

Controle op de politie: een knuppel in het hoenderhok?

'Politie is politiek een zeer gevoelig, delicaat en ondankbaar onderwerp dat alle facetten van de maatschappij omvat, dat gecompliceerd is vanwege tegenstrijdige ideologische en filosofische denkpatronen en theorieën, dat is belast met een veelvoud van belangen en machtsposities, en dat het voorwerp uitmaakt, naargelang de gebeurtenissen, van emotionele reacties van de bevolking, op gang gebracht en aangewakkerd door de media', aldus Denis (1989), projectleider van de audit van Team Consult m.b.t. de politiediensten in België. In de jaren tachtig hebben meerdere incidenten die hier niet meer herhaald hoeven te worden, de aandacht voor de problemen van ons politiebestedel fel doen toenemen, in zoverre dat zelfs voor de derde keer in enkele jaren tijd een parlementaire onderzoekscommissie de werking en de organisatie van de politiediensten ter studie heeft genomen. Dat de problemen complex zijn blijkt niet alleen uit het hoger geciteerd rapport van Team Consult, maar ook uit het feit dat de onderzoekscommissie haar opdracht stelselmatig heeft uitgebreid en bijgevolg diende te verlengen. De vraag rijst zelfs of de commissie doorheen de bomen het bos nog zal kunnen zien en tot concrete, zinvolle besluiten kan komen.

Een vraagstuk dat centraal staat in alle debatten, en dat reeds ten tijde van de Commissie Wijninckx aan de orde was, betreft de wenselijkheid en mogelijkheid om de externe controle op de politiediensten te verbeteren en vooral te bestendigen. Op de Studiedag 'Politie: visies en beleid', gehouden aan de V.U.B. op 24 mei 1989, kondigde de minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback aan dat hij, overigens in de lijn van het regeerakkoord, het initiatief zou nemen om aan zijn collega's de oprichting van een onafhankelijke toezichtsorgaan voor te stellen, dat tot doel zou hebben te waken over het goede functioneren van de politiediensten en te waarborgen dat zij bij het uitoefenen van hun opdracht de fundamentele rechten en vrijheden van de burger ten volle zouden eerbiedigen. Hij preciseerde meteen dat het op te richten toezichtsorgaan niet bedoeld is om te oordelen over individuele schuldvragen, noch om feiten te onderzoeken met het oog op het sanctioneren van de daders: dat moet volgens de minister de volle bevoegdheid blijven van de strafrechter en van de bevoegde tuchtrechtelijke overheid. Het toezicht moet onvolkomenheden in het systeem vaststellen en voorstellen formuleren om daaraan te verhelpen. De minister somde bovendien een aantal criteria op waaraan een (op dat ogenblik nog niet nader gepreciseerd) controlesysteem dient te beantwoorden, criteria die inmiddels grotendeels werden overgenomen in een op 28 juli 1989 aan de ministerraad voorgelegde nota, waarin de principes m.b.t. de organisatie van de controle op de politie- en inlichtingendiensten worden uiteengezet.

Op het eerste gezicht is het merkwaardig dat de uitvoerende macht een wetgevend initiatief zou nemen, nog vóór de besluiten van de parlementaire onderzoekscommissie bekend zijn, m.b.t. een materie waarbij het parlement nauw be-

trokken is. Is hier de aanval de beste verdediging of vrezen sommigen dat straks het klimaat niet meer zo gunstig zal zijn voor zulk een delicate operatie?

Wat er ook van zij, het is niet mogelijk in een editoriaal de nota grondig te bespreken. De principes moeten trouwens verder worden vertaald in een wetsontwerp, wat wellicht niet zonder moeilijkheden zal verlopen, aangezien er drie ministeries bij betrokken zijn (Binnenlandse Zaken, Justitie en Landsverdediging). Toch is het noodzakelijk enkele krachtlijnen van de nota te overlopen alvorens het voorgestelde controlesysteem aan enkele beschouwingen te onderwerpen.

Principes versus juridische hindernissen

De nota poneert een aantal criteria waaraan het controlesysteem moet voldoen: onafhankelijkheid, bestendigheid, doelmatigheid, openbaarheid, specificiteit en legaliteit.

