voor maximaal zes uur. De gehechte persoon dient zo snel mogelijk te worden verhoord. De maatregel dient voortdurend te worden heroverwogen vanaf het moment dat iemand in hechtenis is genomen. Het doel van de ondervraging is primair om te bezien onder welke omstandigheden de maatregel is toegepast en of er een grond is voor vervolging. De gehechte persoon dient zo snel mogelijk na het verhoor te worden vrij gelaten. Artikel 13c geeft de politie ook de bevoegdheid maatregelen te nemen tegen leden van een menigte die de openbare orde verstoort. Een “lid van een menigte” is in dit verband iedereen die deel uitmaakt van de menigte en die zich bewust is van het feit dat de menigte de openbare orde verstoort. De maatregelen zijn echter niet toepasbaar op een persoon die bij toeval deel uitmaakt van de menigte of die toevallig passeert.

Op grond van artikel 13c kan de politie om iemand te verwijderen ook meerdere mensen korte tijd op een plaats ophouden om uit te zoeken wie deel uitmaken van de menigte, wie daarvan verwijderd moeten worden en hoe dat het beste kan worden gedaan. Een menigte mag echter niet worden opgehouden met het enkele doel om daarmee een enkeling die zich daarin bevindt op te houden. Dat zou détournement de pouvoir opleveren. Wel is het ophouden van een menigte korte tijd toegestaan als vervolgens een enkeling daaruit kan worden gearresteerd. Het ophouden van een menigte is ook niet toegestaan op grond van het feit dat er niet genoeg politiemensen zijn of dat vervoer voor degenen die moeten worden gearresteerd niet geregeld kan worden.

3.4 Cameratoezicht

België

De Belgische rapportage bevat geen informatie over cameratoezicht.

Duitsland (Hessen)

De Duitse rapportage bevat geen informatie over cameratoezicht.

Frankrijk

Artikel 10 van de Oriëntatie- en programmawet met betrekking tot de veiligheid (21 januari 1995) regelt de uitzending en opname van beelden door middel van videobewaking op de openbare weg en op plaatsen en in gebouwen die extra gevoelig zijn voor geweld en diefstal, om zodoende de veiligheid van personen en goederen te waarborgen. In het decreet van 17 oktober 1996 en de circulaire van 22 oktober 1996 zijn de toepassingsvoorwaarden vastgelegd.

Bovengenoemde wet biedt een aantal garanties, waaronder duidelijke en permanente voorlichting aan het publiek over het bestaan van een videobewakingsysteem, het verbod op het afspelen van videobeelden die in woningen zijn opgenomen, het recht van betrokkenen op inzage in de opnamen en de verplichte vernietiging van de opnamen binnen een maand.

Alleen het bevoegd gezag kan tot invoering van videobewaking op de openbare weg besluiten. Het bevoegd gezag omvat in dit geval niet alleen de burgemeester of de prefect maar ook (semi-publieke) instanties als de verkeers-, spoorweg-, en (lucht)havenpolitie alsmede de Franse spoorwegen, de openbaar vervoeronderneming van Parijs, ziekenhuizen en exploitanten van snelwegen.

Voor de plaatsing van videobewakingssystemen is goedkeuring vereist van de prefect. Deze raadpleegt hiertoe een speciale departementale commissie, voorgezeten door een (oud) magistraat. De ruimten en gebouwen waarin camera's worden geplaatst moeten aan de volgende voorwaarden voldoen: ze moeten open zijn voor het publiek en ze moeten zich op de openbare weg bevinden of op een plek met een verhoogde kans op geweld of diefstal. De commissie houdt ook toezicht op het bereik van de camera's, op het ongewenst *inzoomen*, op de informatieborden die het publiek op de aanwezigheid van camera's attenderen en op het in acht nemen van de bewaartermijn voor de opnamen.

Griekenland

De Griekse rapportage bevat geen informatie over cameratoezicht.

Italië

Italië kent geen (wettelijke) regeling met betrekking tot cameratoezicht. Het gebruik van camerabeelden komt wel aan de orde bij de aanpak van ordeverstoringen rond sportwedstrijden. De Italiaanse ministerraad heeft recent een wet⁴⁵ goedgekeurd met nieuwe en zwaardere strafbepalingen om supportersgeweld tegen te gaan. Op basis van deze wet kan de politie supporters, binnen 48 uur na een sportevenement, arresteren die ervan worden verdacht een misdrijf te hebben gepleegd. Een dergelijke verdenking kan worden ontleend aan bewijsmiddelen zoals films en foto's die tijdens het evenement zijn gemaakt.

Oostenrijk

De Oostenrijkse rapportage bevat geen informatie over cameratoezicht.

Portugal

In Portugal maakt men op het gebied van cameratoezicht onderscheid tussen cameratoezicht op plaatsen die beperkt (onder voorwaarden) toegankelijk zijn voor het publiek en plaatsen die vrij toegankelijk zijn voor het publiek.

Wat betreft de eerstgenoemde vorm van cameratoezicht, regelen diverse wettelijke bepalingen het gebruik van cameratoezicht. Het gaat dan om cameratoezicht in kansspelgelegenheden⁴⁶, horecagelegenheden waar kan worden gedanst⁴⁷, stadions en sporthallen⁴⁸. In die gelegenheden dient men te beschikken over een toezicht- en bewakingssysteem door middel van een gesloten videocircuit. Daarnaast is er een wet waarin het gebruik van cameratoezicht is geregeld voor particuliere bewakingsdiensten⁴⁹.

⁴⁵⁾ Uitvaardigingwet nr. 336 van 20 augustus 2001.

⁴⁶⁾ Wettelijk Decreet nr. 422/89 van 2 december 1989 in samenhang met Wettelijk Decreet nr. 10/95 van 19 januari 1995.

⁴⁷⁾ Verordening nr. 26/99 van 16 januari 1999.

⁴⁸⁾ Wettelijk Decreet 39/98 van 4 augustus 1998.

⁴⁹⁾ Wettelijk Decreet 231/98 van 22 juli 1998.

Het gebruik van cameratoezicht behoort tot de verantwoordelijkheid van de exploitanten van die gelegenheden. Een van de wettelijke voorwaarden waaraan men dient te voldoen is het aanbrengen van waarschuwingen om het publiek te informeren dat van cameratoezicht gebruik wordt gemaakt.

Voor cameratoezicht op plaatsen die onbeperkt voor het publiek toegankelijk zijn, bestaat geen specifieke wetgeving⁵⁰. Het komt wel voor in de praktijk. De toelaatbaarheid van deze vorm van cameratoezicht is omstreden, zo blijkt uit de juridische literatuur.

Spanje

Het cameratoezicht in Spanje is geregeld in de Organieke wet nr. 4 (1997) en het Koninklijk Decreet nr. 596 (16 april 1999) dat het gebruik toestaat van camera's voor de openbare veiligheid en de bescherming van de openbare orde, wanneer dit strikt noodzakelijk is en bepaalde garanties met betrekking tot rechten van derden in acht worden genomen.

