

DE MODERNISERING VAN DE ORGANISATIE VAN DE POLITIEDIENSTEN: HET ADVIES VAN DE 'EXPERTENCOMMISSIE'

Vooraf

Je schrijft een editoriaal over iets waar jezelf bij betrokken was met grote schroom. Het betaamt ook niet het advies van de Commissie voor een efficiëntere politiestructuur, ook Expertencommissie genoemd, hier te verdedigen; daar moet zijn kwaliteit zelf maar voor instaan. Het mag evenmin de bedoeling zijn om nog eens extra te wegen op de besluitvorming van de politieke verantwoordelijken; dat zou trouwens een averechts effect kunnen hebben. Ik wil alleen maar wat informatie en kanttekening geven.

Samenstelling

De Ministerraad neemt op 6 december 1996 de beslissing om een 'Commissie voor een efficiëntere politiestructuur' in te stellen. Dit gebeurt bij gezamenlijk Besluit van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 10 januari 1997 (*B.S.*, 28 januari 1997, 1485). De commissie is samengesteld als volgt:

- Luc HUYBRECHTS, raadsheer in het Hof van Cassatie (N), voorzitter (beslissing Ministerraad 20 december 1996). (N);
- Lodewijk DE WITTE, gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant (N), verslaggever;
- Lucien NOUWYNCK, adviseur-generaal voor het Strafrechtelijk beleid (F), verslaggever;
- Marc ANDELHOF, adjunct-commissaris-generaal (N), en André HINNESDAELS, hoofdcommissaris voor gerechtelijke opdrachten te Luik (F), (Gerechtelijke politie bij de parketten);
- Carlos DE TROCH, hoofdcommissaris van politie te Aalst, voorzitter van de Vaste Commissie van de gemeentepolitie (N), en Philippe WARNY, hoofdcommissaris van politie te Namen (F), (Gemeentepolitie);
- Georges DUHAUT, generaal-majoor (F), en Michel DE SMEDT, majoor (N), (Rijkswacht);
- Michel BOUTE, advocaat-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen (N);
- Frank DE MOT, directeur-generaal van de Algemene Rijkspolitie (N);
- Jean-Marie CADIAT, inspecteur van Financiën (F);

– Freddy TROCH, voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (N);

– Paul PONSAERS, afdelingshoofd bij de Algemene Politie-eindienst (N) en ir. Frank DENIS (N) (experten).

Het vaderschap van de term 'Expertencommissie' komt ondergetekende toe die – terloops gezegd – zichzelf niet als deskundige in politie-aangelegenheden beschouwt. Het woord is gewoon ingegeven door volgende overwegingen: gemakkelijke ervan i.p.v. 'Commissie voor een efficiëntere politiestructuur', identificatie t.o.v. anderen, bv. de Parlementaire Onderzoekscommissie, en nadruk op de wijze van benadering van de opdracht, dit is niet zozeer als vertegenwoordigers van wie of wat dan ook – ofschoon dat niet te vermijden is – maar veeleer als experts die onafhankelijk advies geven.

De Verenigingen van Waalse en Vlaamse Steden en Gemeenten hadden kritiek op het feit dat zij, als rechtstreeks betrokken partijen, niet in de Commissie waren opgenomen, dit is niet helemaal ongegrond, al had de commissie een brede samenstelling. Ook de Vereniging van Onderzoekersrechters betreurde het dat deze belangrijke actoren er niet bij waren; dit is zo, maar men mag toch niet over het hoofd zien dat de commissie vier magistraten telde waarvan twee effectief hun ambt uitoefenen.

Men heeft beweerd dat de Commissie bestond uit mensen die terreinervaring missen en ver van de dagdagelijkse praktijk staan. Dit is de vertrouwde roomtaart om naar elke commissie te smijten. Vooraleer dergelijk verwijt te maken moet men bedenken uit wat de verschillende opdrachten van de betrokken overheden, politie en rijkswacht, zoal bestaan; er is meer terrein en dagdagelijkse praktijk onder de zon dan vele vanuit eigen terrein en praktijk vermoeden.