Doelmatigheid lijkt mij inderdaad een belangrijk criterium in het licht van de reeds bestaande verantwoordelijkheden en inspecties. Dit principe verwijst volgens de nota enerzijds naar de geloofwaardigheid, het gezag van de leden van de toezichtsorganen, die tevens over voldoende middelen en onderzoeksbevoegdheden moeten beschikken. Anderzijds betekent dit dat de controle uiteindelijk moet uitmonden in 'positieve' voorstellen en aanbevelingen tot verbetering van de werkwijze van de betrokken diensten.

Openbaarheid is een principe dat in een dergelijke materie ongetwijfeld gevoelig ligt. Ons land heeft terzake immers geen traditie. Naast het probleem van de 'raison d'état' is er het vraagstuk van het beroepsgeheim bij het onderzoek van klachten van burgers en/of feiten die aanleiding kunnen geven tot tuchtrechtelijke of strafrechtelijke sancties. Het concretiseren van het vooropgestelde evenwicht tussen openheid en vertrouwelijkheid en het preciseren van de wijze waarop het parlement zal worden geïnformeerd over de resultaten van de controles zullen wellicht nog stof voor discussies leveren.

Specificiteit betekent volgens de nota dat het nieuwe controlesysteem zich niet in de plaats mag stellen van de bestaande inspecties en controles, ingericht door de hiërarchische en gerechtelijke overheden. Zoals we verder zullen aantonen zal dit in se lovenswaardige principe in de praktijk van de controle niet eenvoudig te handhaven zijn: veel zal afhangen van wat men wil (of kan) controleren, en wie daar allemaal bij betrokken is. Temeer omdat de nota een toezicht wil instellen op alle politie- en inlichtingendiensten: het betreft dus alle diensten belast met een opdracht van administratieve of gerechtelijke politie, of met het verzamelen en verwerken van gegevens met het oog op de veiligheid van de Staat.

Het voorgestelde controlesysteem bestaat uit drie niveaus: het parlement, een toezichtcomité en een dienst enquêtes; deze laatste twee organen worden afzonderlijk ingericht naargelang het de controle op de politiediensten of de controle op de inlichtingendiensten betreft. Zij kunnen echter gezamenlijk vergaderingen houden om informatie uit te wisselen of aangelegenheden te behandelen die op beide diensten betrekking hebben.

De wijze waarop het parlementaire luik van de controle wordt georganiseerd (al dan niet d.m.v. een gemengde parlementaire commissie b.v.), is een eerste

probleem: in zijn advies bij het wetsvoorstel van Kamerlid Coveliers (1988) tot oprichting van een parlementaire permanente toezichtscommissie zegt de Raad van State immers dat overeenkomstig de Grondwet elke Kamer zelf in haar reglement de wijze bepaalt waarop zij haar bevoegdheid uitoefent. De regering zal er zich in haar ontwerp dan ook moeten toe beperken de mogelijkheid te voorzien dat het parlement het initiatief neemt om een onderzoeksoopdracht te geven aan het toezichtscomité en anderzijds 'op gepaste wijze', zoals de nota aangeeft, wordt geïnformeerd over de resultaten van de controles. Naar het parlement toe zijn deze resultaten 'algemene conclusies en voorstellen tot verbetering van de werking en de verdeling van de taken van de betrokken politie- en veiligheidsdiensten', zodat het parlement kan nagaan of deze diensten de opdrachten die de wet hen toevertrouwt ten dienste van de bevolking uitoefenen, met eerbiediging van de nationale en internationale rechtsregels.