Aan het gebruik van camera's is een aantal voorwaarden verbonden. Ten eerste mag men, zonder toestemming van de eigenaar, geen camera's in woningen gebruiken. Ten tweede moeten de opnames (bruikbaar of niet bruikbaar) binnen een maand worden vernietigd. Betrokken hebben, onder voorwaarden, het recht om de opnamen te bekijken en om opnamen te laten wissen. Het is verplicht om het publiek te attenderen op het gebruik (binnen een gebied van 500 meter) van camera's.

Volgens artikel 4 van bovengenoemde wet kunnen camera's worden geïnstalleerd om openbare gebouwen en faciliteiten ten behoeve van de nationale veiligheid te beschermen en om schendingen van de openbare veiligheid op te sporen en schade tegen personen en goederen te voorkomen.

Het wettelijk kader voor het gebruik van camera's maakt onderscheid in het gebruik van vaste camera's en het gebruik van mobiele camera's. Voor de installatie van vaste camera's in openbare ruimten is voorafgaande toestemming van de gouverneur in de provincie vereist. Daarnaast is een advies vereist van een speciale commissie die wordt voorgezeten door de voorzitter van het provinciale gerechtshof⁵¹, waarin verder onder andere een vertegenwoordiger van de nationale regering, een procureur-generaal en een burgemeester, die de gemeenten in de regio vertegenwoordigt zitting hebben. Indien de commissie van oordeel is dat de installatie van camera's geen geschikt middel is ter handhaving van de openbare orde en veiligheid, dient de gouverneur zich daaraan te houden. Tegen de beslissing van de gouverneur kan beroep worden ingesteld bij het regionale hof.

Voor het gebruik van mobiele camera's moet er goedkeuring zijn van het hoofd van de politie. Daarvoor is vooraf geen advies van bovengenoemde commissie vereist. De commissie ziet echter wel toe op de toepassing en het gebruik van de opnames die door deze mobiele camera's zijn gemaakt. Wanneer het gebruik van de camera's rechtmatig is

⁵⁰) Artikel 4 lid 1 a van de Wet inzake de organisatie en het functioneren van de openbare veiligheidspolitie (nr. 5/95, 27 januari 1995), stelt als enige politiemaatregel vast het georganiseerde toezicht op mensen, gebouwen en plaatsen gedurende een bepaalde periode.

⁵¹) Het hof dat zich in de hoofdstad van de provincie bevindt. De aanwijzing van de voorzitter van het hof tot voorzitter van de commissie die adviseert over de installatie van camera's, heeft nogal wat kritiek opgeleverd omdat tegen de beslissing van de regeringsgedelegeerde tot plaatsing van een camera beroep kan worden ingesteld bij hetzelfde hof.

geschied en de camera's overtredingen hebben vastgelegd, moet de politie de band binnen 72 uur na opname aan de rechter overhandigen.

Zweden

De Zweeds Grondwet⁵² verbiedt geheim cameratoezicht in het privé domein. Cameratoezicht (al dan niet verborgen) in publieke ruimten is wel toegestaan en nader geregeld in de Wet op 'verborgen' cameratoezicht⁵³ en de Wet op 'open' cameratoezicht⁵⁴.

Op basis van deze wetgeving is verborgen cameratoezicht alleen toegestaan in het kader van een strafrechtelijk onderzoek waarin sprake is van een verdachte van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van twee jaar of meer is gesteld. Er moet bovendien sprake zijn van een bijzonder belang voor het onderzoek en er moet zijn voldaan aan het vereiste van proportionaliteit. Deze vorm van cameratoezicht wordt dus niet gebruikt voor (preventieve) handhaving van de openbare orde.

Open cameratoezicht is toegestaan ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde en ter waarborging van de veiligheid. In de regel is hiervoor toestemming vereist van een speciale gemeentelijke commissie. Bij hoge uitzondering mag de politie van dit voorschrift afwijken.

Het gebruik van handmatig bedienbare camera's in publieke ruimten is in Zweden niet wettelijk geregeld. De heersende opvatting is dat het valt onder artikel 8 van de Politiewet. In ieder geval moet zijn voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

3.5 Identiteitscontroles, fouillering en inbeslagname

België

Op grond van artikel 34 lid 1 van de Wet op het politieambt (5 augustus 1992) zijn politieambtenaren bevoegd tot het controleren van de identiteit van ieder persoon wiens vrijheid wordt ontnomen of die een misdrijf heeft gepleegd. Zij kunnen eveneens de identiteit controleren van ieder persoon indien zij, op grond van zijn gedragingen, materiële aanwijzingen of omstandigheden van tijd of plaats redelijke gronden hebben om te denken dat hij wordt opgespoord, dat hij heeft gepoogd of zich voorbereidt om een misdrijf te plegen of dat hij de openbare orde zou kunnen verstoren of heeft verstoord. Daarnaast is de politie op grond van lid 3 van het onderhavige artikel bevoegd identiteitscontroles uit te voeren, teneinde de openbare veiligheid te handhaven of de naleving te verzekeren van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. In België zijn personen ouder dan 15 jaar verplicht op vordering van een politieambtenaar hun identiteitsbewijs te tonen⁵⁵. Personen die zich niet kunnen legitimeren, mogen 24 uur administratief in bestuurlijke hechtenis worden genomen om hun identiteit te doen vaststellen

⁵²⁾ Hoofdstuk 2, artikel 6 van de Zweedse Grondwet.

⁵³⁾ Wet van 1995:1506.

⁵⁴⁾ Wet van 1998:150.

⁵⁵⁾ Vgl. de notitie van de minister van Justitie over een beperkte uitbreiding van identificatieplichten, in het kader waarvan een kort onderzoek is gedaan naar identificatieplichten in het buitenland, Kamerstukken II, 28 069, nr 1.

Op grond van artikel 28 lid 1 van de Wet op het politieambt kunnen politieambtenaren om zich ervan te vergewissen dat een persoon geen wapen draagt of enig voorwerp dat gevaarlijk is voor de openbare orde, in bij de wet bepaalde gevallen een veiligheidsfouillering doen. Dit kan door het betasten van het lichaam en de kleding van de gefouilleerde persoon evenals door de controle van de bagage. De fouillering wordt uitgevoerd op bevel en onder verantwoordelijkheid van een officier van politie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot fouilleren in het kader van gerechtelijke opdrachten, de zogenaamde gerechtelijke fouillering.

Ten slotte zijn politieambtenaren op grond van artikel 30 van de Wet op het politieambt bevoegd voorwerpen en dieren die een gevaar betekenen voor het leven en de lichamelijke integriteit van de personen en de veiligheid van goederen, in een voor publiek toegankelijke plaats, met het oog op de handhaving van de openbare rust, aan de eigenaar, de bezitter of de houder te onttrekken, zolang dat met het oog op de handhaving van de openbare rust is vereist. Deze bestuurlijke inbeslagneming geschiedt overeenkomstig de richtlijnen en onder verantwoordelijkheid van een officier van politie⁵⁶.

