

5. De Belgische politie is een gecontroleerde politie.

“POWER TENDS TO CORRUPT, AND ABSOLUTE POWER CORRUPTS ABSOLUTELY⁹⁰”.

Om een samenleving geordend te laten verlopen heeft men een aantal regels nodig. Op zich volstaan deze regels niet. Ze mogen niet vrijblijvend zijn en moeten op een of andere manier kunnen afgedwongen worden. Zo zal de overheid flitsapparaten inzetten om het toepassen van de verkeerswetgeving af te dwingen. Wat de politie betreft wordt er, naast het toepassen van het strafrecht en het tuchtrecht ten aanzien van de individuele politieambtenaar, ook controle en toezicht uitgeoefend op de werking van het politieapparaat.

Democratische staten hebben als uitgangspunt dat een legitieme politie haar bevoegdheden uitoefent volgens normen van bekwaamheid, eerlijkheid en rechtvaardigheid, zij vormen immers het uitgangspunt van de verwachtingen die een gemeenschap mag koesteren ten opzichte van haar politieapparaat. Niet voor niets voorziet artikel 1 van de wet op het Politieambt dat de Belgische politiediensten “moeten bijdragen tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij”. Een politieapparaat dient zich derhalve altijd in te schrijven in haar wettelijke opdrachten, in zoverre het gaat om wetten die in een democratisch systeem werden gestemd. In een dictatuur is het uitgangspunt immers anders. Zo stond de politie van de “Deutsche Demokratische Republik”, het voormalige Oost-Duitsland, niet ten dienste van de bevolking, maar wel ten dienste van een ideologie die door de overheid werd opgelegd aan de bevolking. Artikel 1 van de Oost-Duitse politiewet bepaalde immers dat *“in de strijd om de macht van de arbeiders en boeren te ontwikkelen en te consolideren, de Duitse Volkspolitie een betrouwbaar orgaan is van de socialistische staatsmacht van de Duitse Democratische Republiek”*. Ook diende de Oost-Duitse Volkspolizei *“actief de socialistische ontwikkeling in de Duitse Democratische Republiek te ondersteunen en de bescherming ervan te waarborgen”*. Dat was allerminst onlogisch aangezien artikel 1 van de Oost-Duitse grondwet⁹¹ bepaalde dat de DDR onder leiding stond van de marxistisch-leninistische partij.

De wil van een democratische staat om dysfuncties en ontsporingen te vermijden leidt tot het voorzien in een aantal controle- en toezichtsmechanismes. De vraag stelt zich hoe dit in de praktijk gebeurt.

Naast de bijdrage die de politie moet leveren tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij, voorziet artikel 1 van de wet op het politieambt tevens in de gezagsafhankelijkheid, *“politiediensten vervullen hun opdrachten onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden die daartoe door of krachtens de wet worden aangewezen”*. In uitvoering hiervan zal bv. de burgemeester van een ééngemeentezone of het politiecollege van een meergemeentezone controle uitoefenen door de Korpschef te interpellieren over het beleid dat hij voert. Ook de gemeenteraad van een ééngemeentezone of de politieraad van een meergemeentezone kan vragen stellen aan de Lokale Politie m.b.t. de werking en de organisatie, of nog een impact hierop hebben door het goedkeuren en het opvolgen van het Zonaal Veiligheidsplan (ZVP). Op federaal niveau oefenen de parlementsleden en de beide voogdijministers, zijnde de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie, elk vanuit hun bevoegdheden een controle uit via de wetsvoorstellen of -ontwerpen die worden ingediend, door parlementaire vragen te stellen en daarop

⁹⁰ John Emerich Dalberg Action, Brits historicus, politicus en schrijver die leefde van 1834 tot 1902.

⁹¹ Zie <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html#ABSCHNITT%20I>



antwoorden te bekomen, door budgetten goed te keuren of nog door onderzoeken te bevelen over de werking van de politiediensten. In strafrechtelijke dossiers zal het parket het opsporingsonderzoek leiden dat door de politie wordt uitgevoerd⁹². Hetzelfde geldt voor de onderzoeksrechter wat het gerechtelijk onderzoek betreft.