Een tweede probleem, eveneens opgeworpen door de Raad van State, betreft het feit dat het toezicht van de parlementaire instellingen op het optreden van de administratie overeenkomstig de Grondwet niet rechtstreeks op de ambtenaren en diensten mag worden uitgeoefend: het loopt noodzakelijkerwijs via de minister, die 'borg staat en verantwoordelijk is voor de Kamers'. Onderzoeksdaden (b.v. horen van leden van politie- en inlichtingendiensten, inzage van dossiers) kunnen dus niet rechtstreeks door het parlement verricht worden, tenzij in het kader van een bijzonder parlementair onderzoek op basis van de Wet van 3 mei 1880 (cf. de zgn. 'bende-Commissie'). Dit is ongetwijfeld één van de redenen waarom de controle zal uitgeoefend worden door een toezichtscomité, waarin volgens de nota geen parlementsleden zullen zetelen. Continuïteit en deskundigheid bij de controle zijn wellicht bijkomende overwegingen. De vraag rijst wie dan wél kan zetelen met voldoende onafhankelijkheid t.o.v. de bevoegde ministers of de te controleren diensten. Om terzake garanties te bieden wil de nota het toezichtscomité een onafhankelijk statuut geven naar het voorbeeld van het Rekenhof. Naar verluidt zijn er nog bezwaren tegen dit voorstel en wensen sommigen de bevoegde ministers de leden van het comité te laten aanwijzen. Achter deze strekking om het zwaartepunt van de controle dicht bij de uitvoerende macht te brengen schuilt wellicht ook de bekommernis om de bestaande bevoegdheidsverdelingen (machtsverhoudingen, ...), ook tussen de ministeries onderling, niet al te zeer te laten afbrokkelen: de nota formuleert het mooier door te stellen dat het controlesysteem mede (en dus niet in de eerste plaats ...) wordt opgevat als een middel voor de bevoegde ministers om beter hun gezag over de politie- en inlichtingendiensten uit te oefenen.

Het derde probleem door de Raad van State naar voren gebracht n.a.v. het wetsvoorstel Coveliers betreft het gevaar voor een miskennis van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht: overeenkomstig art. 279 van het Wetboek van Strafvordering staan alle officieren van gerechtelijke politie en al degenen die uit hoofde van een ambt, zelfs van een bestuursambt, door de wet belast zijn met het verrichten van sommige daden van gerechtelijke politie, onder toezicht van de procureur-generaal. Wanneer politiediensten dergelijke opdrachten uitoefenen, verhindert het beginsel van de scheiding der machten niet alleen de rechtstreekse parlementaire controle op deze diensten, maar ook het (rechtstreekse) toezicht van de uitvoerende macht. De gevolgen van dit beginsel situeren zich op twee belangrijke aspecten van de werking van het controlesysteem: de materiële bevoegd-

heden van het toezichtscomité (wat mag men controleren) en de formele onderzoeksbevoegdheden van de dienst enquêtes (hoe zal men controleren, onder wiens gezag, met welke gevolgen). Ik voeg er onmiddellijk aan toe dat ook inzake bestuurlijke politie conflicten kunnen oprijzen, denken we maar aan de bevoegdheden van de burgemeester.

De draagwijdte van de controle op de politie- en inlichtingendiensten afbakenen is nochtans tegelijkertijd de zin ervan bepalen: indien – los van de juridische hindernissen – de politieke wil ontbreekt om een controlesysteem op te zetten dat daadwerkelijk in staat is het politiebeleid te beïnvloeden, kan men zich m.i. de moeite besparen en beter geen valse verwachtingen t.a.v. burgers en politiediensten oproepen. Wat dit laatste betreft, verwijzen we naar de reeds hoger geciteerde toespraak van minister Tobback die het belang van de controle voor de politie zélf onderstreepte, in het bijzonder wanneer zou aangetoond worden dat hun werking correct is of bepaalde onvolkomenheden eerder aan het falen van 'het systeem' te wijten zijn. Dus moet controle méér op het oog hebben dan de organisatie van een 'politie over de politiediensten', terminologie die niettemin in de nota gebruikt wordt bij de beschrijving van de taken van de dienst enquêtes. Maar daarover later meer.