Duitsland (Hessen)

Voor wat betreft identiteitscontroles is de politie in de deelstaat Hessen op grond van artikel 18 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen (Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen) bevoegd tot het vaststellen van de identiteit. Deze bevoegdheid omvat het staande houden van de persoon en van deze te verlangen dat de meegevoerde identiteitsbewijzen te tonen. Conform lid 7 van artikel 18 van deze wet kan eveneens worden verlangd dat een identiteitsbewijs in de vorm van bijvoorbeeld een rijbewijs, een wapenvergunning of een jachtakte desgevraagd ter controle wordt getoond, wanneer betrokkene op grond van een wettelijk voorschrift verplicht is een dergelijk document bij zich te hebben. In Duitsland zijn personen van 16 jaar en ouder verplicht een identificatiebewijs te bezitten en dit op vordering van een daartoe bevoegde ambtenaar aan deze te verstrekken⁵⁷.

Op grond van artikel 36 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen (Durchsuchung und Untersuchung von Personen) is de politie bevoegd tot het preventief fouilleren en visiteren van personen. Het gaat daarbij onder andere om fouillering in het geval dat zaken zeker gesteld dienen te worden, de betrokkene kennelijk hulpbehoevend is, ter identificatie van de betrokkene en ter zekerheid van de betrokken ambtenaren. Bij het fouilleren van personen gaat het in wezen om de visitatie van het lichaam, de natuurlijke lichaamsopeningen en de kleding die deze persoon draagt. Artikel 37 van bovengenoemde wet (Durchsuchung von Sachen) regelt het doorzoeken van goederen. Dit kan gebeuren op gelijke gronden, maar kan ook dienen ter opsporing van in beslag te nemen voorwerpen of in hechtenis te nemen personen. In de praktijk zal het dikwijls gaan om het doorzoeken van voertuigen.

Artikel 40 tot 43 van bovengenoemde wet regelt de bevoegdheid voor het in verzekering stellen van goederen, de daarbij te volgen procedure, de beslaglegging en de daarop aansluitende ontmanteling c.q. vernietiging van de goederen. Met inverzekeringstelling wordt bedoeld de bevoegdheid de hand te leggen op een goed, opdat hier ambtelijk beslag op kan worden gelegd.

⁵⁶) W 1998-12-07/31, art. 183, 005.

⁵⁷) Zie noot 55.

De genoemde bevoegdheden kunnen naast toepassing op grond van de betreffende bevoegdheidsverlenende bepalingen, ook worden toegepast op grond van artikel 11 van de Wet op de openbare orde en veiligheid van de deelstaat Hessen. Krachtens dit artikel kan de politie optreden indien sprake is van een concreet gevaar voor de openbare orde of veiligheid. De algemene clausule dient als vangnet en heeft een subsidiair karakter, hetgeen wil zeggen dat er alleen een beroep op kan worden gedaan wanneer de beoogde maatregel niets reeds geregeld is in meer bijzondere voorschriften.

Frankrijk

In Frankrijk bestaan er strafvorderlijke bevoegdheden tot identiteitscontroles, ook wel omschreven als verificatie. Afhankelijk van het doel van de betreffende bevoegdheid kunnen deze controles zowel plaatsvinden zonder dat er sprake hoeft te zijn van een vermoedelijk begaan strafbaar feit, als na het begaan van een strafbaar feit.

Op basis van artikel 78 van het Franse wetboek van strafvordering⁵⁸ kunnen officieren van justitie en politieambtenaren preventief identiteitscontroles uitvoeren om openbare ordeverstoring te voorkomen, met name wanneer de veiligheid van personen en goederen in gevaar is. De identiteit van personen kan ongeacht het gedrag van de betreffende persoon worden gecontroleerd.

Ook foullering en inbeslagneming vinden plaats binnen het kader van strafvorderlijke bevoegdheden en in beginsel naar aanleiding van een geconstateerde overtreding van een wettelijk voorschrift⁵⁹. Maar foullering tijdens identiteitscontroles zonder dat een schending van een wettelijk voorschrift is geconstateerd, komt voor en wordt in de jurisprudentie geaccepteerd⁶⁰.

Griekenland

De Griekse rapportage bevat geen informatie over identiteitscontroles, foullering en inbeslagname.

Italië

In Italië zijn identiteitscontroles, foullering en inbeslagname gebaseerd op strafvorderlijke bevoegdheden.

Portugal

Identiteitscontroles, foullering en inbeslagname zijn in Portugal op strafvorderlijke leest geschoeid. In het bijzonder kan een persoon op grond van artikel 250 van het Portugese wetboek van strafvordering slechts in het geval hij wordt verdacht van het begaan van een strafbaar feit worden opgehouden ter vaststelling van zijn identiteit.

Oostenrijk

Voor wat betreft identiteitscontroles, foullering en inbeslagname geldt dat de Veiligheidspolitiewet daartoe bevoegdheden verleent, maar onder diverse voorwaarden, zoals samenhang met een mogelijke aanval⁶¹, de verdenking van het begaan van een

⁵⁸) Art. 78,1 – 6 van het Franse Wetboek van strafvordering.

⁵⁹) Art. 53 van het Franse Wetboek van strafvordering.

⁶⁰) Crim. 27 september 1988, Gaz. Pal. 14 april 1989.

⁶¹) Een acute bedreiging van de openbare orde en veiligheid.

strafbaar feit of in geval van een situatie waarin hulp dient te worden verleend. De veiligheidspolitie is in de genoemde gevallen op grond van artikel 35 van de Veiligheidspolitiewet bevoegd tot de vaststelling van de identiteit van de betrokkene.

Op grond van artikel 39 van de Veiligheidspolitiewet kan de veiligheidspolitie percelen, ruimten en voertuigen betreden om deze te doorzoeken bij dreigend gevaar van een aanval. Op grond van artikel 40 van bovengenoemde wet is de veiligheidspolitie bij dreigend gevaar van een aanval of ter bescherming van eigen of andermans lichamelijke veiligheid bevoegd tot het fouilleren van burgers. Op grond van artikel 41 van die wet kunnen de bestuurlijke autoriteiten door middel van een verordening een fouilleringsbevoegdheid in het leven roepen voor grote manifestaties (bijvoorbeeld voetbalwedstrijden).

Op grond van artikel 42 van de Veiligheidspolitiewet is de veiligheidspolitie bij dreigend gevaar van een aanval of ter bescherming van eigen of andermans lichamelijke veiligheid, bevoegd tot het zekerstellen van voorwerpen. Het betreft hierbij een speciale vorm van inbeslagneming met een preventief doel. Een soortgelijke bevoegdheid bestaat op grond van artikel 44 van die wet ten aanzien van zaken waarvan de eigenaar of bezitter onbekend is en waarvan het gevaar voor een aanslag kan opleveren of die noodzakelijk zijn in verband met eventuele hulpverlening.

Spanje

Preventieve bestuurlijke bevoegdheden om voortijdig in te grijpen in de activiteiten van een individu, teneinde de openbare orde te handhaven, bestaan uit door wat in het algemeen wordt genoemd “politiecontroles” die wegversperringen, fouilleringen, identificatieverzoeken en controles omvatten.

