

Ministeriële richtlijn tot regeling van de taakverdeling inzake de opdrachten van gerechtelijke politie betreffende misdrijven waarbij politieambtenaren betrokken zijn

Artikel 16, derde lid, van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse bepaalt dat de Dienst Enquêtes van het Vast Comité P (Dienst Enquêtes P) uit eigen beweging of op vordering van de bevoegde procureur des Konings, krijgsauditeur of onderzoeksrechter, samen met de andere officieren en agenten van gerechtelijke politie en zelfs met een recht van voorrang op deze, de onderzoeken instelt naar de misdaden en wanbedrijven die ten laste worden gelegd van de leden van de politiediensten en van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse.

Artikel 16, vierde lid, van de wet van 18 juli 1991 stelt bovendien dat de minister van Justitie, conform artikel 143ter van het Gerechtelijk Wetboek en op voorstel van het Vast Comité P, bepaalt of, enerzijds, de Dienst Enquêtes P, dan wel, anderzijds, de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie, hierna de Algemene inspectie genoemd, of de politiediensten prioritair worden belast met het onderzoek naar de wanbedrijven en misdaden welke leden van de politiediensten en van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse ten laste worden gelegd.

Deze richtlijn is dus in de eerste plaats gericht op een taakverdeling¹ tussen, enerzijds, de Dienst Enquêtes P en, anderzijds, de Algemene inspectie en sluit aan bij de principes van subsidiariteit en specialiteit die het voorwerp uitmaken van omzendbrief COL 2/2002 van het College van procureurs-generaal betreffende de ministeriële richtlijn tot regeling van de taakverdeling, de samenwerking, de coördinatie en de integratie tussen de lokale en de federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie. Wanneer een strafonderzoek door een magistraat is toegewezen aan, naargelang het geval, de Dienst Enquêtes P of de Algemene inspectie, wordt het onderzoek verder volledig afgehandeld door de aangeduide dienst.

Deze onderrichting bevat ten slotte een aantal algemene toewijzingsprincipes voor het onderzoek van misdrijven waarbij politieambtenaren betrokken zijn als verdachte, als slachtoffer of als getuige.

Er kan afgeweken worden van de algemene toewijzingsprincipes, bepaald in deze richtlijn, mits het akkoord van de behandelende magistraat en van het hoofd van de gevorderde enquêtedienst, wanneer bijzondere omstandigheden dit vereisen. De bijzondere omstandigheden kunnen onder

¹ De wederzijdse uitwisseling van informatie tussen de Dienst Enquêtes P en de Algemene inspectie inzake onderzoeken, klachten en aangiften tegen personeelsleden van de politiediensten is geregeld bij protocol ondertekend door beide diensten op 8 juli 2002. Voormeld protocol voorziet, onder meer, dat indien een klacht of aangifte leidt tot de behandeling van een strafonderzoek door de Dienst Enquêtes P of de Algemene inspectie, een uitwisseling van informatie kan plaatsvinden tussen beide diensten, mits het voorafgaandelijk akkoord van de bevoegde magistraat.

meer voortvloeien uit een bekommernis van onafhankelijkheid en neutraliteit in hoofde van de gevorderde enquêtedienst.

1. De specificiteit van de Dienst Enquêtes P en van de Algemene inspectie

1.1 De Dienst Enquêtes P

De Dienst Enquêtes P wordt prioritair gelast met onderzoeken ten laste van leden van politiediensten betreffende wanbedrijven en misdaden gepleegd tijdens (of die rechtstreeks verband houden met) het uitoefenen van de politiefunctie en die een schending inhouden van de fundamentele rechten en vrijheden van de burger.

Dit principe vloeit voort uit twee overwegingen.

- Het Vast Comité P – en zijn Dienst Enquêtes – is conform de wil van de wetgever geen “eerstelijns politie” voor courante misdrijven.

Artikel 1 van de wet van 18 juli 1991 bepaalt in dit verband: *“Het toezicht heeft in het bijzonder betrekking op de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan de personen waarborgen, alsook op de coördinatie en de doelmatigheid van de politiediensten”*.

- Anderzijds houdt deze specificiteit ook verband met het extern karakter van het Vast Comité P – en zijn Dienst Enquêtes –, als controleorgaan van het parlement, ten opzichte van de uitvoerende macht en van de politiediensten.

Bij onderzoeken ten laste van leden van de politiediensten moet erover worden gewaakt dat er geen schijn van partijdigheid wordt gewekt en dat de doeltreffendheid ervan niet in het gedrang wordt gebracht. Het beroep doen op een onafhankelijke en externe controledienst vindt in dit opzicht volledig zijn bestaansreden, inzonderheid wanneer het om ernstige feiten gaat².

² