

## De politiefunctie doorgelicht\*

W. Deridder\*\*

### Inleiding

#### 1. Het beroep van politieman is een moeilijk beroep.

Belast met het doen naleven van de spelregels van het maatschappelijk verkeer dient hij zich vaak als scheidsrechter op te stellen. Er wordt van hem verwacht dat hij steeds de juiste beslissing neemt. Wij kennen de bejegening die scheidsrechters te beurt valt. De politieman wordt vaak, bij wijlen zelfs hardnekkig, bekritiseerd door de gemeenschap die hij als taak heeft te dienen en daarom begrijpt hij niet waarom de burgers hem zo 'ondankbaar' zijn.

De politieman vervult vervolgens ook een bufferfunctie: door een zekere impopulariteit te torsen, schept hij voor de overheid de mogelijkheid om, buiten een sfeer van opwinding, kalm en bedaard hervormingen voor te bereiden en voor de samenleving de doorgevoerde hervormingen te assimileren. Vaak wordt hij ten slotte nog geconfronteerd met drama's, met psychisch gestoorden, met fysiek gehandicapten, met ziekelijke verschijnselen, wat zeker niet van aard is om hem voor neerslachtigheid te behoeden.

De uitoefening van de politiefunctie heeft dus heel wat psychische en sociale implicaties die zeker moeten worden bestudeerd en opgevangen.

#### 2. Wij hebben ons echter voorgenomen de politiefunctie hier niet te bestuderen vanuit de invalshoek van de sociale wetenschappen.

Onze aanpak van de politiefunctie zal eerder juridisch en beleidsmatig zijn, omdat er op dit stuk nog veel te zeggen valt, vooral als men vanuit een globale visie op het politieapparaat kijkt. Wij zullen de politiefunctie definiëren als de wijze waarop de openbare diensten, belast met de materiële tenuitvoerlegging van de beslissingen die de bestuurlijke en gerechtelijke overheden nemen, hun taken uitvoeren, onder het gezag en de verantwoordelijkheid van die overheden, in coördinatie met andere, gelijkaardige diensten en binnen het kader van het uitgestippelde beleid.

#### 3. De handhaving van de openbare orde werd nooit benaderd vanuit de bezorgdheid duidelijkheid te scheppen over het institutioneel kader waarin zij wordt verzekerd, de principes die ten grondslag liggen aan het functioneren van het politieapparaat, de relaties die tussen de geledingen van dat apparaat bestaan of dienen te bestaan en de relaties met de burger. In de praktijk komt natuurlijk

---

\* Rede gehouden op 24 oktober 1986, ter gelegenheid van de opening van het academiejaar 1986-'87 aan de Koninklijke Rijkswachtschool.

\*\* W. DERIDDER, Assistent V.U.B.

zeer veel terecht, mede dank zij de professionele bekwaamheid en de inzet van overheden en politiemensen. Maar als het systeem onder druk van de omstandigheden komt te staan, blijkt het te kraken in zijn voegen en komen de lacunes ervan aan de oppervlakte. Het is onmogelijk alle problemen waarmee de uitoefening van de politiefunctie actueel gepaard gaat, hier uiteen te zetten. Ons betoog zal dus beperkt blijven tot wat de ervaring ons leert. Het is niettemin de bedoeling te pleiten, ten voordele van de practicus van de openbare orde, voor een duidelijker en meer samenhangende regeling.

### **Wet op de gemeentepolitie**

4. De aanleiding voor deze aanpak is de Wet van 11 februari 1986 die de Gemeentewet aanvult met een titel III, bestaande uit de artikelen 153 tot 201. De nieuwe wetsbepalingen hebben betrekking enerzijds op het statuut van de gemeentepolitie en haar leden en anderzijds op de uitoefening van de bestuurlijke en gerechtelijke polities, hoofdzakelijk door de gemeentepolitie, maar ook door andere onderdelen van de openbare macht.

De wet wijzigt daarenboven nog sommige artikelen van het Wetboek van Strafvordering, de Gemeentewet, het Veldwetboek en het Boswetboek en heft andere artikelen van deze akten op. De inwerkingtreding wordt nog dit jaar verwacht, maar is afhankelijk gesteld van een eerste reeks uitvoeringsbesluiten.

5. Wat het statuut van de gemeentepolitie betreft, vermeldt de nieuwe wet dat:
- iedere gemeente een gemeentelijk politiekorps heeft;
  - de gemeentepolitie deel uitmaakt van de openbare macht;
  - de gemeentepolitie stedelijk of landelijk is, in principe volgens de beslissing genomen door de gemeenteraad;
  - een vaste commissie voor de gemeentepolitie zal worden opgericht, belast met het onderzoek van alle vraagstukken betreffende de gemeentepolitie;
  - in elke provincie door de provinciegouverneur een commissie voor overleg en coördinatie tussen de gemeentelijke politiediensten wordt opgericht.

Naast bepalingen die de opdrachten van bestuurlijke politie en de gerechtelijke opdrachten van de gemeentepolitie regelen, vinden we in de nieuwe wet nog het volgende:

- bepalingen die de bevoegdheid regelen van de burgemeester om de gewapende macht, zelfs preventief, op te vorderen; in dit verband, dient vermeld dat artikel 105 van de Gemeentewet dat tot nog toe die bevoegdheid beheerste, wordt opgeheven;

- bepalingen die aan de rijkswacht nieuwe plichten opleggen, namelijk:

1. de plicht om, buiten het geval van dringendheid, de burgemeester vooraf te informeren van haar optreden om samenscholingen uiteen te drijven en om de vrijheid van het verkeer te verzekeren;

2. de plicht om aan de gemeentepolitie bijstand te verlenen wanneer deze laatste zelf is opgevorderd om aan officieren van gerechtelijke politie evenals aan ministeriële ambtenaren de sterke arm te lenen en wanneer de middelen van de gemeentepolitie daartoe ontoereikend zijn.

6. De Wet van 11 februari 1986 heeft meerdere artikelen van de Wet van 2 december 1957 op de rijkswacht gekopieerd. Op zichzelf is dit een gunstige ontwikkeling. Soms gaat het om een kopie die zich slechts formeel onderscheidt van het voorbeeld. In een aantal gevallen gaat het om inhoudelijk gewijzigde bepalingen, wat in de praktijk, op het terrein, kan leiden tot verschillende reacties van de rijkswacht en de gemeentepolitie ten overstaan van eenzelfde situatie. Een voorbeeld daarvan vinden we in artikel 156 van de Gemeentewet dat artikel 33 van de Wet op de rijkswacht overneemt maar met weglating van de verplichting tot uiteendrijven.

7. In de bestaande regeling wordt door de nieuwe wet, ten minste wat de taakuitvoering door de gemeentepolitie betreft, geen ommezwaai of zelfs geen fundamentele verandering teweeggebracht. De verdienste van de Wet van 11 februari 1986, op het vlak van de politiefunctie, is wel dat hij de snipperbepalingen die men her en der over de gemeentepolitie aantrof, bundelt in een overzichtelijk en eenvormig geheel. Dit resultaat mag ons evenwel niet uit het oog doen verliezen dat er evenveel gemeentelijke politiekorpsen als gemeenten zijn, wat meebrengt dat de uitoefening van de politiefunctie van gemeente tot gemeente zal blijven verschillen, niettegenstaande de nieuwe wet; en dat de coördinatie van de politiediensten in concreto een probleem is dat zoveel maal moeten worden opgelost als er gemeenten zijn. Zulks sluit niet uit dat van hogerhand richtlijnen kunnen worden uitgevaardigd die de coördinatie van de politiediensten bevorderen, maar om algemeen geldend te blijven, zullen die richtlijnen slechts betrekking kunnen hebben op wat in de uitoefening van de politiefunctie, of anders gezegd in de werking van het politieapparaat, kan beheerst worden door de hogere overheid waarvan zij uitgaan.

8. De gemeentelijke autonomie is ongehavend uit het wetgevend proces, waarvan de Wet van 11 februari 1986 het produkt is, gekomen. Het advies van de Raad van State over het ontwerp van deze wet, heeft daar borg voor gestaan.<sup>1</sup>

Het gewoon administratief toezicht, ingesteld bij artikel 7, a) van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, blijft toevertrouwd aan de Gewesten, alhoewel de Regering aanvankelijk de bedoeling had het specifiek administratief toezicht in te voeren, met als argument dat de organisatie en het beheer van de gemeentepolitie een aangelegenheid vormen die tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoort.<sup>2</sup>

De gemeentelijke autonomie betekent dat de organisatie en het beheer van de plaatselijke politiemacht aangelegenheden van gemeentelijk belang zijn, in de zin van artikel 31 van de Grondwet, uitgezonderd als het om bijzondere kwesties gaat, zoals de benoeming van de politiecommissarissen, die door de wet uitdrukkelijk aan andere overheden zijn toevertrouwd.<sup>3</sup> De hogere overheid kan hier slechts de haar bij wet verleende toezichtsbevoegdheid uitoefenen.

De handhaving van de openbare orde als functie beschouwd en, wat de gemeenten betreft, hoofdzakelijk geregeld bij het Decreet van 16-24 augustus 1790

---

1. *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1009/1, Advies Raad van State, p. 15.

2. *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1009/1, Advies Raad van State, p. 15.

3. *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1009/1, Advies Raad van State, p. 18.

betreffende de rechterlijke organisatie, is daarentegen een aangelegenheid die niet uitsluitend van gemeentelijk belang is.<sup>4</sup> Zij belangt ook de hogere overheden aan die trouwens over een substitutiebevoegdheid beschikken, naast een toezichtsbevoegdheid. De gemeentelijke autonomie is hier niet zo exclusief als in het geval van de organisatie en het beheer van de gemeentepolitie.

Wat er ook van zij, zoals de gemeentelijke autonomie in politiezaken actueel is opgevat, heeft de gemeentepolitie in rechte geen informatieplicht t.a.v. andere overheden dan de gemeentelijke, kan zij door de hogere bestuurlijke overheden niet opgevorderd worden en binden de richtlijnen die de hogere bestuurlijke overheden uitvaardigen de gemeentelijke overheden niet. Deze vaststelling vormt een belangrijk gegeven voor de coördinatie van alle geledingen die betrokken zijn bij de handhaving van de openbare orde.

### Taken van bestuurlijke en gerechtelijke politie

9. De handhaving van de openbare orde omvat de uitoefening van de bestuurlijke politie en van de gerechtelijke politie.

De bestuurlijke politie omvat het toezien op de wetten en de politieverordeningen, het verzekeren van de openbare rust, de bescherming van personen en goederen evenals de hulpverlening aan al wie in gevaar verkeert.

De openbare orde kan verstoord worden door talloze, bij voorbaat niet te bepalen gedragswijzen van de ingezetenen. De rechtstechniek laat niet altijd toe al die gedragswijzen met voldoende nauwkeurigheid en volledigheid in wetteksten te vatten. De maatregelen van administratiefrechtelijke aard die dan worden genomen vormen de *algemene bestuurlijke politie*.