De vele schoonmoeders van de politiefunctionaris

Het is bekend dat het gezag en het beheer over de politiediensten in België een complexe kwestie is en door de wetgever op onduidelijke wijze geregeld werd: de analyse die Van Outrive daar destijds van maakte (1981) blijft heden nog grotendeels overeind. Hieruit vloeit voort, zoals ook Fijnaut (1989) opmerkte in een commentaar op het rapport van Team Consult, dat zowel de organisatorische kwaliteit van de politiediensten als de doeltreffendheid en behoorlijkheid van hun optreden in belangrijke mate worden bepaald door de organisatie en het beleid van de autoriteiten en organen waarvan zij afhankelijk zijn. Een cruciaal probleem is nu juist dat er nauwelijks sprake is van een politiebeleid in dit land: in een toespraak te Gent op 29 november 1988 zei minister Tobback zonder omwegen dat voor het gebrek aan coördinatie in het veiligheidsbeleid niet in de eerste plaats met een beschuldigende vinger moet gewezen worden naar de politiediensten zelf. Zolang de verantwoordelijke bestuurlijke en gerechtelijke overheden er niet in slagen onderling tot overleg en tot een samenhangend beleid te komen, zullen de politiediensten volgens hem uiteenlopende of elkaar tegensprekende richtlijnen en opdrachten krijgen of vaak zelfs zonder richtlijnen moeten werken. Voor zover er instructies of richtlijnen m.b.t. het politieoptreden of politiebeleid bestaan zijn ze trouwens zelden publiek gemaakt zodat een externe discussie en controle bijzonder moeilijk is.

Naar mijn mening geeft de nota voorgelegd aan de ministerraad dan ook terecht de bevoegdheid aan het toezichtscomité adviezen en aanbevelingen uit te brengen over de besluiten, richtlijnen en reglementen die gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop politiediensten hun opdrachten uitoefenen. Daarnaast dient dit orgaan regelmatig verslag uit te brengen bij het parlement, met algemene conclusies en voorstellen tot verbetering van de werking en tot verdeling van de taken.

Men hoeft natuurlijk geen deskundige in politiezaken te zijn om te beseffen dat knelpunten en weerstanden zullen opduiken wanneer het erop aan komt deze bevoegdheden daadwerkelijk uit te oefenen, meer in het bijzonder m.b.t. de wijze waarop de dienst enquêtes kan optreden om de relevante gegevens terzake te verzamelen (b.v. documenten inkijken, verhoren afnemen e.d.). Bovendien stelt zich het probleem dat het opsporingsonderzoek in België nauwelijks wettelijk geregeld is en dat de grenzen van het behoorlijk politieoptreden in heel wat materies zeer vaag blijven (b.v. identiteitscontroles, aanhouding, fouillering, gebruik van geweld en wapens). Hetzelfde geldt voor de informatieverwerving en -verwerking, de internationale politiesamenwerking (denk aan de discussies over het Schengen-Akkoord) en eigenlijk voor heel wat aspecten van de deontologie van de politiefunctionaris in zijn relatie met de bevolking.

Anderzijds berust volgens de heersende opvattingen de verantwoordelijkheid voor het opsporingsbeleid bij het openbaar ministerie, zodat het nagaan van problemen inzake coördinatie, afbakening en prioriteiten in politietaken – toch essentiële elementen die slaan op de doelmatigheid van de politiewerking – onvermijdelijk uitloopt op een zekere toetsing van dat beleid. Daarbij komt dat deze materies evenmin duidelijk wettelijk geregeld zijn (ontbreken van een wet op de politiefunctie). Men hoeft er de openingsrede van procureur-generaal Krings (1989) maar op na te lezen om in te zien dat een vorm van externe controle op het openbaar ministerie veel weerstanden oproept ... De rol van dit orgaan is in het huidige systeem cruciaal, maar men kan niet anders dan vaststellen dat de doelmatigheid van dit systeem, en met name de afhankelijkheid van het recherche-apparaat van het parket, veel te wensen overlaat. In die omstandigheden wekt het geen verbazing dat de politiediensten zelf hun prioriteiten kunnen bepalen, wat dan weer een impact heeft op het vervolgingsbeleid. Dit heeft er trouwens toe geleid dat – ook in politiemiddens – voorstellen de kop opsteken om het opsporingsbeleid en het recherchewerk van de politie bij de uitvoerende macht onder te brengen (zoals dat in meerdere landen het geval is), waarbij dan weer een gevecht om de bevoegdheden terzake kan starten tussen Justitie en Binnenlandse Zaken...

