

Toepassing Salduz-wetgeving binnen het FAVV

1. Vooraf

Men moet een onderscheid maken tussen de Salduz-regelgeving die van toepassing is op een verhoor, en de hoorplicht die geldt als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Wanneer een onderzoek plaatsvindt omtrent een misdrijf (doorgaans in het kader van een proces-verbaal van overtreding), kan het nodig zijn om bepaalde personen hiervoor te horen. In dergelijke situaties wordt er een verhoor afgenomen waarop de Salduz-wetgeving¹ van toepassing is. Het kan hierbij gaan om vermoedelijke daders, slachtoffers of getuigen.

De hoorplicht vormt een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en omvat een verplichting van de overheid om de rechtsonderhorige individueel te horen, alvorens men een beslissing mag nemen jegens deze betrokkene. Het gaat om ongeschreven rechtsbeginselen die door de rechtspraak toegepast worden².

De hoorplicht is van toepassing wanneer 2 (cumulatieve) voorwaarden vervuld zijn:

- (i) Het moet gaan om een *ernstige maatregel* die van aard is om de belangen van de bestuurdde substantieel aan te tasten;
- (ii) De maatregel is gebaseerd op een *tekortkoming* (persoonlijk gedrag) van de betrokkene.

De hoorplicht moet de betrokkene in staat stellen om op een nuttige wijze voor zijn rechten op te komen.

2. Toepassing van de Salduz-wetgeving bij verhoren

Het FAVV past de Salduz-wetgeving toe op dezelfde wijze als de politie en andere inspectiediensten deze wetgeving toepassen. In de praktijk is het echter zo dat de FAVV-inspecteurs geen bevoegdheid hebben om arrestaties uit te voeren, en dat consumentenklachten bij het FAVV binnenkomen via het meldpunt, zonder dat een verhoor afgenomen wordt. Verhoren van slachtoffers van inbreuken op de levensmiddelenwetgeving, of verhoren met vrijheidsberoving³, komen dus nagenoeg niet voor binnen het FAVV.

Binnen het FAVV worden dus vooral getuigen (Salduz categorie I) en verdachten wiens vrijheid niet beroofd werd (Salduz categorie III), verhoord.

De Salduz-wetgeving onderscheidt 4 categorieën:

- Categorie I: personen die niet verdacht worden van een misdrijf: getuigen, slachtoffers;
- Categorie II: personen die verdacht worden van een misdrijf, dat niet gestraft kan worden met een vrijheidsstraf;
- Categorie III: personen die verdacht worden van een misdrijf, dat wel kan gestraft worden met een vrijheidsstraf, maar de betrokkene is niet gearresteerd;

¹ Art. 47bis Wetboek van Strafvordering.

² Soms voorziet ook bepaalde wetgeving in een hoorplicht.

³ Indien er samengewerkt wordt met de politie en/of andere inspectiediensten, is het wel mogelijk dat een FAVV-inspecteur aanwezig is bij een verhoor van een gearresteerde persoon.

- Categorie IV: verdachte die gearresteerd is.

a. Salduz categorie I (getuigen, slachtoffers):

Elk verhoor begint met een beknopte mededeling van de feiten, en daarnaast worden de rechten meegedeeld:

- Het zwijgrecht 'light' ("niet verplicht zichzelf te beschuldigen");
- Mededeling dat de verklaringen een bewijs in rechte vormen;
- Recht om te eisen dat de verklaringen in de gebruikte bewoordingen genoteerd worden;
- Recht om bepaalde opsporingshandelingen te vragen;
- Recht om documenten te gebruiken en om deze bij het verhoor te laten voegen.

De verhoorde mag een advocaat meenemen; de verhoorde moet hiervoor zelf het initiatief nemen.

b. Salduz categorie II (verdachte van misdrijf zonder vrijheidsstraf):

Dergelijke verhoren komen quasi niet voor binnen het FAVV (bij nazicht werden geen voorbeelden teruggevonden).

Dezelfde rechten als onder verhoren categorie I gelden; het zwijgrecht wordt echter iets ruimer geformuleerd (naast het recht zichzelf niet te beschuldigen, wordt ook gepreciseerd dat men het recht heeft om te antwoorden op de vragen of te zwijgen).

Daarnaast wordt aangegeven dat men het recht heeft om te komen en te gaan wanneer men het wenst.

De verhoorde mag een advocaat meenemen; de verhoorde moet hiervoor zelf het initiatief nemen.

c. Salduz categorie III (verdachte van misdrijf met vrijheidsstraf; geen arrestatie):

De meeste verhoren vinden plaats onder categorie I en III.