Daartegenover staat dat voor sommige activiteiten en gedragingen wel precieze verbodsbepalingen en toelaatbaarheidsvoorwaarden werden vastgelegd. Deze bepalingen en voorwaarden maken, samen met de uitvoeringsbeslissingen van de bestuurlijke overheden, de *bijzondere bestuurlijke polities* uit, waarvan het aantal zeer groot is (politie van het wegverkeer, politie van de vreemdelingen, de zeevaartpolitie, de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke ondernemingen b.v.)

Het treffen van administratiefrechtelijke maatregelen van de ene of andere soort, sluit, voor zover de voorwaarden daartoe vervuld zijn, de bestraffing niet uit.

De bestuurlijke politie wordt dus gedubbeld door de *gerechtelijke politie*. Ook het omgekeerde is waar, want de aanhouding van ordeverstoorders betekent niet ipso facto het einde van de wanordelijkheden, noch van de schadelijke gevolgen van het strafbaar gedrag voor de bevolking.

De handhaving van de openbare orde is niets anders dan de handhaving van de rechtsorde volgens technieken die nu eens administratiefrechtelijk dan weer strafrechtelijk van aard zijn. Deze technieken onderscheiden zich wel door hun aard, hun concrete finaliteit en hun onmiddellijke gevolgen, maar niet door hun voorwerp dat erin bestaat de rechtsorde in stand te houden.

---

4. DEMBOUR, J., *Droit administratif*, 1978, p. 483-485; stelling overgenomen door de Raad van State in zijn advies, vermeld sub noot 1, p. 16.

De handhaving van de openbare orde is slechts een onderdeel van de handhaving van de rechtsorde die in haar geheel is opgedragen aan het Openbaar Bestuur.

De politiefunctie bestaat er dus in, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.

10. De taken inzake handhaving van de openbare orde kunnen als volgt ingedeeld worden:

- de preventieve acties waarvan het doel erin bestaat aan de burgers de te volgen gedragsregels aan te duiden (b.v. inzake regeling van verkeer), de potentiële daders van ordeverstoringen, strafbare daden inclus, van hun voornemens af te brengen en personen en goederen te beschermen;
- de acties van bestuurlijke politie die als doel hebben een einde te stellen aan de aanslagen op personen en eigendommen, aan de misdrijven en aan het niet naleven van vonnissen en politieverordeningen, m.a.w. de openbare orde herstellen en personen die in gevaar verkeren bijstaan;
- de acties van gerechtelijke politie;
- het lenen van de sterke arm aan de overheden.

11. Zo de taken van bestuurlijke en gerechtelijke politie in principe nog gemakkelijk kunnen onderscheiden worden, dan is zulks niet altijd het geval wanneer het om de concrete taakuitvoering gaat.

Vanuit het oogpunt van de dienstorganisatie en op operationeel vlak worden alle taken gekenmerkt door de mogelijkheid dat tot dwanguitoefening zal moeten worden overgegaan en vormen de bestuurlijke en gerechtelijke polities meestal slechts onderscheiden aspecten van eenzelfde actie.

In geval van beroep door het publiek evenals bij de uitvoering van toezichtsdiensten is het onderscheid tussen beide soorten taken niet a priori te maken. Talloze interventies die initieel een oogmerk van bestuurlijke politie nastreven, monden vaak uit in activiteiten van gerechtelijke politie.

12. Het K.B. van 6 augustus 1985 tot de oprichting van een Hoge Raad en van Provinciale Commissies voor het voorkomen van de misdadigheid is een eerste waardevolle poging om de preventieve acties op een gecoördineerde wijze tot ontwikkeling te brengen. Het is m.i. trouwens terecht dat gepleit wordt voor specifieke maatregelen die afgestemd zijn op goed gedefinieerde vormen van ordeverstoringen en dat het algemeen toezicht van de politiediensten niet meer voldoende geacht wordt om potentiële ordeverstoorders van hun voornemens af te brengen en de potentiële slachtoffers gerust te stellen.<sup>5</sup>

Maar een dergelijke aanpak komt toch niet van de grond, hoofdzakelijk om twee redenen, namelijk de werkoverlast van alle politiediensten die nog alleen ruimte laat om de meest dringende problemen op te lossen en de lage sensibilisatiegraad bij de bestuurlijke overheden die kan worden toegeschreven aan het

---

5. Zie verslag aan de Koning bij het K.B. van 6 augustus 1985, B.S., 12 september 1985, p. 13063 e.v.

niet vertrouwd zijn met de materie 'politiële preventie' en aan het gebrek aan middelen, zelfs politieke.

Voor het stilzitten van de bestuurlijke overheden geldt daarenboven een juridische verklaring. De gemeentelijke overheden bijvoorbeeld hebben wel de wettelijke opdracht gekregen om zich met de preventie in te laten, wat blijkt uit o.m. artikel 50 van het Decreet 14 december 1789 betreffende de samenstelling van de gemeenten en uit sommige bepalingen van het Decreet van 16-24 augustus betreffende de rechterlijke inrichting, maar het juridisch instrumentarium dat de Gemeentewet hen ter beschikking stelt, laat weinig meer toe dan te reageren op concrete voorvallen en is weinig geschikt voor een beleidsgerichte aanpak van de preventie. De studie van de artikelen van de Gemeentewet waarbij aan de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, en de burgemeester een politiebevoegdheid wordt opgedragen<sup>6</sup> toont zulks aan. Het juridisch instrumentarium waarover de provinciale en nationale overheden beschikken is niet beter afgestemd op de behoefte aan preventie.

Wat baat het dan in artikel 14 van de Wet van 2 december 1957 en in artikel 153 van de Gemeentewet te stellen dat de acties van de rijkswacht, respectievelijk de gemeentepolitie, ook preventief kunnen zijn, als de overheden waarvan deze politiediensten hiërarchisch afhangen, in het juridisch instrumentarium dat de uitoefening van hun bevoegdheid regelt, niet de aansporing vinden om de preventie op doeltreffende wijze aan te pakken?

13. Wat de bestuurlijke politie betreft werden recent wijzigingen aangebracht in de regeling van het uiteendrijven van samenscholingen en in deze van de administratieve aanhoudingen, die niet in de zin van een toenadering tussen politie en de rijkswacht gaan.

#### *Uiteendrijven van samenscholingen*

Artikel 53 van de Wet op de rijkswacht dat een regeling bevat inzake uiteendrijven van samenscholingen heeft, zoals reeds vermeld, model gestaan voor artikel 156 van de Gemeentewet. Er zijn tussen beide artikelen grondige verschillen, niettegenstaande de Minister van Binnenlandse Zaken verklaard heeft dat zij dezelfde draagwijdte hebben.<sup>7</sup>

Bij vergelijking van die twee teksten blijkt immers dat, benevens andere verschillen, de wijze waarop de gemeentepolitie samenscholingen zal uiteendrijven niet dezelfde is als deze die geldt voor de rijkswacht. De gemeentepolitie zal 'maatregelen nemen om ongewapende samenscholingen uiteen te drijven'. Daarbij komt dat de burgemeester de uitvoeringsmodaliteiten van het uiteendrijven kan bepalen wat de gemeentepolitie betreft, niet wat betreft de rijkswacht, althans niet in principe.<sup>8</sup>

De wetgever blijkt in artikel 156 enkel oog te hebben gehad voor de vrijwaring van het gezag van de burgemeester in alle omstandigheden, maar niet voor

6. Het gaat meer bepaald om de artikelen 78, 90 in fine, 94, 95 en 97 van de Gemeentewet.

7. *Parl. Hand.*, Senaat, 1985-86, 6 februari 1986, p. 388.

8. Dat de rijkswacht in een concreet geval niet tot uiteendrijvingen zal overgaan kan het gevolg zijn van een opvordering of andere beslissingen van de burgemeester.

het feit dat men, in alle gevallen voorzien bij artikelen 33 en 156, voor een urgentiesituatie staat, zelfs al zijn de samenscholingen ongewapend. Het gaat in die artikelen om ongewapende samenscholingen waarvan een specifiek gevaar uitgaat, waarbij langer dralen uit den boze is, wat blijkt uit het doel waarmee deze samenscholingen zijn gevormd: bevrijding van gevangenen en veroordeelden, plegen van overvallen, plunderen en vernielen van eigendommen, plegen van aanslagen op de lichamelijke gaafheid en op het leven van personen...

Eigenlijk gaat het hier om hypothesen van interventie, analoog aan deze van de heterdaadprocedure in het strafprocesrecht. In geval van heterdaad, oefent de officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de Procureur des Konings, de bevoegdheid van deze gerechtelijke overheid en van de ondezoeksrechter uit. De exceptionele bevoegdheid van deze officier eindigt wanneer genoemde magistraten in staat zijn zelf het onderzoek verder te zetten.

In de hypothesen van artiel 33 treedt de rijkswacht net op dezelfde wijze op, namelijk totdat de bevoegde bestuurlijke overheid in staat is zelf de gepaste maatregelen te nemen.

De wetgever heeft blijkbaar ook over het hoofd gezien dat de bevelvoerende officier, geconfronteerd met dergelijke samenscholingen, de toestand moet beoordelen alvorens hij zijn manschappen doet optreden en dat hij, als professioneel geschoolde, geacht wordt de juiste beslissing te nemen. De bevelvoerende officier heeft steeds de plicht de kordaatheid van zijn optreden en de aard van de middelen die hij inzet af te stemmen op de concrete toestand, overeenkomstig het algemeen geldende proportionaliteitsbeginsel.

De aanwezigheid bij grote volkstoelopen, van zowel de rijkswacht als de gemeentepolitie, zal ten slotte ook nog coördinatieproblemen scheppen, zolang het optreden ten overstaan van ongewapende en woelige samenscholingen ongelijk geregeld blijft.

Een wetswijziging is dus noodzakelijk. Om praktische redenen mag zij evenwel niet gaan in de zin van de meest recente wet door in artikel 33 van de Wet van 2 december 1957 de term 'uiteendrijven' te vervangen door de termen 'maatregelen nemen om uiteen te drijven'. Zij moeten rekening houden met de urgentiesituatie waarvoor de bevelvoerende officier zich geplaatst ziet, en met de mogelijkheid dat, in het belang van de openbare orde, onmiddellijk moet kunnen worden gereageerd.

De informatie van de bestuurlijke overheid is, in de beschouwde gevallen, alleszins noodzakelijk. Het is dus logisch dat in artikel 159 van de Gemeentewet de plicht voor de rijkswacht om de burgemeester van haar interventie in te lichten wordt opgenomen, alhoewel zij de facto reeds werd nageleefd telkens als de omstandigheden het toelieten. Het uitdrukkelijk stellen van die verplichting alleen voor de rijkswacht, is te verklaren door het feit dat deze laatste niet onder het gezag van de burgemeester staat.