In dat kader is het van belang dat artikel 9 van de Organieke wet nr. 1 (1992) Spanjaarden die ouder zijn dan 14 jaar verplicht een officiële identiteitskaart te bezitten. Artikel 20 van deze wet machtigt de politie bij het uitoefenen van preventieve activiteiten of onderzoeksactiviteiten de identiteit te vragen van degenen die zich op de openbare weg, of enige andere openbare plaats bevinden, wanneer dat nodig is voor het beschermen van de veiligheid. Als invulling van het beschermen van de veiligheid kan worden aangemerkt, het schenden van een wettelijk voorschrift, in gevallen waarin de politie het plegen van openbare misdaden proberen te voorkomen, meer in het bijzonder wanneer een persoon zich in een positie bevindt om een misdrijf te plegen.

Op grond van artikel 11 van de Organieke wet nr. 2 (1986) zijn de ordestrejdkrachten bevoegd te fouilleren. Deze bevoegdheid wordt gezien als een preventieve maatregel die meestal wordt toegepast in bepaalde openbare plaatsen (zoals luchthavens of voetbalstadions), tezamen met preventieve politiecontroles (voortijdig aan grote concentraties mensen) en in relatie met wegversperringen.

Ten slotte kunnen op grond van artikel 16 en 18 van de Organieke wet nr. 9 (15 juli 1983), dat het recht op vergaderen regelt, bepaalde maatregelen worden genomen om de openbare veiligheid te beschermen wanneer er ernstige verstoringen van de openbare orde plaatsvinden, zoals vroegtijdige controle en confiscatie om het illegaal gebruik van wapens of enige andere middelen van agressie te voorkomen.

Zweden

Fouillering van burgers kan in Zweden plaatsvinden op grond van artikel 19-23 van de Zweedse Politiewet. Verondersteld mag worden dat deze bevoegdheid, naast die van inbeslagname en identiteitscontroles, verder hoofdzakelijk op strafvorderlijke leest is geschoeid. In Zweden bestaat wel een draagplicht van een identiteitsbewijs, maar het behoeft niet in alle situaties zonder opgave van redenen te worden getoond⁶².

⁶²⁾ Vgl. noot 55.

4. De bevoegdheden nader beschouwd

In dit hoofdstuk worden de in het vorige hoofdstuk beschreven bevoegdheden ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde nader beschouwd in het licht van de vraagstelling. Kort gezegd luidt deze: welke bevoegdheden bestaan er in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde, hoe worden deze toegepast en zijn deze bevoegdheden toepasbaar in Nederland? Een en ander tegen de achtergrond van de wens effectiever te kunnen optreden tegen (grootschalige) verstoringen van de openbare orde.

4.1 Typologieën

Uit de beantwoording van de vragenlijst komt naar voren dat het ene deel van de beschreven bevoegdheden wordt toegepast bij evenementen, manifestaties, demonstraties en vergaderingen en dergelijke en dat het andere deel wordt toegepast bij (internationale) voetbalwedstrijden en internationale topontmoetingen en dergelijke.

Om verstoringen van de openbare orde te voorkomen bij het eerste type gebeurtenissen, worden de gebruikelijke bestuurlijke bevoegdheden toegepast. Zo moet in de regel vooraf, al dan niet door middel van een vergunning, toestemming worden gevraagd voor het houden van een evenement, manifestatie of demonstratie. Het lokaal bestuur, veelal de burgemeester, kan, ter voorkoming van ordeverstoringen, toestemming weigeren of een evenement, manifestatie of demonstratie die reeds plaatsvindt (doen) beëindigen. Met hetzelfde doel kan de burgemeester vooraf voorwaarden stellen of maatregelen treffen, zoals het inperken van de route van een demonstratie of het afsluiten van een deel van de stad. Overtreding van dergelijke besluiten is veelal strafrechtelijk gesanctioneerd. Een en ander is te vergelijken met het vergunningensysteem voor evenementen uit gemeentelijke verordeningen (APV) en met de Wet openbare manifestaties, zoals wij die in Nederland kennen.

Bij het tweede type gebeurtenissen worden, ter voorkoming van verstoring van de openbare orde, praktische en organisatorische maatregelen getroffen met een preventief karakter of worden strafrechtelijke bevoegdheden zodanig toegepast dat ze, in zekere zin, een preventief effect hebben.

Zo is in een aantal van de onderzochte landen⁶³ speciale wetgeving in het leven geroepen ter voorkoming van gewelddadigheden bij voetbalwedstrijden. Op basis van deze wetgeving worden tal van (praktische) maatregelen getroffen, zoals bijvoorbeeld het scheiden en begeleiden van supporters(stromen), toezicht op de kaartverkoop, toegangscontroles waaronder fouillering en identiteitscontroles, alcoholcontroles, stadion- en omgevingsverboden, een verbod op openbare dronkenschap, informatie-uitwisseling over supporters en cameratoezicht. Daarnaast wordt ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde bij voetbalwedstrijden en in het bijzonder internationale topontmoetingen, een grote politiemacht ingezet.

Opvallend is dat voor het tweede type gebeurtenissen ook strafrechtelijke bevoegdheden worden gebruikt om verstoringen van de openbare orde voorkomen. Bijvoorbeeld door

⁶³) Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje.

identiteitscontroles, foullering op en inbeslagname van voorwerpen waarmee de openbare orde kan worden verstoord. Vrijheidsbeneming komt ook voor, maar uitsluitend in strafvorderlijk kader en op individuele basis. In een aantal onderzochte landen⁶⁴ wordt tijdelijke vrijheidsbeneming ook toegepast indien een persoon niet voldoet aan een identificatieplicht.

Daarnaast wordt in een aantal van de onderzochte landen⁶⁵ cameratoezicht gebruikt als middel om toezicht te houden op de openbare orde en veiligheid in het publiek domein, maar ook ter ondersteuning van de opsporing van strafbare feiten.

4.2 Effectief optreden tegen (grootschalige) openbare ordeverstoringen

Uit de toelichting bij de antwoorden op de vragenlijst blijkt over het algemeen dat de respondenten de Nederlandse problematiek herkennen alsmede de wens om effectiever te kunnen optreden tegen (grootschalige) ordeverstoringen. Ook in de onderzochte landen vinden de meest problematische ordeverstoringen plaats rond voetbalwedstrijden en internationale topontmoetingen. Wat de laatste categorie betreft signaleert men een tendens van professionalisering en verharding van demonstraties bij internationale topontmoetingen⁶⁶.

Uit het onderzoek komt naar voren dat verschillende benaderingen worden gevolgd bij de aanpak van met name bovengenoemd type van (grootschalige) ordeverstoringen. In een aantal landen⁶⁷ is gekozen voor, deels in de voorgaande paragraaf opgesomde, praktische en organisatorische maatregelen in de preventieve sfeer. Daarnaast wordt bij (dreigende) openbare orde verstoringen massaal politietoezicht toegepast. Deze benadering is ook in Nederland gevolgd.