Dezelfde rechten als bij verhoren onder categorie II gelden. Daarnaast heeft de verhoorde recht op bijstand op een advocaat tijdens het verhoor, en heeft hij recht op een vertrouwelijk overleg met zijn advocaat vóór de aanvang van het verhoor. De verhoorde kan afstand doen van zijn recht op bijstand door een advocaat.

Als de verhoorde schriftelijk uitgenodigd wordt, en indien in deze uitnodiging alle rechten opgenomen zijn, dient de verhoorde zelf het initiatief te nemen om zijn advocaat vooraf te contacteren. Als men in een dergelijk geval naar het verhoor langskomt, wordt men vermoed zijn advocaat geraadpleegd te hebben. Indien de verhoorde zonder advocaat op verhoor komt na een correcte schriftelijke uitnodiging, kan het verhoor dus doorgaan zonder advocaat.

De meeste verhoren onder categorie III bij het FAVV vinden plaats na schriftelijke uitnodiging.

Als de verhoorde niet eerst schriftelijk uitgenodigd werd, moet de verhoorde eerst in kennis gesteld worden van al deze rechten, en kan men het vertrouwelijk overleg laten plaatsvinden vóórdat het

verhoor aanvangt. Een andere mogelijkheid is om het verhoor uit te stellen, vervolgens de betrokkene schriftelijk uit te nodigen, en dan verder de hierboven beschreven werkwijze te volgen.

Binnen het FAVV worden verhoren van verdachten zonder uitnodiging niet zo vaak afgenomen; doorgaans vinden dergelijke verhoren plaats, indien de inspecteurs tijdens een onderzoek ter plaatse iemand op korte termijn wensen te verhoren.

d. Salduz categorie IV (verdachte gearresteerd):

Dergelijke verhoren vinden quasi niet plaats binnen het FAVV, aangezien de FAVV-inspecteurs geen bevoegdheid hebben om een arrestatie te verrichten. Het lijkt dan ook niet wenselijk om deze regeling in detail te bespreken.

Verder gelden dezelfde rechten als onder categorie II. Er is ook een recht op bijstand van de advocaat, maar dit wordt anders ingevuld: men kan bij een vrijheidsberoving enkel schriftelijk afstand doen van zijn recht op bijstand van een advocaat; de afstand van het recht op bijstand kan dus niet meer vermoed worden. Bij een vrijheidsberoving kan men gedurende 30 minuten een vertrouwelijk overleg hebben met zijn advocaat, voor zover deze binnen de 2 uur ter plaatse kan zijn (desnoods kan dit ook telefonisch). Men kan gedurende het verhoor ook éénmaal het verhoor onderbreken (15 minuten) voor een vertrouwelijk overleg). Daarnaast mag men een vertrouwenspersoon inlichten, en heeft men het recht op medische bijstand.

Het recht op onderbreking van het verhoor geldt steeds bij het eerste verhoor; bij nakomende verhoren of verhoren bij de onderzoeksrechter, volgt er in principe geen nieuw vertrouwelijk overleg (er zijn ook uitzonderingen).

e. Minderjarigen

Het verhoor van minderjarigen door het FAVV is zeer zeldzaam (aangezien zij zelf geen handelszaak of VZW mogen exploiteren); het FAVV verhoort immers in de regel steeds de verantwoordelijke (indien er sprake is van een rechtspersoon).

Als minderjarige verdachten zich zonder advocaat aanbieden voor een verhoor, moet er eerst een (vertrouwelijk) overleg geweest zijn met een advocaat (desnoods telefonisch). Minderjarigen die gearresteerd werden, moeten steeds met een advocaat verhoord worden.

f. Anderstaligen

Bij verhoren zijn er soms operatoren die de landstalen onvoldoende spreken: in een dergelijk geval wordt ofwel een tolk voorzien, ofwel wordt aan de operator gevraagd om zelf zijn verklaring in de eigen taal te noteren.

g. Aard van de tussenkomst van de advocaat

De rol van de advocaat is beperkt tot het toezicht op de volgende zaken:

- De naleving van de Salduz-rechten, en de regelmatigheid van het verhoor;

- De naleving van het recht de verhoorde om te zwijgen, en om zichzelf niet te beschuldigen;
- De wijze waarop de verhoorde behandeld wordt, m.n. ongeoorloofde druk en dwang.

Daarnaast kan de advocaat vragen dat bepaalde onderzoeken of verhoren zullen plaatsvinden. Ook kan een advocaat verduidelijking vragen over bepaalde vragen, en kan hij opmerkingen formuleren over het onderzoek en het verhoor.