#### *De administratieve aanhoudingen*

Artikel 157 van de Gemeentewet voorziet in de mogelijkheid over te gaan tot het vatten van rustverstoorders om de openbare orde te handhaven of om gewapen-

de en ongewapende samenscholingen uiteen te drijven. Artikel 162 laat toe personen die het verkeer belemmeren onder bepaalde voorwaarden te vatten, terwijl artikel 163 aan de gemeentepolitie de bevoegdheid geeft gecontroleerde personen met verdacht gedrag zonder identiteitsdocumenten of wier identiteit twijfelachtig is, vast te houden.

De artikelen 157, 162 en 163 van de Gemeentewet zijn verenigbaar met de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. De verdragsrechtelijke rechtvaardiging van artikel 157 is evenwel niet dezelfde als deze van de twee andere artikelen.

Door de aanhouding van de verstoorders van de openbare orde te koppelen aan het bestaan van samenscholingen of volkstoelopen, doet artikel 157 de aanhouding voorkomen als een beperking van de vrijheid van vergadering, bedoeld in artikel 11 van het Europees Verdrag; dit laatste artikel laat het optreden van de politie, zonder controle van de rechter toe. De controle van de rechterlijke overheden, voorzien bij artikel 5 van het Europees Verdrag, is dus niet vereist voor de aanhoudingen uitgevoerd ingevolge artikel 157.<sup>9</sup>

Die gerechtelijke controle lijkt daarentegen wel vereist in de gevallen voorzien bij de artikelen 162 en 163. Het gaat hier immers om gevallen waar de aangehouden persoon 'vermoed wordt een strafbaar feit te hebben begaan of waar er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan'. Deze gevallen zijn voorzien bij artikel 5.1.c. van het Europees Verdrag, wat ipso facto de toepassing van artikel 5.3. van datzelfde Verdrag meebrengt, waarbij de gerechtelijke controle wordt opgelegd.

De wetgever van 11 februari 1986 die de artikelen 157, 162 en 163 heeft ingevoerd, heeft geen aandacht besteed aan de controle op de administratieve aanhoudingen in de zin dat hij de overheden belast met de controle niet uitdrukkelijk heeft aangeduid. Een aanvulling van de wetgeving is hier nodig.

De wetgever heeft wel aan controle gedacht, toen hij de artikelen 157, 162 en 163 aanvulde met:

- de verplichting voor de korpschef de burgemeester zo spoedig mogelijk op de hoogte te brengen van de aanhouding;
- de verplichting voor de gemeentepolitie een register bij te houden waarin de administratieve aanhoudingen worden genoteerd.

De eerstgenoemde verplichting is logisch daar de korpschef onder het gezag van de burgemeester staat. Een uitbreiding van de verplichting de burgemeester te informeren, in dezelfde gevallen als deze vermeld bij de artikelen 157, 162 en 163, naar de rijkswacht toe, is in principe evenwel niet gerechtvaardigd. Indien naast de gerechtelijke overheden nog een andere overheid moet worden geïnformeerd, dan dient deze laatste de Minister van Binnenlandse Zaken, als hiërarchisch verantwoordelijke overheid, te zijn. De uitbreiding van de informatieplicht lijkt maar aanneembaar indien de rijkswacht is opgetreden ingevolge de opvoering van de burgemeester.<sup>10</sup>

9. *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1009/1, Advies Raad van State, p. 23.

10. De controle op de aanhoudingen waartoe de rijkswacht overgaat kan toevertrouwd worden b.v. aan de provinciegouverneur als vertegenwoordiger van de Minister van Binnenlandse Zaken. Het doel van de controle is de regelmatigheid van de aanhoudingen na te gaan en dat is de verantwoordelijkheid van de hiërarchische overheid.

De verplichting een register van de administratieve aanhoudingen bij te houden, heeft maar zin in de gevallen bedoeld bij artikel 157, want in deze bedoeld bij de artikelen 162 en 163 waarop de gerechtelijke overheden controle dienen uit te oefenen, wordt in de praktijk een proces-verbaal opgesteld dat aan de territoriaal bevoegde magistraat wordt toegezonden.

Op het stuk van de administratieve aanhoudingen blijft dus nog heel wat wetgevend werk te verrichten, te meer daar de politiediensten ook nog in andere gevallen dan deze die hiervoor werden besproken, personen van hun vrijheid mogen beroven zonder dat kan gesproken worden van gerechtelijke aanhoudingen.

14. De gerechtelijke opdrachten van de gemeentepolitie maken het voorwerp uit van artikel 167 van de Gemeentewet. Dit artikel is een kopie van de artikelen 22 en 23 van de Wet op de rijkswacht. De huidige stand van zaken kan, wat de gemeentepolitie betreft, als volgt worden samengevat: onverminderd de bijzondere bevoegdheid die hen uitdrukkelijk bij de wet is toegekend, hebben de leden van de gemeentepolitie die niet bekleed zijn met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, een algemene opsporingsbevoegdheid inzake misdaden, wanbedrijven en overtredingen; zij stellen evenwel geen proces-verbaal op, maar doen verslag bij de leden van de gemeentepolitie die wel deze hoedanigheid hebben.<sup>11</sup> Daarbij komt dat alleen aan de officieren van gerechtelijke politie de bevoegdheid is toegekend om processen-verbaal op te stellen over gepleegde misdrijven<sup>12</sup> en dat van dit beginsel enkel wordt afgeweken ingevolge een uitdrukkelijke wetsbepaling die niet voorhanden is voor het personeel van de gemeentepolitie dat niet met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie bekleed is.

Dat de wetgever deze regeling niet meteen heeft willen wijzigen, blijkt uit:

- het feit dat artikel 37 van de Wet op de rijkswacht — dat het recht processen-verbaal op te stellen aan alle leden van de rijkswacht verleent — niet werd opgenomen in de Wet van 11 februari 1986;

- de verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken die, in antwoord op een amendement dat de term 'opsporen' in artikel 167 beoogde te vervangen door de termen 'opsporen en vaststellen', stelde dat 'het vaststellen alleen kan worden verricht door politiemannen die de hoedanigheid van ambtenaar van gerechtelijke politie — in het Frans 'agents de la police judiciaire' — bezitten; 'opsporen' kan daarentegen door om het even welke politiemann<sup>13</sup>;

- artikel 11 van het Wetboek van Strafvordering, zoals het gewijzigd werd bij de Wet van 11 februari 1986, waaruit blijkt dat inzake politieovertredingen de leden van de gemeentepolitie, bekleed met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, de verslagen ontvangen en de processen-verbaal opstellen.

Het toekennen van een algemene bevoegdheid tot het opstellen van proces-ver-

---

11. Zie ook VANHOUDT, C.J., *Strafvordering*, 1976, deel I, p. 73 en D'HAENENS, J., *Belgisch strafprocesrecht*, 1980, deel II, A, p. 19.

12. HOLSTERS, D., 'De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven', *R.W.*, 1980-81, 1364.

13. *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1009/29, p. 46.

baal aan de leden van de gemeentepolitie, in navolging van het lager personeel van de rijkswacht, zal resulteren uit inspanningen inzake opleiding die in uitvoering van de Wet van 11 februari 1986 in het vooruitzicht kunnen worden gesteld. Op een gegeven ogenblik zal de wetgeving in die zin moeten worden aangevuld.

Toch vallen de volgende wijzigingen inzake gerechtelijke bevoegdheid van de leden van de gemeentepolitie te noteren:

- het uitbreiden van de opsporingsbevoegdheid van de leden van de landelijke politie tot misdaden (ex artikel 167, 1° van de Gemeentewet);
- het verlenen, aan de leden van de gemeentepolitie, bekleed met de graad van hoofdinspecteur van eerste klasse, van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de Procureur des Konings (artikel 177, tweede lid van de Gemeentewet);
- het verlenen van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings aan de hoofdveldwachters en de enige veldwachters (artikel 181, tweede lid van de Gemeentewet);
- het scheppen van de mogelijkheid dat de leden van de gemeentepolitie, buiten het kader van samenwerkingsakkoorden afgesloten met andere gemeentelijke politiekorpsen, de achtervolging van vermoedelijke daders of veroordeelden op het grondgebied van een andere gemeente voortzetten en aldaar die personen zelf vatten als wegens het spoedeisend karakter van de verrichtingen het onmogelijk is een beroep te doen op de plaatselijke overheden (artikel 195, tweede lid van de Gemeentewet).

15. Artikel 170 van de Gemeentewet regelt het wapengebruik van de gemeentepolitie in geval van wettige zelfverdediging en in geval van verdediging van terreinen, posten, documenten... Het artikel is analoog aan artikel 19 par. 1 van de Wet op de rijkswacht waarvan het de bepalingen in een licht gewijzigde vorm overneemt. Artikel 171 van de Wet op de gemeentepolitie handelt over het wapengebruik bij het uiteendrijven van samenscholingen. Het is analoog aan de bepalingen van artikel 19 par. 2 van de Wet op de rijkswacht. De teksten die het wapengebruik regelen zijn ook hier niet identiek.

Een eenvormige regeling inzake uitoefening van geweld en gebruik van wapens opleggen aan alle agenten van de openbare macht die zich in dezelfde situatie kunnen bevinden, is het doel van Titel III van het ontwerp van wet dat de Regering bij de Senaat heeft ingediend en dat betrekking heeft op verscheidene maatregelen ter verhoging van de veiligheid van de burgers. De voormelde artikelen van de Wet op de rijkswacht en van de Wet op de gemeentepolitie inzake wapengebruik zullen worden opgeheven in de veronderstelling dat het ontwerp van de Regering wet wordt.

Zonder voormelde Titel III hier in extenso te analyseren, wil ik toch verwijzen naar één van de nieuwe bepalingen, namelijk deze waarin gesteld wordt dat de agenten van de openbare macht, in geval van volstrekte noodzaak, gebruik mogen maken van de hun toegewezen afweermiddelen, met inbegrip van blanke wapens of vuurwapens, 'wanneer personen die zonder te gehoorzamen aan het bevel stil te staan, onmiddellijk vluchten na henzelf of derden met een vuurwapen te hebben aangevallen'.<sup>14</sup>

14. *Parl. St.*, Senaat, 1985-86, nr. 298/1, p. 110.

Welnu, de agenten van de openbare macht zullen op grond van die bepaling eerst dan van hun afweermiddelen mogen gebruik maken, nadat zij het bewijs hebben dat die personen henzelf of derden met een vuurwapen hebben aangevallen. In de praktijk zal dit bewijs vaak niet vaststaan. De moeilijkheden die de agent van de openbare macht op het terrein aldus kan ondervinden, werden blijkbaar over het hoofd gezien. Daarom geven wij de voorkeur aan de formulering die de Raad van State voorstelde en die erin bestaat dat de agenten van de openbare macht in geval van noodzakelijkheid van hun afweermiddelen gebruik mogen maken 'wanneer zij, onmiddellijk na een met een vuurwapen tegen henzelf of tegen derden gerichte aanval, aan een persoon bevel geven om stil te staan en deze persoon, ondanks het bevel, op de vlucht slaat'.