Toezicht op de politie kan zowel intern als extern zijn. Voor Professor Dirk Van Daele⁹³ van de universiteit van Leuven wordt het onderscheid tussen intern en extern bepaald door wie het toezicht organiseert. Indien het toezicht wordt georganiseerd “*door de overheid die ook verantwoordelijk is voor de organisatie en de werking van de te controleren diensten en tot doel heeft aan specifieke dysfuncties te verhelpen*”, dan is er sprake van intern toezicht. Extern toezicht is “*het toezicht dat wordt uitgeoefend door een overheid die zelf geen verantwoordelijkheid draagt voor de betrokken dienst en gericht op meer structurele algemene dysfuncties*”. Er is evenwel geen eensgezindheid over deze definitie, ook de Algemene Inspectie formuleert hieromtrent wat opmerkingen verder in deze tekst. Het is evenwel belangrijk om een bepaald uitgangspunt te kiezen en aldus bestaan er op basis van de definitie van professor Van Daele de volgende vormen van toezicht.

- Intern toezicht

Enerzijds is er het van de politiedienst afhankelijk intern toezicht. Het gaat hier om een intern toezicht behorend tot het Korps dat wordt gecontroleerd. De diensten intern toezicht van de Federale Politie en van de Lokale Politiediensten vallen hieronder. Het personeel dat er werkzaam is dient rekenschap af te leggen aan de Commissaris-generaal of aan de Korpschef, organisatorisch vallen deze diensten onder de hiërarchie van het eigen Korps.

Anderzijds is er het onafhankelijk intern toezicht. Het gaat hier om een intern toezicht dat wordt uitgeoefend door een dienst die niet behoort tot de instantie die wordt gecontroleerd. De Algemene Inspectie is hiervan een voorbeeld. De Algemene Inspectie valt weliswaar onder dezelfde voogdijoverheid als de Federale Politie, zijnde de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie, doch zij valt niet onder de hiërarchie van de Federale Politie en evenmin onder die van de Lokale Politie. Het personeel werkzaam binnen de Algemene Inspectie dient enkel rekenschap af te leggen aan de Inspecteur-generaal, die geen deel uitmaakt van de Federale Politie noch van de Lokale Politiediensten.

Uitgaand van de definitie van Professor Van Daele kan men zich evenwel de vraag stellen of de Algemene Inspectie niet zowel onder de toepassing van de definitie van intern en extern toezicht valt, dit laatste omdat de Algemene Inspectie eveneens bevoegd is voor de lokale politiediensten, die afhangen van de gemeentes. In dit geval zijn de overheden die de lokale politiediensten organiseren en de overheden die de Algemene Inspectie organiseren, niet identiek. Bovendien dragen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie, voogdijoverheden van de Algemene Inspectie, geen verantwoordelijkheid over de organisatie en de werking van de lokale politiediensten, dit zijn immers de gemeenteraden en de burgemeester voor de ééngemeentezones en de politieraden en de politiecolleges voor de

⁹² Zo zal de Procureur des Konings in uitvoering van artikel 28 §3 in fine waken over de wettigheid van de bewijsmiddelen en de loyaliteit waarmee ze worden verzameld.

⁹³ Zie <https://soc.kuleuven.be/io/opleidingen/pdf/20091126-dirk-van-daele.pdf>



meergemeentezones. Ook de CP3⁹⁴ gaat er trouwens in verwijzing 7 van uit dat, naast het Comité P, ook de Algemene Inspectie een extern controleorgaan is. Deze thesis wordt trouwens onderbouwd in een boek⁹⁵ uitgegeven naar aanleiding van een colloquium gehouden in september 2020 inzake toezicht op de politie, waarbij de Algemene Inspectie wordt ondergebracht onder het externe toezicht op de politie.

- Extern toezicht

Extern toezicht bestaat niet alleen op nationaal maar ook op internationaal⁹⁶ vlak. Er kan hier worden verwezen naar bij voorbeeld de Schengenevaluatiecommissie of nog de GRECO, twee organen die via evaluaties nagaan of het gecontroleerde land de Schengenvoorschriften correct uitvoert en, wat GRECO betreft, of er voldoende maatregelen worden genomen in de strijd tegen corruptie.