De advocaat mag echter niet antwoorden in de plaats van de verhoorde, of het onderzoek hinderen.

Tenslotte valt aan te stippen dat enkel advocaten het recht hebben om een verhoorde bij te staan, andere derden mogen dus niet aanwezig zijn bij een verhoor.

3. De hoorplicht als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur

Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State kan een overheidsinstantie slechts een ernstige individuele maatregel nemen die gegrond is op het persoonlijke gedrag van de bestuurde, nadat de betrokkene vooraf op een nuttige manier voor zijn belangen heeft kunnen opkomen.

Dit wordt binnen het FAVV toegepast wanneer er bepaalde administratieve maatregelen genomen worden.

a. Toepassingsgebied

Zoals hoger gesteld zijn er dus 2 (cumulatieve) voorwaarden:

- (i) Het moet gaan om een *ernstige maatregel* die van aard is om de belangen van de bestuurde substantieel aan te tasten;
- (ii) De maatregel is gebaseerd op een *tekortkoming* (persoonlijk gedrag) van de betrokkene.

De hoorplicht geldt niet wanneer er geweigerd wordt aan de bestuurde een bepaald voordeel toe te kennen (bv. weigering om een toelating/erkenning af te leveren).

De hoorplicht is niet van toepassing in een aantal gevallen:

- Wanneer de feiten eenvoudig vast te stellen zijn, én de overheid een gebonden bevoegdheid heeft om een bepaalde wijze te reageren op een situatie;
- Bij hoogdringendheid;
- Indien de bestuurde niet kan bereikt worden binnen een redelijke termijn. Analoog moet men geen uitstel verlenen indien de advocaat van de betrokkene op vakantie is.

b. Modaliteiten

De betrokkene die het voorwerp vormt van een maatregel, moet op een nuttige manier voor zijn belangen kunnen opkomen. Volgens de Raad van State impliceert dit het volgende:

- De betrokkene moet behoorlijk uitgenodigd worden;
- Men moet vooraf een precieze mededeling geven van de feiten;

- Men dient vooraf te laten weten wat de overwogen maatregel is, en wat ervan de juridische grondslag is;
- De betrokkene dient inzage te kunnen krijgen in het gehele dossier, zodat men rond alle stukken zijn standpunt kenbaar kan maken⁴;
- Een redelijke termijn om zijn standpunt voor te bereiden en eventueel een advocaat te contacteren;
- Recht op bijstand van een advocaat (in tegenstelling tot Salduz, niet te organiseren door de overheid);
- Er moet een verslag opgemaakt worden van de hoorzitting.

De hoorplicht kan via een hoorzitting gebeuren, maar het is ook mogelijk de betrokkene te “horen” op een schriftelijke manier. Bij een hoorzitting is het niet vereist om een tegensprekelijk debat te voeren, een meer “statische” vorm van horen, waarbij de betrokkene enkel zijn eigen standpunt weergeeft, is ook toegestaan.

Zowel de Salduz-wetgeving als de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur zorgen voor een contact tussen de overheid en de burger, en leggen regels op om ervoor te zorgen dat de burger op een correcte wijze kan communiceren voordat de overheid een beslissing kan nemen jegens deze burger.

Binnen het kader van de hoorplicht heeft men de mogelijkheid om meer kennis te krijgen van het standpunt van de overheid (voorgenomen maatregel, juridische grondslag, inzage dossier), dan bij een Salduz-verhoor (waar een “beknopte omschrijving van de feiten” volstaat, en waar het geheim van het onderzoek geldt).

Anderzijds is het zo dat bij een Salduz-verhoor de bijstand door een advocaat veel strikter geregeld is, moeten alle rechten uitdrukkelijk meegedeeld moeten worden aan de burger, en moeten alle rechten ook nauwkeurig volgens de procedure toegepast worden.

Wanneer de administratieve maatregel plaatsvindt in het kader van de vaststelling van inbreuken, is het mogelijk om de hoorplicht te laten plaatsvinden via een Salduz-verhoor, maar de bespreking van de administratieve maatregel kan ook los van een formeel verhoor gebeuren.

⁴ In andere rechtspraak nuanceert de Raad van State dit, en moet men geen volledige inzage in het dossier verlenen, maar volstaat het om de betrokkene de gelegenheid om inzage te geven indien men hierom verzoekt (voor zover men als overheid ervan kan uitgaan dat de voornaamste gegevens reeds bekend zijn). Als alle elementen van het dossier reeds bekend zijn voor de betrokkene, of als de betrokkene reeds eerder heeft kunnen reageren, is volgens de Raad van State geen bijkomende inzage vereist in het dossier.