Maar meer principieel zouden wij in een wet, toepasselijk op alle agenten van de openbare macht, een bepaling willen terugvinden die, uitgaande van de vaststelling dat iedere politieactie kan uitmonden in een beperkt gebruik van geweld, dit gebruik onderwerpt aan de algemeen geldende vereiste van proportionaliteit tussen doel en middelen en tevens uitbreidt tot alle vormen van geweld die ook diverse tuigen zoals spijkereggen, barelen en kabels omvatten en niet alleen slechts afweermiddelen.

### **Openbare macht, gewapende macht, politiedienst**

16. De verordeningen en beslissingen van de overheden wijzigen de toestand van de burgers wel in rechte, echter niet in concreto. De overheden moeten zich daartoe laten bijstaan door fysieke personen zowel bij de voorbereiding van de te nemen beslissingen als bij de materiële uitvoering van de genomen beslissingen. De fysieke personen, belast met deze taken, zijn gegroepeerd in organieke verbanden, openbare diensten genoemd, en onderworpen aan het hiërarchische gezag van één of meerdere overheden. Sommige van deze openbare diensten hebben de status van openbare macht, andere van gewapende macht en nog andere van politiedienst. Het is niet ongewoon dat een openbare dienst meerdere statussen cumuleert.

17. In de *Pandectes*, v° *Force publique*, wordt de openbare macht omschreven als het samenvoegen van afzonderlijke machten, geregeld bij de Grondwet, ten einde eenieders rechten te beschermen en de wil van de natie uit te voeren. In een modernere versie zouden we de openbare macht omschrijven als een geheel van openbare diensten, belast met de materiële uitvoering van de beslissingen van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden, desnoods door gebruik van dwang.

Wat dus bepalend is om aan een openbare dienst het karakter van openbare macht te verlenen, is het feit dat de openbare dienst tot dwanguitoefening kan overgaan als zulks nodig is voor de vervulling van zijn opdracht.

Worden als onderdelen van de openbare macht beschouwd:

- de rijkswacht;
- de gemeentepolitie;
- de landelijke politiekorpsen verenigd in brigades;
- de gerechtelijke politie bij de parketten;
- het leger;
- de brandweerdiensten;

– de mobiele kolonnes van het Korps Civiele Bescherming.

Deze lijst is niet uitputtend.

De status van onderdeel van de openbare macht staat wettelijk vast, wat betreft sommige openbare diensten zoals de rijkswacht, de gemeentepolitie en het leger. Voor de andere vermelde diensten volgt die status impliciet uit de organieke wetgeving die op hen toepasselijk is en meer precies uit hun taakomschrijving die een beperkt gebruik van geweld toelaat.<sup>15</sup>

18. Op terminologisch vlak is er een zekere verwarring tussen de begrippen 'openbare macht' en 'gewapende macht', althans in het Nederlands. Deze verwarring vindt haar oorsprong in het feit dat titel V van de Grondwet 'De gewapende macht' als opschrift heeft, terwijl dit opschrift in het Frans 'De la force publique' is. Hetzelfde verschil vonden we terug in het zopas opgeheven artikel 105 van de Gemeentewet. Dit artikel wordt vervangen door artikel 158 van de Gemeentewet, ingevoegd door de Wet van 11 februari 1986. Uit dit artikel blijkt nu dat de burgemeester de gewapende macht kan opvorderen, wat in het Frans vertaald wordt als 'force armée'.

Het is dus aangewezen 'gewapende macht' steeds te vertalen door 'force armée' en 'openbare macht' steeds door 'force publique', alhoewel niet kan ontkend worden dat de gewapende macht ook openbare macht is, maar het omgekeerde is niet noodzakelijk waar. De gewapende macht omvat alle onderdelen van de openbare macht die gewapend zijn en waarvan het personeel onderworpen is aan de militaire wetten en reglementen. Door de opvorderingsbevoegdheid van de burgemeester te beperken tot de opvordering van de gewapende macht om de openbare rust te handhaven of te herstellen, schijnt de wetgever de uitoefening van deze bevoegdheid t.a.v. de politiemacht van andere gemeenten te hebben willen uitsluiten.<sup>16</sup> Als dat de bedoeling was, dan heeft de wetgever zich vergist, want de opvordering van de politiemacht van een andere gemeente is onmogelijk omdat zij niet onder de territoriale bevoegdheid van de burgemeester valt die, behoudens andersluidende wetsbepaling, beperkt is tot het territorium van de gemeente. Het is niettemin belangrijk het onderscheid tussen beide begrippen te maken daar de opvordering van elementen van de openbare macht, zoals de zeevaartpolitie en de luchthavenpolitie, die niet de status hebben van de gewapende macht, voor de handhaving en het herstel van de openbare rust is uitgesloten.

19. De onderdelen van de openbare macht hebben als zodanig geen enkele bevoegdheid inzake gerechtelijke politie noch bevoegdheid om preventieve acties te voeren, wat niet uitsluit dat de wet aan sommige personeelsleden toch gerechtelijke bevoegdheid verleent. Buiten deze hypothese zijn de onderdelen van de openbare macht enkel belast met acties van bestuurlijke politie die als doel hebben de openbare orde te herstellen en personen die in gevaar verkeren bij te

---

15. Landelijke politiekorpsen verenigd in brigades: ieder landelijk politiekorps is een openbare macht, overeenkomstig artikel 154 van de Gemeentewet. Gerechtelijke politie bij de parketten: zie o.m. artikel 10 Wet van 7 april 1919.

16. *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1009/29, p. 33. De opvordering van de politiemacht van een andere gemeente is onmogelijk omdat deze macht zich niet op zijn grondgebied bevindt.

staan evenals met het lenen van de sterke arm aan de overheden. Hun optreden grijpt doorgaans plaats op bevel of vordering van de overheid; uitzonderlijk d.i. in de gevallen bepaald door of krachtens de wet, kunnen zij ook uit eigen beweging optreden.

20. De openbare diensten waaraan hetzij taken van bestuurlijke en gerechtelijke politie hetzij alleen taken van gerechtelijke politie zijn toevertrouwd en die daartoe speciaal zijn georganiseerd, beheerd en uitgerust zijn politiediensten. De mogelijkheid dwang uit te oefenen is geen vereiste voor het toekennen van het karakter van politiedienst, alhoewel het merendeel van de politiediensten door of krachtens de wet wel dwang mogen uitoefenen en dus ook onderdelen van de openbare macht zijn.

Benevens de traditionele politiediensten zijn ook sommige ministeriële diensten of diensten van 'parastatale' instellingen belast met het bewaken van plaatsen, eigendommen of exploitaties waarop de algemene politie geen bestendig toezicht kan uitoefenen en waar talrijke inbreuken kunnen gepleegd worden, als politiediensten te beschouwen. We denken hier bijvoorbeeld aan de zeevaartpolitie en de luchthavenpolitie.

Andere openbare diensten die, alhoewel belast zijn met het uitvoeren van en het toezicht houden op de toepassing van bijzondere wetten, daartoe niet speciaal zijn uitgerust, georganiseerd en beheerd worden, zijn niet als politiediensten te beschouwen. Wij denken hier aan de Inspectie van de sociale wetten, het Bestuur van het vervoer, het Hoog Comité van Toezicht.

21. Het belang van het onderscheid tussen het begrip 'openbare macht' en het begrip 'politiedienst' ligt niet alleen op het theoretische vlak maar ook en vooral op het praktische. Het vorderingsrecht, toegekend aan overheden en ook aan officieren van gerechtelijke politie, geldt altijd ten opzichte van de openbare macht. Er is mij geen wetsbepaling bekend waaruit zou blijken dat deze of gene overheid een politiedienst zou mogen opvorderen. Uit deze vaststelling volgt dat de openbare macht wordt opgevorderd om geweld uit te oefenen of om geweld dringend af te wenden. De overheden en politieofficiëren kunnen dus een onderdeel van openbare macht opvorderen om dwang uit te oefenen of om aan geweld te weerstaan, evenwel niet om de opdrachten die aan hen zelf zijn toevertrouwd te laten uitvoeren.

22. Samenvattend, kunnen we dus stellen dat:

- de rijkswacht terzelfdertijd de aard heeft van een politiedienst, onderdeel van de openbare macht en onderdeel van gewapende macht;
- de gemeentepolitie, de landelijke politiekorpsen verenigd in brigades en de gerechtelijke politie bij de parketten de aard van politiediensten en onderdelen van de openbare macht;
- het leger de aard van onderdeel van de openbare macht en deze van onderdeel van de gewapende macht cumuleert;
- de brandweerdiensten en de mobiele kolonnes van de Civiele Bescherming slechts de aard van onderdeel van de openbare macht hebben.

## Gezag en verantwoordelijkheid van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden inzake uitoefening van de politiefunctie

23. De openbare diensten, belast met de materiële tenuitvoerlegging van de beslissingen van de overheden — zij wezen onderdelen van de openbare macht, onderdelen van de gewapende macht of politiediensten — worden tewerkgesteld door middel van bevelen, of vorderingen of verzoeken uitgaande van die overheden.

Aan sommige van die diensten en zelfs aan personeelsleden van die diensten werd door de wet bevoegdheid verleend die uit eigen beweging, zonder tussenkomst van de overheden, kan worden aangewend. De overheden die bedoelde openbare diensten tewerkstellen, zijn niet noodzakelijk dezelfde als de overheden, belast met de organisatie- en met beheersverantwoordelijkheid.

24. De hiërarchie kan omschreven worden als een pyramidale gezagsstructuur waarin de ondergeschikten hun taken vervullen, niet met de enige en rechtstreekse verplichting de wet te eerbiedigen, maar met de verplichting te gehoorzamen aan de richtlijnen en bevelen van de meerderen die zich tussen hen en de wet plaatsen.<sup>17</sup> Die meerderen hebben het recht hun persoonlijke wil op te leggen, op discretionaire wijze te bevelen en de beslissingen van hun ondergeschikten aan te passen hetzij door ze te hervormen of de hunne in de plaats te stellen.

Zoals bekend staat de rijkswacht onder het hiërarchisch gezag van de Ministers van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Landsverdediging wat de uitvoering van haar opdrachten betreft.

De burgemeester is het hoofd van de gemeentepolitie: de korpschef die belast is met de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken van het politiekorps staat, overeenkomstig artikel 155, 2de lid van de Gemeentewet, onder zijn gezag.

De gerechtelijke politie bij de parketten staat voor de uitvoering van haar taken onder de leiding van de procureur des Konings en het toezicht van de Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep.

De brigades worden bevolen door een hoofdcommissaris.