De oorspronkelijke opdracht

De oorspronkelijke opdracht luidt: '... Deze Commissie onderzoekt de diverse mogelijkheden om op functioneel en structureel vlak de federale politiediensten, voor wat hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie betreft, te moderniseren. Zij stelt een voldoende gedetailleerde oplossing voor teneinde de Regering toe te laten een principiële beslissing te nemen. De commissie legt een tussentijds rapport neer op 15 april 1977 en een eindrapport uiterlijk op 1 juni 1997. De Commissie identificeert daartoe vooreerst de criteria en de elementen noodzakelijk om tot een volwaardige politiewerking te komen en bepaalt welke basisprincipes de politiediensten moeten leiden. Zij zet vervolgens de resultaten van deze eerste werkzaamheden om in structurele en functionele voorstellen tot modernisering waarbij een model wordt voorgesteld aan de Regering. Zij voorziet voor dit model in een kostenberekening en een algemeen implementatieplan. Bij haar werkzaamheden besteedt de Commissie ook aandacht aan de controlestructuren en hiërarchische structuren, alsook aan de statutaire en tuchtrechtelijke aspecten. Zij precificeert de centrale rol van het Openbaar Ministerie inzake de opdrachten van gerechtelijke

politie. De Commissie behandelt ook de plaats van de Algemene Politiesteundienst. Zij wijzigt in essentie de structuur van de gemeentepolitie niet'. Het secretariaat wordt waargenomen door de Algemene Politiesteundienst; een Franstalige en een Nederlandstalige secretaris woonden de vergaderingen van de Commissie bij en stonden de verslaggevers bij. De commissie mocht tenslotte tijdens haar werkzaamheden beroep doen op één of meer experten-adviseurs voor punctuele opdrachten.

Het moet worden onderstreept dat de Commissie een louter adviserende opdracht kreeg; ze had geen onderhandelings- of beslissingsbevoegdheid. Het was ook niet haar rol om bv. akkoorden te bevorderen tussen politie-overheden, magistratuur, politiediensten en rijkswacht. Het is om die reden dat de Commissie niet heeft aanvaard om een afvaardiging te ontmoeten van 'meerdere syndicale organisaties die de diverse actoren van Justitie vertegenwoordigen'.

De Commissie vatte haar werkzaamheden reeds aan op maandag 6 januari, nog vooraleer het installatiebesluit formeel was genomen. Men vergaderde in de regel elke maandagmorgen en soms de ganse dag. Als men weet dat verschillende leden van de Commissie al hun andere verplichtingen onverminderd moesten blijven nakomen, dan was de tijd die werd gegeven vanzelfsprekend wel erg kort. In de eerste periode waren er bovendien moeilijkheden met de administratieve ondersteuning, terwijl de bijstand van experten-adviseurs dode letter bleef.

Het tussentijds rapport was tijdig klaar. De Commissie achtte het opportuun in dit rapport slechts haar advies te formuleren over: 1. de basisprincipes voor een goed politiestel, 2. de kwaliteitsnormen voor het geheel van de politiediensten en 3. de haalbaarheidscriteria van de eigen voorstellen van de Commissie. Dat advies was unaniem; het kan niet genoeg worden benadrukt. De inhoud van dit advies heeft het ganse verdere denken en werken van de commissie beheerst. In de latere voorstellen wordt niet telkenmale verwezen naar de basisprincipes, de kwaliteitsnormen en de haalbaarheidscriteria, maar tracht men ze gewoon toe te passen.