Rekening houdend met de definitie van Professor Van Daele als uitgangspunt, behoren de volgende diensten tot het extern toezicht: het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten (Comité P), het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) en (deels) de Algemene Inspectie⁹⁷. Zij hangen niet af van de voogdijoverheid van de diensten die zij controleren en evenmin van die diensten zelf⁹⁸.

Buiten de controleorganen hierboven aangehaald zijn ook andere diensten bevoegd om controles uit te voeren. Dit is onder meer het geval met het Rekenhof, dat bevoegd is om audits uit te voeren t.o.v. de geïntegreerde politie. Maar ook de syndicale partners beschikken over een belangrijke invloed doordat zij de overheid kunnen interpellieren in een aantal organen waarin zij zetelen, zoals de basisoverlegcomités, het onderhandelingscomité en het hoog overlegcomité⁹⁹. Deze comités zijn bevoegd voor alle materies die in particuliere bedrijven opgedragen zijn aan de comités voor preventie en bescherming op het werk. Een mooi voorbeeld van een vorm van toezicht die zij uitoefenen is hun aanwezigheid in alle selectiecommissies georganiseerd door de politiediensten, ten einde het correct verloop van de selectieprocedure na te gaan.

Een aantal nieuwe organisaties werkzaam op het vlak van de mensenrechten werden recent opgericht of zullen binnenkort worden opgericht. Zo werd het “Federaal Instituut voor de

⁹⁴ Rondzendbrief CP3 van 29.03.2011 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie, zie https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=11-04-21&numac=2011000235

⁹⁵ Elke Devroe, Joery Matthys, Tom Van den Broeck en Lodewijk Gunther Moor, *Toezicht op de politie*, Gompel@Svancina, april-mei-juni 2020, nr. 55, pagina 26.

⁹⁶ Zo bestaat er bv. de Schengenevaluatiecommissie, die grensposten bezoekt om na te gaan of de voorwaarden van binnenkomst in Europa correct worden toegepast door de Belgische politiediensten die instaan voor de grenscontrole.

⁹⁷ Voor de Algemene Inspectie is het belangrijk dat controleorganen voldoen aan bepaalde standaarden zoals zij onder meer zijn vastgelegd door de Raad van Europa, zie vanaf pagina 10 in <https://rm.coe.int/police-oversight-mechanisms-in-the-coe-member-states/16807175dd>. Bovendien voorziet de Raad van Europa ook in het feit dat iedere macht zijn controle moet kunnen uitoefenen in uitvoering van punt 60 van de Europese Code van politionele Ethiek.

⁹⁸ Het Comité P en het COC vallen onder de wetgevende macht.

⁹⁹ Zie

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2001020831&table_name=wet#:~:text=Aan%20het%20hoog%20overlegcomit%C3%A9%20worden,hel%20administratief%20en%20logistiek%20kader

bescherming en de bevordering van de rechten van de mens¹⁰⁰ (FIRM) opgericht in 2019. Het Instituut moet mee helpen verzekeren dat België de fundamentele rechten die voortvloeien uit de door ons land geratificeerde internationale verdragen respecteert.

Daarnaast moet België nog altijd op basis van internationale afspraken een “mensenrechteninstituut¹⁰¹” oprichten. Het doel van dit onafhankelijk mensenrechteninstituut zal zijn om, in samenwerking met andere organisaties en instituten, een onafhankelijke en samenhangende visie te bepalen over de bescherming van rechten van de mens en de manier waarop in België met de mensenrechten wordt omgegaan. Dit mensenrechteninstituut zal fungeren als internationaal OPCAT¹⁰²-controlesysteem, het heeft derhalve als taak om een preventieve controle uit te oefenen m.b.t. eventuele daden van foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in alle plaatsen van vrijheidsberoving, waaronder ook de politiecellen vallen. Ook deze beide organisaties zullen derhalve toezicht uitoefenen op de politiediensten door de controles die zij zullen verrichten en de rapporten die zij zullen schrijven.