Het korps Civiele Bescherming staat, zoals vroeger uiteengezet, onder het hiërarchische gezag van de Minister van Binnenlandse Zaken, de gemeentelijke brandweerdiensten onder dat van de burgemeester.

Uit de artikelen 30 en 31 van het Decreet van 26 juli-3 augustus 1791 blijkt dat:

- het leger voor de handhaving van de openbare orde kan ingezet worden op bevel van de Koning;
- het Staatshoofd beslist onder verantwoordelijkheid van de ministers, d.i. de Regering en niet één minister;
- er een toestand van troebelen moet zijn;
- het bevel gegeven moet zijn voor de openbare orde en de uitvoering van de wetten.

---

17. FLAMME, M., *Cursus U.L.B.*, 1981-82, nr. 48.

25. Het hiërarchische gezag en de daaruit volgende bevoegdheid te bevelen wordt op diverse wijzen aangepast. De aanpassingen, die alle uit de wet voortvloeien, zijn de volgende:

- de bevoegdheid rechtstreeks verleend aan de personeelsleden;
- de tussenkomst van de Procureur-Generaal bij de Hoven van Beroep en van de Auditeur-Generaal bij het Militair Gerechtshof in de gezaguitoefening van de Minister van Justitie op de rijkswacht;
- de beperking van de uitoefening van het hiërarchische gezag van de Minister op de rijkswacht, tot het niveau van de Commandant van de rijkswacht;
- het optreden van de openbare macht en de politiediensten uit eigen beweging;
- de opvorderingen van de openbare macht of van de leden van de politiediensten.

*Eigen bevoegdheid van de personeelsleden van de openbare macht of politiedienst*

Een eigen bevoegdheid is door de wet aan de personeelsleden, vooral in het domein van de gerechtelijke politie, toegekend. Deze bevoegdheidstoewijzing houdt evenwel niet in dat de personeelsleden soeverein kunnen handelen. Zij zijn immers lid van een organiek verband en dienen zich als zodanig te onderwerpen aan de dienstorganisatie- en dienstuitvoeringsregels die door of krachtens de wet zijn bepaald. Zulks belet evenwel niet dat zij van de gerechtelijke overheden op nominatieve wijze opdrachten kunnen toevertrouwd krijgen, maar uitgezonderd wanneer de imperatieven van het gerechtelijk onderzoek het vereisen, is het aangewezen dat de gerechtelijke overheden de zorg om een personeelslid met een door hen voorgeschreven onderzoeksopdracht te belasten, overlaten aan de hiërarchische chef van die personeelsleden die voor de dienstorganisatie en -uitvoering verantwoordelijk is. Op grond van de hiërarchische relatie binnen de openbare macht of de politiediensten, zijn die chefs immers ook verantwoordelijk voor de kwaliteit en de adequate afhandeling van het aan hun personeel toevertrouwde gerechtelijk werk. De hiërarchische verhouding van de chefs en diezelfde personeelsleden.

*De tussenkomst van de Procureurs-Generaal in de gezagsuitoefening van de Minister van Justitie op de rijkswacht*

Artikel 2 par. 2 van de Wet van 2 december 1957 bepaalt dat voor de uitvoering van haar taak de rijkswacht onder het gezag van de Minister van Justitie staat, door tussenkomst van de Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep en van de Auditeur-Generaal bij het Militair Gerechtshof voor al wat de uitoefening van de gerechtelijke politie betreft.

Daar de gerechtelijke politie de steun van de vervolging is, waarvoor trouwens de Procureur-Generaal en niet de Minister van Justitie verantwoordelijk is, dient eerstgenoemde de gelegenheid te krijgen om te reageren tegen ministeriële richtlijnen en bevelen die de uitoefening van de gerechtelijke politie zou-

den beïnvloeden op een wijze die strijdig geacht wordt met het gevoerde vervolgingsbeleid.

Een artikel analoog aan het hiervoor vermelde artikel 2 par. 2 komt, wat de gemeentepolitie betreft, in de Wet van 11 februari 1986 niet voor. Het hoeft er evenwel niet in voor te komen, voor zover men dan ook aanvaardt dat de Minister van Justitie geen richtlijnen of bevelen die de gerechtelijke politie betreffen, aan de gemeentepolitie kan geven.

*De beperking van de uitoefening van het hiërarchisch gezag van de Ministers op de rijkswacht tot het niveau van de Commandant van de rijkswacht*

Artikel 43 van de Wet van 2 december 1957 beperkt de reikwijdte van het hiërarchische gezag van de Minister van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Landsverdediging tot de Commandant van de Rijkswacht. Deze Ministers geven geen bevelen aan de ondergeschikte niveaus noch aan individuele leden van de Rijkswacht. Dit principe is een regeling van goed bestuur, ingegeven door de noodzaak de gelijktijdige bevelsuitoefening door drie Ministers op één uitvoeringsniveau te centraliseren en aldus een gecoördineerde uitvoering van *alle* bevelen te verzekeren. Deze regeling laat ook toe verwarring te vermijden op de lagere uitvoeringsniveaus die onvermijdelijk zou voortvloeien uit het feit dat, be-nevens de bevelen van de eigen hiërarchie, vanuit ieder ministerieel niveau nog rechtstreeks taken zouden worden opgedragen. Tenslotte kan niet ontkend worden dat, mede door voormeld artikel 43, het niveau van de Commandant van de rijkswacht het enige niveau is waar nationaal gezien de uitvoering van alle taken van bestuurlijke en gerechtelijke politie kan worden gecoördineerd, wat voor de genoemde Ministers een garantie inhoudt dat hun bevelen zullen worden ten uitvoer gelegd.

In de organieke regelingen van de andere onderdelen van de openbare macht of van de andere politiediensten, vinden we geen artikel, analoog aan artikel 43 van de Wet op de rijkswacht. Het lijkt niettemin aangewezen hier ook deze regeling te volgen wegens de evidente voordelen die zij biedt voor de dienstuitvoering op de laagste niveaus.

*Het optreden van de openbare macht en van de politiediensten uit eigen beweging*

Onderdelen van de openbare macht en de politiediensten worden door de wet gemachtigd ambtshalve op te treden.

Het optreden van die onderdelen zonder bevel, opvordering of verzoek van de overheid, wordt gerechtvaardigd door volgende overwegingen:

- richtlijnen van de overheid kunnen bij voorbaat niet alle gevallen van optreden definiëren;
- de nodige bevelen kunnen niet steeds tijdig worden gegeven omdat ordeverstoring zich onverhoeds kan voordoen;
- er kunnen zich gevallen van ordeverstoring voordoen waarbij het vermoeden van onrechtmatigheid voor de wetgever zo evident is, dat hij rechtstreeks aan de openbare macht de bevoegdheid heeft gegeven om op te treden.

Het optreden uit eigen beweging is alleen maar mogelijk in de gevallen uitdrukkelijk voorzien bij de wet. Dat deze gevallen ruim bepaald zijn, doet geen afbreuk aan deze regel die strookt met de overweging dat alleen overheden bevoegd en verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde en geen uitvoeringsambtenaren.

De overweging vindt steun in de artikelen 29 en 78 van de Grondwet wat de bestuurlijke overheden betreft en in de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering wat de gerechtelijke overheden betreft. Zij verklaart trouwens ook waarom de rechtstreekse bevoegdheidsopdracht aan de openbare macht of een politiedienst, de interventie van de hiërarchische overheid niet uitsluit.

*De vordering uitgaande van de gerechtelijke overheden en van de lagere bestuurlijke overheden*

De 'vordering' is de maatregel die de overheden en ambtenaren, zonder hiërarchisch gezag op een onderdeel van de openbare macht, gerechtigd zijn te nemen ten einde dit onderdeel te verplichten, in geval van ontoereikendheid of het niet aangepast zijn van hun eigen mogelijkheden en middelen, medewerking te verlenen bij de materiële tenuitvoerlegging van de door hen genomen beslissingen, zonder zich evenwel te mogen mengen in de uitvoering van die verplichting. De opdracht die via de vordering wordt opgelegd kan algemeen geformuleerd ofwel zeer concreet zijn.

Deze visie werd door de Minister van Binnenlandse Zaken bevestigd toen hij bij de bespreking van artikel 155 van de Wet op de gemeentepolitie stelde dat de burgemeester de rijkswacht kan vorderen om een reeks problemen op te lossen, maar evengoed voor een welbepaalde opdracht.<sup>18</sup>

De vorderingen uitgaande van de gerechtelijke overheden en van de officieren van gerechtelijke politie zijn geregeld bij artikel 25 van het Wetboek van Strafvordering en bij de artikelen 10 en 12 van de Wet van 7 april 1919 tot instelling van gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten.

Wat de vorderingen uitgaande van de bestuurlijke overheden betreft, dient gewezen op artikel 158 van de Gemeentewet, ingevoegd bij de Wet 11 februari 1986. Benevens de beperking van de bevoegdheid van de burgemeester tot het opvorderen van de gewapende macht waarop vroeger reeds werd gewezen<sup>19</sup>, laat dit artikel de burgemeester toe die macht ook preventief op te vorderen.

Inzake vordering door de bestuurlijke overheden verdienen de volgende punten evenwel nog meer aandacht:

1. daar de vordering uitgaat naar een openbare dienst, waarop de vorderende instantie per definitie geen gezag heeft, mag zij, behoudens andersluidende wetsbepalingen slechts plaatsvinden ingeval van dringende noodzakelijkheid en niet langer duren dan de tijd, nodig om de opdracht van de vorderende overheid tot een goed einde te brengen; een andere conceptie huldigen lijkt mij onverenigbaar met het hiërarchisch gezag;

---

18. *Parl. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1009/29, p. 25.

19. Cfr. nr. 18, supra.

2. in de gevallen waar de wet aan een overheid geen uitdrukkelijke vorderingsbevoegdheid heeft verleend, lijkt ze mij niettemin mogelijk als twee voorwaarden vervuld zijn:

- de vordering moet het accessorium zijn van een executoire beslissing<sup>20</sup> die daarenboven nog vatbaar moet zijn voor parate tenuitvoerlegging;
- de materiële uitvoeringsverrichtingen die van het gevorderde onderdeel van de openbare macht verwacht worden, moeten binnen hun normale ambtsverrichtingen vallen.<sup>21</sup>

Een bijzondere categorie van vorderingen zijn deze die uitgaan van de openbare macht, van leden van de politiediensten of zelfs van ambtenaren.

De artikelen 168 en 169 van de Gemeentewet verlenen aan de gemeentepolitie het recht om:

- de bijstand van de aanwezige personen te vorderen wanneer zij in de uitoefening van hun taak worden aangevallen;
- de bijstand van de rijkswacht in te roepen wanneer de eigen middelen ontoereikend blijken, in het geval dat zij zelf gevorderd is om aan officieren van gerechtelijke politie en aan ministeriële officieren de sterke arm te lenen; alleen de korpschef heeft hier het vorderingsrecht.