De aangepaste opdracht

Op 14 april maakt de Parlementaire Onderzoekscommissie 'naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten' haar inmiddels algemeen bekend verslag openbaar. Bij brief van 18 april doen minister VANDE LANOTTE en minister Stefaan DECLERCK dit verslag aan de Expertencommissie geworden en delen mede dat de Regering de aanbevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie onderschrijft, waar zij als algemene doelstelling 'een geïntegreerde politiezorg, op twee niveaus gestructureerd' vooropstelt; ze verzoeken de commissie de concrete modaliteiten voor te stellen voor de implementatie van deze aanbevelingen, de verschillende etappes in de realisatie ervan en de budgettaire impact ervan te evalueren. Op verzoek van de commissie verlenen de ministers haar een verlenging van de termijn voor het eindrapport tot 15 juni. Tevens worden een aantal stafmedewerkers ter beschikking gesteld, met name: de heer ANCIAUX van de Algemene Politiesteundienst (F), mevrouw GODDRO van de Alge-

mene Rijkspolitie (N) – dan eindelijk toch een vrouw –, de heer VAN NUFFEL, hoofdcommissaris van politie te Knokke-Heist (N), de heer DEBOURSE, eerstaanwezende commissaris 1st kl., Commissariaat-generaal, (F) en de heer DE BRAUWERE, eerste substituut-procureur des Konings bij het parket te Gent (N). Deze stafmedewerkers wonen de vergaderingen van de commissie bij; zij mogen op dezelfde manier als de eigenlijke leden in de besprekingen tussenkomen.

Bij aanvang van de verdere werkzaamheden wijs ik, als voorzitter, de leden van de Commissie erop dat Parlement en Regering een politieke keuze hebben gemaakt en de uitvoering van de geheroriënteerde opdracht een loyale medewerking vergt; ik zeg ervoor begrip te hebben zo sommige leden zich niet zouden kunnen inschrijven in de opdracht en de Commissie zouden willen verlaten. De leden beslissen evenwel unaniem de werkzaamheden verder te zetten; dit betekent dus dat iedereen ermee akkoord ging dat een diepgaande hervorming van de politiestructuur noodzakelijk is.

De Commissie kan al bij al, afgezien van de talrijke bijeenkomsten van subcommissies, slechts acht vergaderingen besteden aan de uitvoering van haar aangepaste opdracht; ze is genooddaakt om aan een hets tempo haar aanbevelingen aan de Regering te formuleren. Het eindrapport is het gezamenlijk werk van de vijftien leden van de Commissie en haar vijf stafmedewerkers. Het is geen wettekst, doctoraatsthesis of juridisch of wetenschappelijk traktaat. Het is niet door één hand geschreven. De tekst bevat wellicht enkele onduidelijkheden, onvolkomenheden en schijnbare contradicties.

Men kan de voorstellen van de Commissie goed of slecht vinden; daar heb ik – persoonlijk vind ik ze nog steeds goed – geen problemen mee. Ik wil wel reageren op de kritiek dat bepaalde voorstellen een herkenbare herkomst zouden hebben. So what? Dat maakt ze nog niet slecht of verwerpelijk. Overigens wat ook de herkomst moge zijn, de Commissie heeft deze voorstellen tot de hare gemaakt; het gebeurt ook dat ingewijden de opvattingen en de stijl van een bepaalde magistraat van een meervoudige kamer herkennen, maar het vonnis of het arrest is deze van de ganse rechtbank of gerechtshof.

De voorstellen van de Commissie, overeenkomstig de wens van de Parlementaire Onderzoekscommissie, de Kamer en de Regering, voor een geïntegreerde politiestructuur op federaal en lokaal niveau zijn inmiddels gekend (wellicht kan men er bij een latere gelegenheid op terugkomen). Sommigen affirmeren dat de opties van de Parlementaire Onderzoekscommissie verkeerd werden begrepen. Het zij dan zo; ik wens hierover niet te polemiekeren.

De oriëntatiepunten

Over de voorstellen wil ik alleen het volgende kwijt. De commissie had voor zichzelf onder meer volgende bakens of oriëntatiepunten uitgezet, te weten:

1. de geïntegreerde structuur moet een voldoende democratisch gehalte hebben.