Het is hier niet de plaats om deze kwestie verder te analyseren, maar het lijkt erop dat ze de totstandkoming van het ontworpen controlesysteem belemmert of alleszins de werking ervan kan hypotheceren. Een nieuwe (wettelijke) regeling afwachten van al de hoger geciteerde knelpuntent betekent zonder meer het controlesysteem voor lange tijd in de koelkast plaatsen. Veeleer deel ik de mening van de ontwerpers van de nota dat een 'behoedzaam' geconcipeerd en toegepast controlesysteem – dat natuurlijk een minimum aan politieke consensus behoeft – tot snellere resultaten zal leiden.

De burger en het behoorlijk politieoptreden

Wat is nu de plaats van de burger in dit controlesysteem? De nota bepaalt dat de beide toezichtscomités (zowel op de politiediensten als op de inlichtingendiensten) klachten van particulieren onderzoeken, die op de hoogte dienen gebracht van het gevolg dat aan hun klacht wordt gegeven. Het eigenlijke onderzoek zal verricht worden door de dienst enquêtes, wiens functie volgens de nota kan vergeleken worden met de dienst enquêtes van het Hoog Comité van Toezicht. De le-

den hebben de bevoegdheid van officier van gerechtelijke politie. Wanneer zij een opdracht van gerechtelijke politie uitvoeren, staan zij onder het toezicht en de leiding van de bevoegde parketmagistraten. Deze dienen trouwens op de hoogte gebracht indien de leden van de dienst enquêtes feiten vaststellen die misdrijven uitmaken. Anderzijds moet ook de bevoegde tuchtrechtelijke overheid ingelicht worden over de feiten die aanleiding kunnen geven tot een tuchtrechtelijke sanctie.

Alhoewel de nota spreekt van een 'politie over de politiediensten', lijkt zij er dus vanuit te gaan dat de verdere individuele afhandeling van de klachten buiten het controlesysteem blijft. De toezichtscomités maken wel aan de bevoegde overheden en ministers hun bemerkingen over wanneer ze gebreken of misbruiken vaststellen in de handelingen van de betrokken diensten, of activiteiten die de nationale of internationale rechtsorde niet eerbiedigen. Wanneer de toezichtscomités vaststellen dat aan hun opmerkingen en aanbevelingen door de bevoegde overheden geen gunstig gevolg werd gegeven, brengen zij daarover verslag uit bij het parlement.

Deze afhandelingsprocedure ligt dus in de lijn van de reeds hoger vermelde visie van minister Tobback (Brussel, 1989), die het controlesysteem niet wil toespitsen op het individuele falen (en de bestaande procedures terzake ongemoeid wil laten), maar op het falen van het systeem. Een geruststelling voor de politiemensen misschien, maar de vraag is of hiermee de burger aan zijn trekken komt: hoe (vlot) zal hij kunnen communiceren met de centrale comités (sic) in Brussel? Zal hij nog (binnen redelijke termijn) op de hoogte gebracht worden van de individuele afhandeling van zijn klacht? Zal zijn vertrouwen in de betrokken diensten hersteld worden indien hij zou merken dat zijn klacht slechts gebruikt wordt om bevoegdheidsdiscussies en 'politieoorlogen' te beslechten? Ook hier bestaat een gevaar voor het niet inlossen van de verwachtingen.

Indien het controlesysteem tot doel heeft het politiebeleid en de wetgeving terzake te beïnvloeden, dan neem ik aan dat de hoger geschetste afhandelingsprocedure functioneel kan zijn. Indien men echter een directe toetsing van de behoorlijkheid van het politieoptreden t.a.v. de individuele burger wil doorvoeren, dan is het systeem niet functioneel, al was het maar wegens de afstand van de controleorganen tot die burger (én de betrokken politiefunctionaris), de moeilijkheden met de bewijsvoering, de case-load van de onderzoekers, enz.