Artikel 168 is een gedeeltelijke kopie van artikel 18, 2de lid van de Wet op de rijkswacht. Artikel 169 is een kopie, alhoewel licht gewijzigd, van artikel 42 van dezelfde wet. Het feit geen gevolg te geven aan de vorderingen bepaald bij deze artikelen, kan aanleiding geven tot de toepassing van artikel 422<sup>ter</sup> Sw.

26. Artikel 259 van het Strafwetboek bepaalt: 'Ieder bevelhebber, ieder officier of onderofficier van de openbare macht die, na door de burgerlijke overheid wettelijk te zijn gevorderd, weigert de onder zijn bevel geplaatste macht te doen optreden, wordt gestraft met gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden'. De vordering is een soort bevel waarvan de niet-uitvoering tot strafbaarheid leidt in hoofde van de officieren van de gevorderde openbare macht. De essentiële voorwaarde van strafbaarheid is evenwel de wettelijkheid van de vordering, waaromtrent interpretatiemoeilijkheden kunnen rijzen, vooral als de vorderingsbevoegdheid niet uitdrukkelijk bij de wet is voorzien'.

27. De techniek van het verzoek kan door de bestuurlijke overheid enkel aangewend worden binnen het raam van de gewone ambtsverrichtingen van de rijkswacht.<sup>22</sup>

Het is onnodig in de Organieke Wet op de rijkswacht het verzoek op te nemen<sup>23</sup> want de bestuurlijke overheden kunnen steeds hun desiderata aan de

20. Voor definitie van de executoire beslissing: zie VANDER STICHELE, A., *R.W.*, 1960-61, 1745.

21. Niet te verwarren met de gewone ambtsverrichtingen, toevertrouwd aan de rijkswacht. De normale ambtsverrichtingen doelen op wat de leden van de openbare macht kunnen omdat het om algemene vaardigheden gaat of omdat ze ervoor opgeleid zijn.

22. Dit was de mening van de wetgever van 2 december 1957.

23. Het was voorzien bij het Besluit van de Soevereine Vorst van 30 januari 1815.

rijkswacht meedelen. Deze laatste zal aan deze verzoeken gevolg geven voor zover zij binnen haar ambtsverrichtingen vallen.

Het verzoek wordt door sommige bestuurlijke overheden gezien als een mogelijk substituut voor de vordering waartegenover zij enige drempelvrees blijken te koesteren.

De opvordering biedt nochtans manifeste voordelen die het verzoek niet biedt. De opvorderende overheid kan op dwingende wijze aan de rijkswacht een opdracht opleggen, wat niet kan bij het verzoek.

Aan de andere kant is de verantwoordelijkheid van de rijkswacht, bij opvordering goed omlind. De opvordering onttrekt de rijkswacht tijdelijk aan het gezag van de hiërarchische overheid, het verzoek niet.

## **Coördinatieproblemen**

28. In een juridische en beleidsgerichte benadering van de politiefunctie dient ook het vraagstuk van het gezag over de openbare diensten die met de uitoefening ervan belast zijn, centraal te staan. In dit verband dient te worden gewezen op het feit dat er grosso modo drie machtspolen zijn: de gerechtelijke, de nationaal-bestuurlijke en de gemeentelijk-bestuurlijke, wat zich voor de rijkswacht en de gemeentepolitie vertaalt in gezagsdualisme. De gerechtelijke politie bij de parketten staat, zoals bekend, alleen onder het gezag van de gerechtelijke overheden, wat de uitvoering van haar taken betreft.

De bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de politiefunctie liggen wettelijk gezien bij die overheden. Bijgevolg, als men het probleem coördinatie tussen de politiediensten stelt, zou men logischerwijze in eerste instantie ook dat van coördinatie tussen de overheden dienen te stellen.

29. Hoe is deze coördinatie actueel geregeld? We zullen achtereenvolgens onderzoeken:

- de voorrang van de hogere bestuurlijke overheden op de lagere bestuurlijke overheden;
- de verhouding van de overheden van bijzondere bestuurlijke politie tot de overheden van algemene bestuurlijke politie;
- de verhouding tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden.

### *Voorrang van de hogere bestuurlijke overheden*

De nationale overheden (d.i. de Koning, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Gouverneurs en de Arrondissementscommissarissen) hebben inzake algemene bestuurlijke politie dezelfde materiële en formele bevoegdheid als de burgemeester.

Toch zullen de nationale overheden hun bevoegdheid in de praktijk slechts aanwenden in de volgende gevallen:

- de ordeverstoringen nemen uitbreiding tot het grondgebied van meerdere gemeenten;
- de gemeentelijke overheden blijven, gewild of ongewild, in gebreke;
- een toestand of gebeurtenis, alhoewel materieel gelokaliseerd in één ge-

meente, heeft toch een ruime weerslag of brengt ook de verantwoordelijkheid van de hogere overheid rechtstreeks in het gedrang.

Deze regeling steunt op overwegingen van gepastheid en van behoorlijk bestuur. Het zou strijdig zijn met de decentralisatie van de bevoegdheid inzake handhaving van de openbare orde, indien de nationale overheden systematisch tussenbeide kwamen bij iedere ordeverstorende situatie. Het zou de doorgevoerde decentralisatie ieder nut ontnemen en de handhaving van de openbare orde, in veel gevallen met slechts lokale draagwijdte, niet ten goede komen.

Wanneer de overheden van hun substitutiebevoegdheid gebruik maken, dan betekent zulks dat de rijkswacht en eventueel ook het leger gevolg moeten geven aan hun bevelen of opvorderingen, zelfs indien de vorderingen van de burgemeester anders luiden.<sup>24</sup> Wanneer de hogere overheid zich substitueert aan de lagere overheid, dan verwerft zij nochtans niet het hiërarchisch gezag over de gemeentepolitie. Zij kan deze laatste ook niet opvorderen. De hogere overheid kan alleen verzoeken richten tot de burgemeester ten einde de medewerking van de gemeentepolitie te bekomen. Het is zelfs niet denkbeeldig dat, binnen het kader van de huidige wetgeving, de gemeentepolitie gehoorzaamend aan de bevelen van de burgemeester tegenover de rijkswacht of het leger handelend op bevel van de regering zou komen te staan.

#### *Verhouding van de bijzondere bestuurlijke politie tot de algemene bestuurlijke politie*

De gevallen waarin de bijzondere bestuurlijke politie wordt uitgeoefend samen met de algemene bestuurlijke politie, leveren echte coördinatieproblemen op. Een nucleair transport per trein naar een haven bijvoorbeeld mobiliseert ruw geschetst de diensten van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid en Justitie, de havenautoriteiten, de verantwoordelijken van de spoorwegen en ten minste ook de burgemeesters van de plaats van vertrek en aankomst van het konvooi. Andere voorvallen zoals vliegtuigkapingen en bij onrust in de gevangenissen zijn daar analoog aan. Er zijn dan maatregelen te nemen enerzijds van specifieke veiligheid, anderzijds van algemene veiligheid.

De overheden van bijzondere politie zijn technische overheden, gespecialiseerd in een welbepaalde materie. Van hen kan niet verwacht worden dat zij de problemen van algemene veiligheid juist inschatten. Zij dienen daarentegen wel de overheden van algemene bestuurlijke politie te adviseren over kwesties die tot hun bevoegdheid behoren en waarvan de oplossing de te treffen maatregelen van algemene politie zal beïnvloeden.

In de gevallen waarin maatregelen moeten getroffen worden en van bijzondere bestuurlijke politie en van de algemene bestuurlijke politie, zouden de concrete opdrachten van de openbare macht alleen door de overheden van algemene politie mogen worden opgelegd, hetzij via bevelen hetzij via opvorderingen.

---

24. MAST, A., *De verordeningsmacht des Konings in politiezaken en de wet van 5 juni 1934*, 1939, p. 136.

In de praktijk wordt die regel niet altijd nageleefd. Het zou een behoorlijke uitoefening van de politiefunctie in de hand werken.

### *Verhouding tussen de bestuurlijke en gerechtelijke overheden*

Het afbakenen van wat tot het domein van de gerechtelijke overheden en wat tot het domein van de bestuurlijke overheden behoort is een kiese en moeilijke zaak. Het criterium op grond waarvan dat onderscheid moet worden gemaakt, bestaat in de concrete finaliteit van het overheidsoptreden.<sup>25</sup>

Iedere verrichting die als doel heeft de daders van een welbepaald misdrijf op te sporen is een daad van gerechtelijke politie; daarentegen is iedere verrichting die ernaar streeft strafbare feiten daadwerkelijk te voorkomen of te anticiperen op bepaalde verontrustende criminaliteitsverschijnselen, zoals straatterror, stelselmatige vernielingen, bankovervallen, inbrakenreeksen in bepaalde wijken en diefstallen in grootwarenhuizen, een daad van bestuurlijke politie.

Beheersing van die verschijnselen is de taak van de bestuurlijke overheden, opheldering van de strafbare feiten die de verschijnselen uitmaken deze van de gerechtelijke overheden.

Die beheersingsmaatregelen zijn zeer verscheiden: algemene en bijzondere surveillance, personen- en voertuigencontroles, bewakingen van individuele personen, voorlichting van de bevolking. Het doel van de preventieve maatregelen en van de maatregelen ter beheersing van criminele fenomenen bestaat er niet in elementen van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van geïndividualiseerde of te individualiseren daders te verzamelen, maar wel te beletten dat de levenssfeer — zowel de privé als de openbare — van de burgers onveilig wordt gemaakt.

Het gerechtelijk overheidsoptreden draagt, door het ophelderen van strafbare feiten, ongetwijfeld bij tot de openbare veiligheid maar heeft als eerste doelstelling de bewijzen van een misdrijf in te zamelen, de gekende of vermoede daders op te sporen en te vatten. Het uitoefenen van de gerechtelijke politie situeert zich nadat het misdrijf gepleegd is of wanneer de strafbare poging daartoe vaststaat. Men zegt dat de gerechtelijke politie optreedt wanneer de bestuurlijke politie er niet in geslaagd is, een misdrijf te voorkomen.<sup>26</sup>

Dergelijke stelling is juist, en terzelfdertijd ook onjuist. Zij is juist in die zin dat de gerechtelijke overheden optreden wanneer een misdrijf is gepleegd. Zij is onjuist als bedoeld wordt dat, vanaf het ogenblik dat een misdrijf gepleegd werd, nog alleen de gerechtelijke overheden handelen.

Bij gepleegde misdrijven blijven de bestuurlijke overheden bevoegd voor alle maatregelen die niet begrepen kunnen worden in de uitoefening van de gerechtelijke politie, zoals evacuatie, isolatie, hulpverlening, ... In dergelijke gevallen zijn de respectieve taken van de gerechtelijke en bestuurlijke overheden vrij gemakkelijk te onderscheiden.