Daarnaast beschikt een aantal (deels andere) landen⁶⁸ (ook nog) over strafrechtelijke bevoegdheden om preventief op te treden tegen openbare ordeverstoringen. Zo kunnen politiefunctionarissen in België de identiteit controleren van personen waarvan men het vermoeden heeft dat zij de openbare orde zouden kunnen verstoren of hebben verstoord⁶⁹. Zo kunnen Belgische politiefunctionarissen personen foulleren om zich er van te vergewissen dat zij geen een voorwerp bij zich dragen dat gevaarlijk is voor de openbare orde⁷⁰. Verder kunnen zij voorwerpen aan de eigenaar of bezitter onttrekken, met het oog op de handhaving van de openbare orde⁷¹. Ook in Duitsland (Hessen), Frankrijk en Spanje kunnen politiefunctionarissen preventieve identiteitscontroles uitvoeren om openbare orde verstoringen te voorkomen⁷². Duitse (Hessen) en Spaanse politiefunctionarissen kunnen

⁶⁴) Duitsland (Hessen), Frankrijk, Oostenrijk, Portugal en Spanje.

⁶⁵) Duitsland (Hessen), Frankrijk, Portugal, Spanje en Zweden.

⁶⁶) Bijvoorbeeld tijdens de vergadering van het *World Economic Forum* in Salzburg in juni 2001, de G 8 in Genua in juli 2001 en de EU-top in Gotenburg in de zomer van 2001.

⁶⁷) Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden.

⁶⁸) België, Duitsland (Hessen) Frankrijk, Oostenrijk en Spanje.

⁶⁹) Art. 34 Wet op het politieambt, zie ook paragraaf 3.5.

⁷⁰) Art. 28 Wet op het politieambt, zie ook paragraaf 3.5.

⁷¹) Art. 30 Wet op het politieambt, zie ook paragraaf 3.5.

⁷²) Art. 18 van de Wet op de openbare orde en veiligheid in de deelstaat Hessen, resp. art. 78 van het Franse wetboek van Strafvordering en art. 20 van de Organieke wet nr. 1 in Spanje, zie paragraaf 3.5.

eveneens preventief fouilleren⁷³. Ten slotte kunnen Duitse (Hessen) en Oostenrijkse politiefunctarissen kunnen voorwerpen preventief in beslag nemen⁷⁴.

Deze benadering is in Nederland niet gevolgd. Bovengenoemde bevoegdheden kunnen op ruimere schaal worden toegepast dan in Nederland, bij strafbare feiten die samenhangen met (dreigende) openbare ordeverstoringen. Ook de hierboven beschreven identiteitscontrole kan op ruimere schaal worden toegepast dan in ons land.

Verder komt uit het onderzoek naar voren dat in de onderzochte landen een effectievere aanpak van (grootschalige) openbare orde problemen niet is gezocht in een uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden, zoals dat in ons land is gebeurd met de bestuurlijke ophouding. Geen van de onderzochte landen kent een bevoegdheid tot *groeps* bestuurlijke vrijheidsbeneming. Een wettelijke grondslag hiertoe is niet gecreëerd. Er bestaan wel bevoegdheden tot bestuurlijke vrijheidsbeneming *op individuele basis*. Deze worden hieronder op een rij gezet.

België kent een regeling die is te vergelijken met de Nederlandse bestuurlijke ophouding. De Belgische wet⁷⁵ gaat in een enkel opzicht verder dan de Nederlandse bestuurlijke ophouding en in een ander opzicht minder ver. De Belgische wet maakt namelijk aanhouding van personen mogelijk die op redelijke gronden verdacht worden van het voorbereiden van misdrijven die de openbare orde of de openbare rust ernstig in gevaar brengen. Van "voorbereidingen" spreken de artikel 154a en 176a van de Nederlandse Gemeentewet niet.⁷⁶ Anderzijds spreekt de Belgische wet niet van "groepen van personen", zoals de genoemde Nederlandse artikelen, maar van "een persoon" waardoor reeds bij de aanhouding van elke persoon individueel moet vaststaan welke bezwaren er tegen hem zijn gerezen.

In Duitsland, althans in de deelstaat Hessen, kan de politie op grond van artikel 32 e.v. van de Wet op de openbare orde en veiligheid personen kortstondig (maximaal 12 uur) in bestuurlijke hechtenis nemen ter voorkoming van verstoring van de openbare orde. De maatregel wordt op individuele basis toegepast en is in dat opzicht evenmin als de hiervoor genoemde Belgische regeling vergelijkbaar met de Nederlandse bestuurlijke ophouding.

In Zweden kan de politie op grond van art. 13c van de Politiewet personen of een groep van personen ter plaatse voor een korte tijd vasthouden. Doel van deze maatregel is het vaststellen wie uit een groep ordeverstoorders moet worden weggestuurd of verwijderd en hoe dit dient te gebeuren. Ook in dit geval is de bevoegdheid tot het in hechtenis nemen van personen gericht op individuen en niet op groepen die de orde verstoren.

⁷³) Art. 36 van de Wet op de openbare orde en veiligheid in de deelstaat Hessen resp. art. 11 van de Organieke wet nr. 2, zie ook paragraaf 3.5.

⁷⁴) Art. 40 e.v. van de Wet op de openbare orde en veiligheid in de deelstaat Hessen resp. art. 42 van de Veiligheidspolitiewet, zie ook paragraaf 3.5.

⁷⁵) Art. 31 van de Wet op het politieambt (5 augustus 1992).

⁷⁶) Wel zou denkbaar zijn dat strafrechtelijke voorlopige hechtenis wordt bevolen terzake van misdrijven die inhoudelijk reeds een voorbereidend karakter hebben, zoals art. 132 en 285 WvSr.

Bovendien heeft zij geen preventief karakter en is zij uiteindelijk gericht op een strafrechtelijke afhandeling⁷⁷. Overigens blijkt de toepassing van deze bevoegdheid in de praktijk niet zonder problemen⁷⁸.

4.3 Toepasbaarheid in Nederland

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde naar de toepasbaarheid van de onderzochte bevoegdheden in Nederland.

De bestuurlijke bevoegdheden die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn min of meer vergelijkbaar met die in ons land. Ook de getroffen praktische en organisatorische maatregelen, zijn vergelijkbaar met die in ons land. Verdergaande (preventief) bestuurlijke bevoegdheden (bijv. groepsgewijze vrijheidsbeneming) zijn in het kader van het onderzoek niet aangetroffen.

De aangetroffen preventieve bestuurlijke bevoegdheden tot vrijheidsbeneming (België en Duitsland) worden op individuele basis toegepast. Zij zijn waar het gaat om hun preventieve karakter weliswaar ook denkbaar in Nederland, maar hebben evenals de Zweedse bestuurlijke bevoegdheden vanwege hun individuele karakter voor Nederland geen toegevoegde waarde. Bovendien blijkt de Zweedse bevoegdheid problematisch in de praktische toepassing.