Niettemin acht ik dit aspect van de controle evenzeer belangrijk, maar die zou dan beter op regionaal of lokaal vlak georganiseerd worden, denken we aan het voorbeeld van de Amsterdamse Commissie voor Politieklachten (Rüter, 1988). Op die manier valt er wellicht een meer directe impact op de normstelling m.b.t. het behoorlijk politieoptreden te verwachten, b.v. door middel van aanbevelingen aan de burgemeesters.

Besluit

Hoger gaf ik reeds aan dat een externe controle op het politiebeleid, vooral dan bij de gerechtelijke overheden, op weerstand stuit. Het is dus best mogelijk dat in het uiteindelijke ontwerp het algemene toezicht op dat beleid afgezwakt wordt ten gunste van de organisatie van een 'politie over de politiediensten'. Een gespe-

cialiseerd orgaan zou dan ofwel onder leiding van het parket en met voorrang op andere politiediensten misdrijven van politiefunctionarissen of leden van inlichtingendiensten onderzoeken, ofwel tuchtonderzoeken op vraag van de bevoegde overheid verrichten. Het eerste zou dan meteen toelaten het gezag van de gerechtelijke overheid over de politie te versterken, ... Het geheel zou daarnaast ook de uitvoerende macht ten goede komen, terwijl het parlement en de individuele burger eerder in de kou blijven staan.

Met Nordholt en Straver (1978) ben ik van mening dat de betekenis van controle op de politie dient opgevat als het uitoefenen van invloed op het beleid en het handelen van de politie. Het is evenwel duidelijk dat de politie terzake niet alleen verantwoordelijk is. Ofwel aanvaardt men dit gegeven en poogt men in een geest van tekortkomingen in beleid en wetgeving te verhelpen, ofwel klampt iedereen zich vast aan bestaande machtsverhoudingen en juridische obstakels, wat alleen tot een impasse kan leiden. Een impasse die dan weer zal uitmonden in een of ander 'schandaal'.

Hopelijk volgt op het toekomstig ontwerp van de ministerraad een ernstig debat en blijft het niet opnieuw, zoals ik in 1981 reeds vreesde (Eliaerts, 1981), bij een 'storm in een glas water' ...

Christian Eliaerts
26 januari 1990

Enkele bronnen

- COVELIERS, H., Wetsvoorstel tot oprichting van een parlementaire permanente toezichtscommissie op de politiediensten, de rijkswacht, en de afdeling 'veiligheid van de Staat' van het bestuur van de openbare veiligheid bij het Ministerie van Justitie, *Gedr. St., Kamer*, 162/1 – 1988 en Advies van de Raad van State, 162/2 – 1988.
- ELIAERTS, C., 'De Commissie Wijninckx: een herwaardering van de controlefunctie van het parlement of een storm in een glas water?', *Panopticon*, 1981, 525-532.
- DENIS, F., 'Voor een modern en efficiënt veiligheidsbeleid en veiligheidssysteem', p. 1-22, in *De politiediensten in België*, vier commentaren op het rapport van Team Consult, Kluwer rechtswetenschappen, 1989.
- FIJNAUT, C., 'Het rapport van Team Consult: een algemene beschouwing', p. 23-46, in *De politiediensten in België, o.c.*
- KRINGS, E., 'Enkele beschouwingen betreffende rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht', *R.W.*, 1989-90, 169-186
- NORDHOLT, E.E. en STRAVER, M.A., 'Controle over de politie', p. 215-235, in P. VAN REENEN (ed.), *Het politiebestel*, Gouda Quint, 1987.
- RUTER, C.F. (ed.), *Toetsing van politieoptreden; Aanbevelingen en normstellingen uit de adviezen van de Commissie voor Politieklachten* Amsterdam, 1986-1988, Van den Brink, 1988.
- TEAM CONSULT, *De politiediensten in België*, Inbel, 1987.
- TOBBACK, L., *De coördinatie van de politie in België: hoe meer politiediensten, hoe meer veiligheid?*, Toespraak te Gent op 24 november 1988.
- TOBBACK, L., *Slotrede* op de studiedag: 'Politie: visies en beleid', V.U.B., 24 mei 1989.
- VAN OUIRIVE, L., *Gezag over de politie in België*, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Tjeenk Willink, 1981.