Moeilijker liggen de zaken bijvoorbeeld wanneer een betoging ontaardt in

25. ROUJOU DE DOUBÉE, G., noot onder Cass. fr., 5 januari 1973, *Rec. Dalloz*, 1973, p. 541.

26. MATTHIJS, J., *Openbaar Ministerie, A.P.R.*, nr. 750, p. 359.

baldadigheden of wanneer een persoon gegijzeld wordt. Het ordelijk verloop van de betoging is de bevoegdheid van de bestuurlijke overheden.

Ook het voorkomen dat de gijzelaars gedood of ernstig verwond worden, zou de zaak van de bestuurlijke overheden zijn, als wij de stelling van de heer J. Matthijs doortrekken. Wettelijk is de voorrang van de ene overheid op de andere niet geregeld. Het zijn de omstandigheden van het ogenblik die zullen bepalen wie voorrang heeft op wie. Het is niettemin duidelijk dat een hoger belang het niet onmiddellijk gerechtelijk optreden kan rechtvaardigen. De daadwerkelijke coördinatie op het terrein tussen bestuurlijke en gerechtelijke overheden is hier in het belang van een adequaat politieoptreden onontbeerlijk.

### **Het uit te stippelen beleid**

30. De Ministerraad van 26 juli 1985 heeft diverse beslissingen genomen die het politieapparaat in België aanbelangen. Die beslissingen hebben namelijk betrekking op de vermindering van de administratieve taken van de rijkswacht, de coördinatie van de politiediensten, de audit van de politiediensten en de integratie van de systemen voor dringende hulpverlening.

Oordeelkundig uitgevoerd, zullen zij de uitoefening van de politiefunctie ten goede komen. Toch zijn zij maar een eerste stap om het te stellen doel te bereiken, dat er namelijk in bestaat de bescherming van de bevolking doeltreffend en evenwichtig uit te bouwen. Het beter omschrijven van de opdrachten en het scherper stellen van de bevoegdheden van de politiediensten, evenals het onderkennen en oplossen van coördinatieproblemen zullen de bevolking niet veel baten zolang het politieapparaat overbelast is en onvoldoende aandacht kan besteden aan wat de bevolking werkelijk verwacht op het vlak van de handhaving van de openbare orde.

Hier wens ik te verwijzen naar de rede die de Commandant van de rijkswacht op 3 oktober jongstleden hield ter gelegenheid van de Fasten van de rijkswacht. Ik citeer:

‘Prognose over de evolutie van de ordehandhaving in het algemeen en van de criminaliteit in het bijzonder, evenals over de daarbij horende werkbelasting van de politiediensten, zijn onzeker en dus enigszins voor kritiek vatbaar.

Niettemin dient nu reeds de aandacht van de beleidsverantwoordelijken te gaan naar oplossingen voor bepaalde maatschappelijke fenomenen die, zelfs bij vertraagde groei of bij stagnatie, de chronische overbelasting van het politieapparaat blijven veroorzaken. We denken hier o.m. aan de kleine criminaliteit. Het is vooral deze criminaliteit die voor een grote werkbelasting van alle politiediensten zorgt, het geloof in de doeltreffendheid van het politieapparaat doet wankelen, de gevoelens van onveiligheid aanwakkert en de politieambtenaren demotiveert.

Tallose minder belangrijke, maar daarom niet minder storende, strafbare feiten wijzen erop dat bepaalde samenlevingsverbanden — we denken hier aan het gezin, de school en het verenigingsleven in het algemeen — de normbevestigende functie die traditioneel de hunne was, niet meer vervullen. Van hun kant dwingen bepaalde vormen van zware criminaliteit, die het verrassingseffect maximaal exploiteren, de politiediensten niet alleen tot doorgedreven recherches, maar ook tot belangrijke preventieve ontplooiing van hun eenheden met een zeer veeleisende personeelsinzet tot gevolg.

Een beleid dat aanstuurt op concrete betrokkenheid en verantwoordelijkheid van alle geledingen van de samenleving, vooral bij de voorkoming van de kleine criminaliteit, dient te worden geconcipieerd en consequent ten uitvoer gelegd. De inspanningen van politie en rijkswacht, zelf optimaal gecoördineerd, kunnen immers alleen complementair zijn aan de

initiatieven van de overheden. Dit veronderstelt georganiseerd overleg met het algemeen bestuur en de gerechtelijke overheid, evenals hechte medewerking van de bevolking.

Iedereen moet ervan doordrongen zijn dat de politiediensten niet alles alleen kunnen beheersen; het zou een illusie zijn dit te geloven. Het verbeteren van de methodes en zelfs het opvoeren van de politieke middelen hebben immers limieten. We moeten dus streven naar een betere integratie van die diensten in de samenleving. Dergelijk beleid zal dan ook ruimte vrijmaken om de zware criminaliteit, die door haar internationale dimensie verre van gunstige toekomstperspectieven biedt, efficiënter en krachtadiger aan te pakken.'

31. De hechte samenwerking tussen de politiediensten en de bevolking is de spil van ieder beleid. Het doorstromen van de daartoe noodzakelijke gegevens naar de beleidsverantwoordelijken via de politiediensten vormt de relaisfunctie in opwaartse zin van deze laatste. De politiediensten moeten de verwachtingen van het publiek in verband met de uitoefening van de politiefunctie evalueren en, op grond van deze evaluatie, hun visie over toekomstige evoluties, oorzaken van onrust, de noodzaak maatregelen te nemen en de gepastheid bestaande maatregelen aan te passen, op te heffen of te versterken aan de overheden rapporteren.

Het is daarbij niet de bedoeling dat de politiediensten zich substitueren aan de intermediaire korpsen zoals de syndicale organisaties, de pers..., maar wel dat zij de meningen van deze laatste, ingegeven door het groepsbelang, met politieke inzichten, ten behoeve van de overheden, aanvullen. De uitoefening van de relaisfunctie in opwaartse zin draagt bij tot de vorming van het beleid: zij houdt meer in dan de loutere informatieopdracht die actiegericht is in de zin dat de bevoegde overheid in deze opdracht slechts de elementen vindt om concrete problemen op te lossen.

De relaisfunctie wordt evenwel niet naar waarde geschat. Het valt te betreuren, want goed begrepen, zou die functie waarborgen dat ook de inzichten en adviezen van de politiediensten aan bod komen wanneer wetgevende initiatieven met betrekking tot de handhaving van de openbare orde worden voorbereid.

Zij zou ertoe bijdragen te vermijden dat nieuwe oriëntaties, gegeven aan het politiesysteem maar voorbereid zonder de inbreng van praktijk, het eerste contact met de werkelijkheid niet doorstaan, vooral in een periode zoals we die nu kennen waar het politieapparaat in 'volle mutatie' is of zou moeten zijn om zich aan de nieuwe noden van de criminaliteitsbestrijding aan te passen. De relaisfunctie dient ook in neerwaartse zin te worden uitgeoefend: de burger, de intermediaire korpsen, de bevolking moeten de boodschap kennen die achter de initiatieven en beslissingen van de beleidsverantwoordelijken zit. Deze neerwaartse informatieverstrekking dient door de politiediensten te worden verzekerd ter gelegenheid van regelmatige contacten die zo frequent mogelijk dienen te zijn. Maar hier komen we weer bij de werkbelasting die momenteel te zwaar drukt om dit streefdoel te kunnen bereiken.

32. Ook op het vlak van de gezagsuitoefening m.b.t. de uitoefening van de politiefunctie, dient nog heelwat te worden uitgedokterd.

Het O.M. heeft zeggenschap op de rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie voor de uitvoering van alle gerechtelijke taken en is derhalve juridisch gezien in staat om de spelregels te formuleren en op te leggen wat zijn

domein betreft. Maar het gebeurt niet of niet voldoende, alleszins niet op veralgemeende wijze. Waarom? De enige echte verklaring lijkt mij te zijn dat het O.M. materieel gezien actueel noch over het personeel noch over de materiële middelen beschikt om een draagkrachtig opsporingsbeleid op te zetten, door te voeren en te evalueren.<sup>27</sup>

Tot eenzelfde vaststelling dient men te komen wat de nationale en gemeentelijke overheden, ieder afzonderlijk, betreft. De uitoefening van de bestuurlijke politie door het lokaal en het supra-lokaal niveau, op gecoördineerde wijze, wordt ook nog gehandicapt doordat ons stelsel van grondwettelijke decentralisatie ervan uitgaat dat de gemeentelijke overheden eerst optreden, en bij in gebreke blijven van deze overheden de hogere overheden zich substitueren of hun toezichtsbevoegdheid uitoefenen. Hij die op basis van die taakverdeling aanvankelijk niet dient tussenbeide te komen, hoeft er zich angstvallig voor dat later nog te doen, alhoewel zijn tussenkomst volgens de omstandigheden, wenselijk of noodzakelijk kan zijn geworden.

Het systeem is niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden en -afspraken tussen het lokale en supralokale niveau. Het is een strak systeem waarbij een probleem van bestuurlijke politie ofwel lokaal ofwel supra-lokaal geacht wordt. Nochtans gaan hier heelwat energie en arbeidspotentieel verloren door overlapping, hetzij in tijd, hetzij in de ruimte, hetzij in beide.

Ik herinner eraan dat, behoudens andersluidende wetsbepalingen, de handhaving van de openbare orde als functie noch van uitsluitend gemeentelijk belang noch van uitsluitend nationaal belang is. Men moet bijgevolg betreuren dat niet meer terreinen als gemeenschappelijke worden bepaald noch geëxploiteerd door de gezamenlijke lokale en de supra-lokale overheden. Dergelijke aanpak is nochtans des te meer noodzakelijk naarmate dat de politiefunctie, uitgeoefend door de gemeentepolitie, vaker uitgeoefend wordt buiten de grenzen van de gemeenten.

Een gunstige gelegenheid om de haalbaarheid van samenwerking tussen de lokale en supra-lokale niveaus uit te testen, wordt geboden door de organisatie van de dringende hulpverlening. Op een intermediair niveau, dat provinciaal of arrondissementeel kan zijn, zou men onder de algemene leiding van de bestuurlijke overheden, werkzaam op dat niveau en met medewerking van de gerechtelijke overheden, dispatching- en commandocentrales kunnen oprichten, bemand door personeel van de gemeentepolitie en de rijkswacht.

De samenwerking tussen de bestuurlijke en gerechtelijke overheden wordt bemoeilijkt door de functionele en structurele gebreken in het politiestelsel aan beide kanten, die eerst moeten weggewerkt worden. Het zoeken en het actief bevorderen van een beleid op het hoogste niveau dat zowel de uitoefening van de gerechtelijke politie als deze van de bestuurlijke politie omvat, lijkt daartoe de enige uitweg. Het beleid dat op samenwerking tussen bestuurlijke en gerechtelijke overheden is gericht, zou er bijvoorbeeld kunnen van uitgaan dat wat betreft de kleine criminaliteit, de gerechtelijke overheden buiten de gevallen van heterdaad, nog slechts optreden ter ondersteuning van de initiatieven die de bestuurlijke overheden nemen of bevorderen ter beheersing van de criminaliteit.