Waar uit het onderzoek bevoegdheden naar voren zijn gekomen die verder gaan dan in Nederland, betreft het strafrechtelijke bevoegdheden. Strikt genomen vallen deze buiten het bereik van dit onderzoek. Indien men deze bevoegdheden in Nederland zou willen toepassen, is wijziging noodzakelijk van de strafwetgeving en de Wet op de identificatieplicht. Ten slotte dient men voor ogen te houden dat deze strafrechtelijke bevoegdheden alleen op individuele basis kunnen worden toegepast.

⁷⁷⁾ In dat verband is het opmerkelijk dat de Commissie Strafvordering 2001 in haar derde interim-rapport ('Dwangmiddelen en rechtsmiddelen', onder redactie van M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Gouda Quint Deventer 2002) een pleidooi houdt voor de 'terugkeer' naar het strafrecht bij vrijheidsbenemende maatregelen. Zie voor kritiek op dit standpunt T. Kooijmans, *Bestuurlijke ophouding is geen strafvordering, ook niet in 2001*, DD 32 (2002) afl. 4, p. 340-355.

⁷⁸⁾ Jaarverslag Parlementaire Ombudsman Zweden, JO 1992/93, pag. 69.

5. Conclusie

De vraagstelling van het onderzoek luidt: welke bevoegdheden bestaan er in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde, hoe worden deze toegepast en zijn deze bevoegdheden toepasbaar in Nederland?

Voor een overzicht van de bevoegdheden en de toepassing daarvan in de praktijk zij verwezen naar hoofdstuk 3. Wat de toepassing betreft vallen twee zaken op. Ten eerste: het lokaal bestuur handhaaft de openbare orde bij onder meer evenementen, manifestaties en demonstraties preventief door middel van een systeem van toestemming, geboden of verboden, al dan niet op basis van een vergunning waarbij specifieke voorschriften zijn gesteld. Het bestuur maakt voor de daadwerkelijke handhaving gebruik van de politie. De situatie in ons land is hiermee vergelijkbaar. Op dit punt zijn dan ook geen nieuwe bevoegdheden aangetroffen die toepasbaar en bruikbaar zouden zijn in Nederland.

Ten tweede: het lokaal bestuur handhaaft de openbare orde bij grootschalige ordeverstoringen rond voetbalwedstrijden en politieke topontmoetingen onder meer door middel van een scala van praktische preventieve maatregelen. Daarnaast zet het lokaal bestuur een grote politiemacht in om de orde te handhaven. Verder gebruikt men strafrechtelijke bevoegdheden, zoals foullering, inbeslagname of identiteitscontrole, in preventieve zin ter handhaving van de openbare orde. Sommige landen volstaan met praktische preventieve maatregelen en massaal politietoezicht, andere landen maken (daarnaast) ook gebruik van strafrechtelijke bevoegdheden.

In ons land wordt de eerste benadering gevolgd (praktische preventieve maatregelen en massale politie-inzet). Ook op dit punt zijn geen nieuwe bevoegdheden aangetroffen die toepasbaar en bruikbaar zijn in Nederland. Indien men voor de tweede benadering zou kiezen (preventief gebruik strafrechtelijke bevoegdheden), is wetwijziging noodzakelijk. Verder dient men voor ogen te houden dat deze strafrechtelijke bevoegdheden alleen op individuele basis kunnen worden toegepast.

In tegenstelling tot Nederland, kent geen van de onderzochte landen een bevoegdheid tot groepsgewijze bestuurlijke vrijheidsbeneming. Een wettelijke grondslag hiertoe is niet gecreëerd. In België, Duitsland (Hessen) en Zweden bestaan wel bevoegdheden tot bestuurlijke vrijheidsbeneming op individuele basis. Op zichzelf genomen zouden deze bevoegdheden toepasbaar zijn in Nederland. Ze hebben echter, gelet op de individuele toepassing en mede in acht genomen het reeds bestaande arsenaal aan bevoegdheden, voor Nederland weinig toegevoegde waarde.

Het lokaal bestuur maakt in sommige gevallen ook gebruik van cameratoezicht als middel om toezicht te houden op de openbare orde en veiligheid in het publiek domein. Cameratoezicht is in ons land inmiddels ook gebruikelijk. Mogelijk kan de wetgever zijn voordeel doen met wettelijke regelingen die in andere landen voor cameratoezicht zijn ontworpen⁷⁹.

⁷⁹⁾ Bijvoorbeeld de Spaanse wettelijke regeling voor cameratoezicht.

Bijlage 1**Deelnemende Universiteiten**

Land	Universiteit	Hoogleraar	Assistent
België	Université libre de Bruxelles	Prof. J. Messine	
België	College Th. More Université Catholique de Louvain	Prof. F. Delpérée	C. Molitor
Duitsland	Universität Gießen Fachbereich Rechtswissenschaft	Prof.. T. Groß	J. Kersjes
Frankrijk	Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)	Prof. M. Fromont	G. Lemiere
Griekenland	Université Nationale et Capodistrienne d'Athènes	Prof. A. Pantélis	J. Papparigopoulos, Panayiotis, P. Pechlivanidou
Italië	Università di Roma La Sapienza Istituto di Diritto Pubblico	Dr. M. Gnes	V. Porro
Oostenrijk	Universität Wien-Juridicum Institut für Staats- und Verwaltungsrecht	Prof. Dr. Th. Öhlinger	H. Eberhard
Portugal	Faculdade de Direito da Universidade Catolica Potuguesa de Lisboa	Prof. M. da Gloria Garcia	H.S. Monteiro
Spanje	Iniversidad de Castilla- La Mancha (Toledo) Centro de Estudios Europeos	Prof. L. Ortega Alvarez	I.M. Delgado
Zweden	Uppsala University Faculty of law	Prof. T. Bull	O. Danielsson J. Kellgren

Bijlage 2 Vragenlijst met toelichting (d.d. 22 mei 2001)

1. Inleiding

Op 19 maart 2001 hebben wij u een brief toegestuurd waarin wij u om uw medewerking hebben gevraagd aan een internationaal onderzoek naar preventief-bestuurlijke bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. Wij stellen uw medewerking zeer op prijs. In de bovengenoemde brief wordt nader ingegaan op de achtergrond en het doel van het onderzoek, waarna wij u een aantal vragen stellen naar het bestaan en het gebruik van bovengenoemde bevoegdheden in uw land.

2. Onderzoek in Europa naar preventief-bestuurlijke bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Nederland heeft de Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid/Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit te Rotterdam en het onderzoeks- en adviesbureau ES&E (Eysink Smeets & Etman) de opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar bestuurlijke bevoegdheden in het buitenland ter voorkoming van verstoring van de openbare orde.