Dit wordt bereikt door een duidelijke omschrijving en spreiding van opdrachten en bevoegdheden zowel op het federale als op het lokale niveau, het scrupuleuze respect voor de eigen opdrachten en bevoegdheden van de magistratuur, het opstellen van politieplannen, de veelvuldige verplichte concertatie tussen politie-overheden en politiediensten, het mandaatsysteem, en tenslotte interne en externe controle. Op dit laatste punt heeft de Commissie evenwel geen concrete voorstellen gedaan, enerzijds, bij gebrek aan tijd, anderzijds, omdat het de gecontroleerde niet toekomt te bepalen hoe hij zal worden gecontroleerd.

De Commissie stelde de eenheid van de federale algemene leiding voor: zonder dat is de structuur niet geïntegreerd en kan ze niet efficiënt werken. Het is bekend dat twee leden van de Commissie, de heren NOUWYNCK, adviseur-generaal voor het Strafrechtelijk beleid, en HINNESDAELS, hoofdcommissaris voor gerechtelijke opdrachten te Luik, in deze eenheid van leiding een gevaar voor de democratie ontwaren. Ze brachten hierover een 'dissenting opinion' uit.

2. de goede uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie onder gezag en leiding van de magistratuur moet worden gevrijwaard.

Het gezag en leiding van respectievelijk de Minister van Justitie en de magistratuur op het strafrechtelijk beleid, het opsporings- en vervolgingsbeleid, de leiding van de gerechtelijke opdrachten in het algemeen en zeer in het bijzonder van welbepaalde dossiers, blijven onverkort. Binnen de Commissie heeft niemand op dit punt enig bezwaar doen gelden, ook niet de vier magistraten. Wel was iedereen zich ervan bewust dat de opdrachten van parketmagistraten en onderzoeksrechters zwaarder wegen dan ooit tevoren; zij moeten de nodige middelen krijgen om deze op correcte wijze te kunnen uitvoeren. Maar niet alleen dat; gerecht en magistratuur behoeven modernisering.

3. de lokale autonomie moet worden gevrijwaard.

Integratie en lokale autonomie dienen met elkaar te worden verzoend. De verhouding federale en lokale politie-overheden en politiediensten kan in de nieuwe geïntegreerde structuur vanzelfsprekend niet meer dezelfde zijn als deze van gisteren tussen deze overheden en tussen de gerechtelijke politie, rijkswacht en gemeentepolitie. Kortom, men kan niet de integratie willen en de noodzakelijke implicaties ervan weigeren. Niemand van de Commissie heeft in dit verband enig bezwaar doen aantekenen.

Besluit

Iedereen die vertrouwd is met de problematiek van de politiestructuur weet dat er tegenstelling, zo niet – bij wijlen haast paranoïsche – achterdocht of verdenking bestaat tussen de beide landsgedeelten, tussen politieke formaties, tussen verschillende departementen, tussen magistratuur en politie, tussen gemeentepolitie, gerechtelijk-

ke politie en rijkswacht, zelfs tussen verschillende afdelingen van politie en rijkswacht onderling. De Commissie omvatte vele, zoniet al deze tegenstellingen; niettemin is het tot een openhartig gesprek gekomen dat zelfs geleid heeft tot ruime consensus, behoudens op het – toegegeven – belangrijke punt van de eenheid van de leiding van de geïntegreerde politiestructuur na.

Regeerders plegen een advies betreffende een door hun voorgenomen hervorming aan de belanghebbende kringen te vragen om twee redenen: zij willen zich behoorlijk informeren en tevens reeds uittesten of de voorgenomen hervorming zal worden aanvaard. De Expertencommissie heeft zonder twijfel de Regering de verlangde informatie bezorgd. Of de door de Regering voorgenomen hervorming zal worden aanvaard zal afhangen van de kwaliteit van de evenwichtsoefening tussen alle tegenstellingen die dit land rijk is. Laten we hopen dat we het weten wanneer dit nummer verschijnt.

LUC HUYBRECHTS
15 augustus 1997