---

27. FIJNAUT, C., 'De zaak François: testcase voor een socialistisch politiebeleid', *Panopticon*, 1985, p. 562.

M.a.w. bijzondere inspanningen van de gerechtelijke overheden zouden afhankelijk worden gesteld van de aard en de omvang van de maatregelen die de burger, het bestuur en diverse maatschappelijke organisaties nemen, want wanneer deze maatregelen achterwege blijven dan is het voor het gerecht weinig efficiënt haar schaarse middelen op dit terrein in te zetten. Een dergelijk beleid zou voor de politiediensten als heilzaam gevolg hebben dat zij hun even schaarse middelen op een meer gedoseerde wijze kunnen inzetten.

33. Blijft het beheer van de politiediensten, waarvan sommige auteurs, overeenkomstig het principe 'wie betaalt, die bepaalt', gezegd hebben dat 'het gezag zonder beheer krachteloos is'.<sup>28</sup> In dit gezegde zit waarheid. Niettemin moet men oog hebben voor de realiteit op dit vlak die als volgt kan worden samengevat:

- de Administraties van Binnenlandse Zaken en van Justitie beschikken niet over voldoende middelen in kwaliteit en volume om hun tussenkomst in het beheer van de rijkswacht en van de gemeentepolitie waar te maken; hetzelfde geldt voor het O.M.;

- pogingen tot tussenkomst van zowel de hogere bestuurlijke overheden als van de gerechtelijke overheden in het beheer van de gemeentepolitie kunnen, in het kader van de decentralisatie, leiden tot spanningen en aangevoeld worden als onwelkomen inmenging;

- het betrekken van diverse instanties in het beheer van een politiedienst vertraagt zeer erg de besluitvorming en weegt dus op de capaciteit van die dienst om zich aan te passen aan nieuwe noden inzake organisatie, werking en uitrusting.

Het toevertrouwen van beheersbevoegdheid aan alle overheden die gezag uitoefenen op de politiediensten zien wij in de praktijk niet functioneren. Wij zien het niet zitten dat het O.M. zich zou uitspreken, onder welke vorm ook, over welk gerei, welke transmissiemiddelen, welke bewapening en uitrusting de politiediensten nu moeten beschikken voor de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie. Dezelfde bedenking geldt voor de arrondissementscommissaris en de gouverneur, bijvoorbeeld. Zulks belet evenwel niet dat zij hun adviezen en verwachtingen in die domeinen kenbaar maken, maar dat zou dan moeten gebeuren op het niveau van het algemeen beleid waar het beheer en het operationeel commando van de politiediensten, elkaar volgens soepele formules, kunnen vinden. Deze stelling impliceert geenszins dat zij, in een concreet geval van politieoptreden, niet bevoegd zouden zijn om zich over het gebruik van bepaalde middelen uit te spreken.

34. De coördinatieproblemen die zich op het vlak van de aanwending van de politiediensten stellen, hebben, afgezien van de diversiteit van autoriteiten die ermee belast worden, ook te maken met het feit dat een materiële bevoegdheid wordt uitgeoefend op hetzelfde territorium. In een poging die problemen op te lossen kan het aanlokkelijk schijnen de materiële bevoegdheid op te delen tussen de onderscheiden politiediensten.

De surveillanceopdrachten dienen gepaard te gaan — de praktijk wijst zulks uit — met het opsporen en vaststellen van misdrijven. De gerechtelijke opdrach-

---

28. FIJNAUT, C., *o.c.*, p. 560.

ten verdelen onder de politiediensten betekent dat deze laatste zich, zonder operationele reden, beperken tot bepaalde misdrijven en andere dienen te verwaarlozen. De voorgestelde oplossingen zijn dus uiteindelijk alle strijdig met het welbegrepen belang dat de bevolking heeft bij een behoorlijke uitoefening van de politiefunctie. Zolang het politieapparaat blijft wat het is, met al zijn componenten, ligt de enige mogelijkheid om deze coördinatieproblemen op te lossen in het opzetten van overlegstructuren waaraan overheden en politiediensten deelnemen en waarbinnen bindende afspraken worden gemaakt over wie wat bij prioriteit zal doen. Prioriteit houdt niet in het afstoten van bevoegdheid, maar het wijken van de ene politiedienst voor de andere binnen het kader van bestaande afspraken.

35. Zoals het strijdig is met de belangen van de bevolking de materiële bevoegdheid op te delen tussen de politiediensten, is ook een verdeling van het territorium uit den boze.

Het inwinnen van informatie en het onderhouden van contacten met de bevolking veronderstellen weliswaar een territoriale spreiding van de politiediensten. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de uitvoering van de surveillanceopdrachten. Maar daartegenover staat dat de criminaliteit geen grenzen kent en dat heel wat politieacties het lokaal en zelfs nationaal kader overschrijden. De initiële territoriale spreiding mag dus geen keurslijf zijn, wat wel het gevolg zou zijn als aan iedere politiedienst een territorium wordt toegewezen met de bedoeling een andere politiedienst niet in de weg te lopen. Die bezorgdheid is ook deze van de Wet van 27 maart 1969 die de Procureur des Konings en de onderzoeksrechter toelaat buiten hun arrondissement alle daden van opsoring of gerechtelijk onderzoek te verrichten of te gelasten wanneer zij van oordeel zijn dat ernstige en dringende omstandigheden zulks vereisen.<sup>29</sup>

Ook artikel 195 van de Gemeentewet, ingevoegd bij de Wet van 11 februari 1986, dat het 'grensoverschrijdend' optreden van de gemeentepolitie regelt, gaat uit van die bezorgdheid. Men zou dus in tegenzin werken als men de territoriale bevoegdheid van de politiediensten versnipperde.

## **Besluiten**

36. Onze doorlichting van de politiefunctie heeft uitgewezen dat, gezien vanuit het standpunt van de rechtswetenschap en van het beleid er heelwat 'grijze' zones en onopgeloste problemen bestaan die uiteindelijk een adequate uitoefening van de politiefunctie sterk hinderen. De Wet van 11 februari 1986 tot aanvulling van de Gemeentewet lost wel een aantal problemen op, alhoewel moet gezegd worden dat de gekozen oplossing niet altijd voldoening schenkt. Ook het wetsontwerp houdende de verscheidene maatregelen ter verhoging van de bescherming van de veiligheid van de burger gaat in die richting. Het bevat een regeling voor het af luisteren van telefoongesprekken en verbodsbepalingen i.v.m. het bespieden van personen. Verder wordt het gebruik van geweld en van wapens door de agenten van de openbare macht geregeld. Het wetsontwerp bestrijkt dus ontegensprekelijk essentiële gebieden van de politiefunctie, alhoewel

---

29. Arikelen 23 en 62bis van het Wetboek van de Strafvordering.

men bij de gekozen oplossingen bedenkingen kan hebben en het met sommige zelfs niet eens kan zijn.

Aan de andere kant blijft iedere regeling van het opsporingsonderzoek uit. Nochtans is het tijdens dit onderzoek dat de betrekkingen tussen de politiediensten en de burgers het duidelijkst moeten geregeld zijn. Het opsporingsonderzoek is immers de meest gebruikelijke vorm van het politieonderzoek tijdens hetwelk de opdrachten, uitgaande van de gerechtelijke overheden, meestal ruim zijn bepaald.

Ten slotte blijven er talloze kwesties i.v.m. de aanwending van de politiediensten die we in onze uiteenzetting hebben behandeld, maar waarvoor slechts oplossingen konden worden voorgesteld, afgeleid uit de algemene principes van het recht, bij onstentenis van uitdrukkelijke wetsbepalingen. De rechtsbronnen — we denken hier vooral aan de wet en de rechtspraak — zijn uiterst schaars.

37. Aangelegenheden voor dewelke alle politiediensten en alle onderdelen van de openbare en gewapende macht zich in volkomen gelijke situaties bevinden, zouden voor alle betrokkenen het voorwerp moeten uitmaken van eenvormige regels. Het gelijktijdig uitoefenen van beslissingsbevoegdheid door overheden evenals de gelijktijdige betrokkenheid van meerdere politiediensten bij de oplossing van eenzelfde probleem zouden behandeld moeten worden in uitdrukkelijke wetsbepalingen die het principe van de samenwerking opleggen, weliswaar zonder te vervallen in strakke regelingen, maar waarbij de bevoegdheden en de verantwoordelijkheid van eenieder worden vastgelegd. Een wet betreffende de politiefunctie zou dus moeten worden genomen. Het zou daarbij niet de bedoeling zijn de basisprincipes van het systeem 'handhaving van de openbare orde', zoals decentralisatie, gezagsdualisme, hiërarchisch gezag en opvordering, te verlaten, maar wettelijk te bekrachtigen wat nu bestaat en wat actueel ver van duidelijk is voor diegenen die bij de handhaving van de openbare orde betrokken zijn.

Die wet zou de volgende inhoud kunnen hebben:

- a. een definitie van de handhaving van de openbare orde met haar twee deelaspecten: de bestuurlijke politie en de gerechtelijke politie: de globalisatie van de politieproblemen is essentieel voor de coördinatie van hun oplossing;
- b. een omschrijving van de begrippen openbare macht, gewapende macht, politiedienst;
- c. bepalingen waarbij de gerechtelijke opdrachten voor alle politiediensten die eenzelfde bevoegdheid hebben ook op dezelfde wijze worden vastgelegd; hetzelfde geldt voor bepalingen inzake gebruik van geweld en wapens evenals inzake fouilleren en identiteitscontroles;
- d. bepalingen betreffende coördinatiesystemen van de politiediensten en van de openbare macht met de daarbij horende aanpassingen van het hiërarchisch gezag;
- e. bepalingen die het overleg tussen de bestuurlijke overheden onderling evenals tussen de bestuurlijke en gerechtelijke overheden principieel opleggen en de nadere uitwerking van dat overleg, te verzekeren door die overheden en de politiediensten, stimuleren.

De organisatie en het beheer van de politiediensten zouden verder geregeld blijven in een aan ieder van die diensten eigen Organieke Wet.

Om in dat opzet te slagen is een motor nodig om te beletten dat het hier geformuleerde voorstel uiteindelijk slechts een on vervulde wens blijft van enkele bezorgde en goed menende practici. De politiediensten hebben een wet op de politiefunctie nodig. Bedoelde motor kan gevonden worden indien de Regeringen in hun schoot bijvoorbeeld een Ministerieel Comité zouden oprichten dat, verantwoordelijk voor politieaangelegenheden en ondersteund door de nodige technische medewerkers, de beleidsbeslissingen zou voorbereiden en het algemeen beleid inzake politie oriënteren.

Het gezegde dat men aan Aldous Huxley toeschrijft: 'Ervaring is niet wat iemand overkomt; ervaring is wat iemand doet met wat hem overkomt', zou aldus bewaarheid worden.