Het onderzoek heeft een tweeledig doel. Allereerst informatie verzamelen voor de evaluatie van bestaande bestuursrechtelijke wetgevingsinstrumenten ter handhaving van de openbare orde. Ten tweede het onderzoeken van in het buitenland bestaande bevoegdheden die in Nederland toepasbaar zouden kunnen zijn. Met name willen wij inzicht krijgen in het bestaan en het gebruik in de praktijk van bestuurlijke bevoegdheden ter voorkoming van verstoring van de openbare orde. Het gaat in het bijzonder om bevoegdheden die preventief gebruikt kunnen worden door de bestuurlijke autoriteiten.

Het onderzoek strekt zich uit tot de landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika. Het onderzoek moet in de tweede helft van dit jaar zijn afgerond. Wij vragen u de antwoorden voor 1 augustus 2001 te retourneren. In de planning van het onderzoek is rekening gehouden met een verdiepingsslag in het najaar. Dit is afhankelijk van het beeld dat het onderzoek oplevert. Mocht de deadline van 1 augustus 2001 op onoverkomelijke bezwaren van uw kant stuiten, neemt u dan contact op met de helpdesk.

3. Achtergrond onderzoek

Het onderzoek moet worden gezien tegen de achtergrond van de wens om effectiever, dat wil zeggen in een vroegtijdig stadium, op te kunnen treden tegen groepsgewijze verstoringen van de openbare orde. In het recente verleden zijn de Nederlandse autoriteiten geconfronteerd met verstoringen van de openbare orde, zoals rellen bij voetbalwedstrijden, demonstraties, internationale topontmoetingen en ontruimingen van kraakpanden soms gepaard gaande met vuurwapenincidenten. De lokale autoriteiten hadden, gelet op de aard en de omvang van de ordeverstoringen, vooral de behoefte aan een bevoegdheid om groepen ordeverstoorders vroegtijdig op te pakken en voor langere tijd vast te houden om een escalatie van de ongeregelde toestanden te voorkomen. Het bestaande juridische instrumentarium biedt daartoe op dit moment onvoldoende mogelijkheden.

4. Wettelijk instrumentarium en bevoegdheidsverdeling in kader openbare orde handhaving

In Nederland ligt het primaat van de handhaving van de openbare orde bij de burgemeester. Deze bevoegdheid beperkt zich tot de gemeentegrenzen. De burgemeester beschikt bij de handhaving van de openbare orde over een aantal bestuursrechtelijke middelen. Op basis van de Gemeentewet kan hij bijvoorbeeld, indien de openbare orde ernstig wordt verstoord of dreigt te worden verstoord, een noodbevel geven of een noodverordening afkondigen. Met behulp van deze instrumenten kunnen ordeverstoorders bijvoorbeeld worden bevolen zich uit het stadscentrum te verwijderen of via een voorgeschreven route naar het voetbalstadion te lopen. Ook kan het voetbalsupporters van een bepaalde club worden verboden zich in of rond het voetbalstadion op te houden. Daarnaast kan de burgemeester, op grond van de Wet openbare manifestaties, demonstraties verbieden om zo wanordelijkheden te voorkomen en te bestrijden. Ook kunnen in lokale verordeningen voorschriften worden opgenomen ter voorkoming van verstoring van de openbare orde, bijvoorbeeld een verbod op samenscholing of hinderlijk drankgebruik.

Deze instrumenten voorzien, bij overtreding, alleen in (kortstondige) vrijheidsbeperking. De politie is, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, belast met de uitvoering van deze bevelen. Tegen overtreding van een noodbevel of een voorschrift uit een noodverordening wordt strafrechtelijk opgetreden, overtreders kunnen hooguit zes uur worden vastgehouden en riskeren een geldboete.

Indien personen tijdens ordeverstoringen ernstige strafbare feiten plegen, kan daartegen strafrechtelijk worden opgetreden. De overtreder kan door de politie worden aangehouden en voor enige tijd in voorlopige hechtenis worden genomen. De officier van justitie is verantwoordelijk voor de inzet van het strafrecht bij openbare orde verstoringen.

5. Problemen bij openbare orde handhaving in Nederland: wettelijk instrumentarium schiet tekort

In praktijk werd door de autoriteiten, bij gebrek aan alternatieven, het strafrecht ingezet als middel om (grootschalige) ordeverstoringen te beteugelen. Zo werden tijdens de Eurotop in juni 1997 grote groepen demonstranten aangehouden en in voorlopige hechtenis genomen op verdenking van het plegen van een strafbaar feit (deelname aan een criminele organisatie). Het bestaande Nederlandse strafrechtelijke instrumentarium blijkt onvoldoende effectief voor de aanpak van grootschalige openbare orde verstoringen. Het Nederlandse strafrecht kent een primair individuele benadering : het vaststellen wie welk strafbaar feit heeft begaan, de maximale duur van de aanhouding is vaak te kort (aanhouding voor maximaal zes uur) om de rust blijvend te garanderen en bovendien heeft het strafrechtelijk apparaat een beperkte capaciteit. Uit het voorgaande blijkt dat het strafrecht, als alternatief voor het bestuursrechtelijke instrumentarium, niet geschikt is en niet bedoeld is voor (preventieve) openbare orde handhaving.

Het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium heeft ook beperkingen om preventief op te treden tegen grootschalige ordeverstoringen. Het voorziet slechts in kortstondige vrijheidsbeperking en biedt geen aanknopingspunten voor (langduriger en preventieve) vrijheidsbeneming. De vereiste wettelijke grondslag ontbreekt hiervoor, gelet op de Nederlandse Grondwet en het EVRM (art. 5).

6. Uitbreiding wettelijk instrumentarium

Om bovengenoemd probleem het hoofd te bieden, heeft de Nederlandse regering het wettelijk instrumentarium ter handhaving van de openbare orde onlangs uitgebreid met de zogenoemde 'bestuurlijke ophouding'. De mogelijkheid is gecreëerd tot het vasthouden van ordeverstoorers die groepsgewijs de openbare orde ernstig hebben verstoord of dreigen te verstoren. De groep kan voor maximaal twaalf uur worden vastgehouden. De burgemeester is het bevoegde bestuursorgaan. De bestuursrechter kan de toepassing van deze bevoegdheid toetsen.

De verwachting was dat de lokale autoriteiten tijdens de Europese kampioenschappen voetbal in de zomer van 2000 van deze bevoegdheid gebruik zouden maken. Dit is echter niet nodig gebleken, waardoor deze regeling zijn waarde in de praktijk nog niet heeft kunnen bewijzen. Bovendien is deze bevoegdheid in juridische kringen niet onomstreden.

Naast de hierboven genoemde bestuurlijke ophouding heeft de Nederlandse regering nog een aantal maatregelen ter handhaving van de openbare orde in voorbereiding. Het gaat daarbij om andere (preventieve) bevoegdheden dan die om op te treden tegen acute ordeverstoringen zoals door relschoppers en dergelijke. Zo heeft de regering een wetsvoorstel ingediend dat preventief fouilleren van personen mogelijk maakt om daadwerkelijk vuurwapengebruik te voorkomen. Op basis van dit wetsvoorstel krijgt de politie de bevoegdheid om personen te fouilleren. Deze bevoegdheid is beperkt tot een bepaalde periode, en mag slechts worden uitgeoefend op bevel van de officier van justitie, na machtiging door de rechter-commissaris en is territoriaal beperkt tot 'een daartoe door de burgemeester aangewezen gebied'. Het gaat dan om gebieden (bijvoorbeeld woonwijken) waarbij sprake is van een bijzonder risico (of de dreiging van het ontstaan daarvan) voor aantasting van de veiligheid van de zich in dat gebied bevindende personen, bijvoorbeeld als gevolg van geweldsdelicten of frequent vuurwapengebruik.