Organisaties zoals UNIA¹⁰³, MYRIA¹⁰⁴, Amnesty International, Kif Kif¹⁰⁵ en vele anderen oefenen een onrechtstreekse controle uit op de politiediensten. Zo lanceerde Kif Kif een “diversiteitsbarometer politie¹⁰⁶”, waarin ervaringen over diversiteit binnen de politie worden verzameld. Bij UNIA kan discriminatie online worden gemeld. Deze organisaties schrijven ook rapporten over de politie, zo stelde MYRIA in september 2019 een rapport¹⁰⁷ op met als titel “Politie en transitmigranten, waardigheid respecteren en ernstig onderzoek voeren naar geweldplegingen” terwijl Amnesty International een rapport schreef over etnisch profileren¹⁰⁸ bij de politie. Door hun activiteiten oefenen deze organisaties druk uit op de politiediensten en de politieke overheden door bepaalde toestanden aan te kaarten en door voorstellen te doen ter verbetering van hun werking.

Ten slotte mag ook de rol van de leidinggevenden niet worden vergeten, ook zij zullen toezicht uitoefenen op hoe de personeelsleden hun functie uitvoeren, via de dagelijkse opvolging van de werkzaamheden, het houden van plannings- en evaluatiegesprekken, het opstellen van functioneringsnota’s en dergelijke meer.

¹⁰⁰ Zie

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2019051210&table_name=wet

¹⁰¹ Zie <https://www.demorgen.be/politiek/mensenrechteninstituut-jaar-na-oprichting-nog-niet-operationeel~bca7d242/>

¹⁰² Het OPCAT-protocol of 'Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman of Degrading Treatment of Punishment' werd op 18 december 2002 in New York goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

¹⁰³ Als onafhankelijke openbare instelling bestrijdt Unia discriminatie en bevorderen ze gelijke kansen. Zie <https://www.unia.be/nl/over-unia>

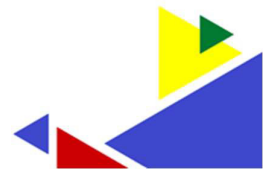
¹⁰⁴ MYRIA is het Federaal Migratiecentrum en waakt over de grondrechten van vreemdelingen, informeert over de aard en de omvang van de migratiestromen en de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, zie <https://www.myria.be/nl/over-myria>

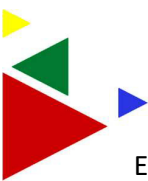
¹⁰⁵ Kif Kif is een interculturele beweging die strijdt voor gelijkheid en tegen racisme. Kif Kif bouwt mee aan een solidaire, democratische en interculturele samenleving. Zie <https://kifkif.be/>

¹⁰⁶ Zie <https://kifkif.be/cnt/artikel/diversiteitsbarometer-politie-een-stand-van-zaken-462>

¹⁰⁷ Zie https://www.myria.be/files/Nota_Myria_Politie_en_transitmigranten.pdf

¹⁰⁸ Zie <https://www.amnesty-international.be/etnischprofilieren>





Een (pertinente) vraag die de aandachtige lezer ongetwijfeld wenst te stellen is welke impact¹⁰⁹ controleorganen hebben op de politiekorpsen, die evenwel de scope van dit visiedocument zou overschrijden. Dit zou alvast een interessant onderwerp zijn voor een eventueel volgend visiedocument. Zoals politiediensten hun werking kunnen verbeteren, is dit niet anders voor controleorganen.

Ten slotte mag in dit lijstje zeker de rechter ten gronde niet worden vergeten die het gedrag van de burger of van de politiefunctionaris zal aftoetsen aan de hand van de wet, de jurisprudentie, de rechtsleer en het gewoonterecht. Ook zijn vonnissen of arresten hebben een rechtstreekse en onrechtstreekse impact op de individuele politiemedewerker en de werking van de politiediensten, bv. door het interpreteren van wetten.

Samengevat kan wordt gesteld dat politiediensten in België op diverse vlakken door een brede waaier aan overheden, diensten en organisaties op directe of indirecte wijze worden gecontroleerd. Dit is een belangrijk en noodzakelijk uitgangspunt in een rechtsstaat.

¹⁰⁹ In dit verband kan de vraag worden gesteld of de bestaande controleorganen over voldoende financiële middelen beschikken om hun rol en takenpakket correct te kunnen uitvoeren, wat het nut is van het bestaan van drie afzonderlijke controleorganen en de daaruit voortvloeiende moeilijkheden voor de burger die niet altijd meer weet waar hij klacht kan indienen, of er voldoende onderlinge samenwerking is tussen de controleorganen en in hoeverre controleorganen onafhankelijk zijn van de politie omdat er politiepersoneel werkzaam is.