De reden voor de regering om dit wetsvoorstel te doen is dat uit jurisprudentie is gebleken dat voor onderzoek aan kleding van personen een geïndividualiseerde verdenking noodzakelijk is. In de praktijk deed zich echter het probleem voor dat de politie weliswaar beschikte over aanwijzingen over toegenomen wapenbezit en -gebruik in een bepaalde periode in een bepaald gebied, maar dat deze gegevens onvoldoende tot personen herleidbaar waren. De politie beschikte dus over onvoldoende mogelijkheden om (preventief) op te treden tegen vuurwapenbezit en -gebruik.

Verder is een wetsvoorstel in voorbereiding dat cameratoezicht in openbare ruimten regelt. Het gaat dan in het bijzonder om de inzet van camera's om openlijk geweld in bijvoorbeeld uitgaansgebieden te voorkomen. Het wetsvoorstel voorziet, in verband met de inbreuk op de privacy die gepaard kan gaan met cameratoezicht in openbare ruimten, in een wettelijke basis voor cameratoezicht. Het wetsvoorstel regelt onder meer de kenbaarheid van het gebruik van camera's, het beheer van monitorruimten en de camerabeelden, de bewaartermijnen voor de camerabeelden en de technische specificaties waaraan moet worden voldaan.

Dit onderzoek zou dan ook kunnen bijdragen aan een verfijning of uitbreiding van het in ons land bestaande en in ontwikkeling zijnde instrumentarium ter handhaving van de openbare orde.

7. Wat is de situatie in andere lidstaten van de EU?

In het kader van dit onderzoek is het interessant van u te vernemen of zich in uw land vergelijkbare problemen bij de openbare orde handhaving voordoen en daarvoor vergelijkbare of andere oplossingen zijn gevonden.

Gezien ons hierboven geschetste juridische systeem, zijn wij vooral geïnteresseerd in een antwoord op het volgende type vragen : Kent uw land preventief-bestuurlijk bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde? Kent uw land bevoegdheden zoals preventief fouilleren en cameratoezicht? Kent uw land bevoegdheden waaraan in Nederland (nog) niet is gedacht, maar die gelet op de hierboven geschetste Nederlandse problematiek wel heel bruikbaar zouden kunnen zijn? Wie is in dat geval het bevoegde (bestuurs)orgaan om deze bevoegdheden toe te passen?

Hoe werken deze in de praktijk en wat is het juridisch kader? Hoe past de bevoegdheid in uw rechtssysteem? Hoe verhoudt zich dat tot het EVRM? In de bijgevoegde vragenlijst wordt daartoe een aantal concrete vragen gesteld.

Voor de goede orde merken hier nog op dat het niet gaat om strafvorderlijke bevoegdheden of bevoegdheden die worden toegepast in uitzonderingstoestanden zoals een (natuur)ramp, oorlog, een besmettelijke ziekte of ter bestrijding van terrorisme. Evenmin gaat het om bevoegdheden die kunnen worden toegepast in het kader van het vreemdelingtoezicht of de grensbewaking. Onder de openbare orde verstaan wij een vrij en veilig gebruik van voor het publiek toegankelijke plaatsen.

8. Helpdesk

Om u bij de beantwoording van bovengenoemde vragen te ondersteunen, hebben wij in Nederland een helpdesk ingericht. Deze helpdesk wordt bemend door de heer mr. A. Mein en een student-assistent. U kunt daar terecht met inhoudelijke en praktische vragen over de achtergrond en het doel van het onderzoek, de uitvoering van het onderzoek, de (voorlopige) resultaten enzovoort.

U kunt de helpdesk telefonisch bereiken tussen op maandag, dinsdag en donderdag via telefoonnummer: 0031 703 133 926. U kunt zeven dagen per week mailen naar het volgende e-mailadres: A.Mein@ese.nl

Daarnaast zullen de onderzoekers via de helpdesk contact met u of uw student-assistenten onderhouden, bijvoorbeeld om te informeren naar het verloop van het onderzoek.

Vragenlijst

1. Welke bevoegdheden bestaan er in uw land om verstoringen van de openbare orde in een vroegtijdig stadium (dwz preventief) tegen te gaan? Het gaat hierbij in het bijzonder om bestuurlijke bevoegdheden.
2. Op welke rechtsgrond (wetsartikel, juridisch kader) vindt de toepassing van deze bevoegdheid plaats? Hoe past deze bevoegdheid in het rechtssysteem van uw land?
3. Wat is het toepassingsbereik van de bevoegdheid: in welke gevallen en op welke gronden wordt de bevoegdheid toegepast, onder welke voorwaarden en op welke (groep van) personen? Op welke wijze wordt de bevoegdheid toegepast en voor welke duur? Waar wordt de maatregel ten uitvoer gelegd?
4. Aan welk orgaan is deze bevoegdheid toegekend, wie voert de bevoegdheid in de praktijk uit? Wat is de plaats van dat orgaan in het staatsbestel?
5. Indien sprake is van een vrijheidsbenemende maatregel, wat is de tijdsduur, hoe en waar en ten opzichte van wie wordt de maatregel ten uitvoer gelegd?
6. Mogen gedurende de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming nog andere maatregelen of sancties worden toegepast?
7. Is sprake van rechtsbescherming tegen de toepassing van deze bevoegdheden, staat een rechtsgang open, zo ja, welke en hoe? Wat leert de jurisprudentie over de toepassing van deze bevoegdheid?
8. Welke praktische ervaringen zijn opgedaan met de toepassing van deze bevoegdheden?
9. Hoe verhoudt zich de toepassing van deze bevoegdheden tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder tot de artikelen 5 en 8 van dit verdrag? Hoe wordt hierover in uw land gedacht? Kunt u kort aangeven hoe het juridisch debat hierover in uw land verloopt.
10. Indien u geen van de gestelde vragen kunt beantwoorden omdat in uw land geen concrete preventief *bestuurlijke* bevoegdheden bestaan ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde, op welke andere juridische (*strafrecht of noodrecht*) of feitelijke wijze worden grootschalige ordeverstoringen dan binnen uw rechtssysteem aangepakt?
11. Naast bovengenoemde concrete bevoegdheden zijn wij geïnteresseerd in recente of actuele beleidsdiscussies die in uw land spelen over de preventieve aanpak van verstoringen van de openbare orde. U kunt daarbij denken aan discussies die gevoerd worden op wetenschappelijke congressen, ministeries, landelijke organisaties voor veiligheidsvraagstukken en wetenschappelijke bureaus van politieke partijen.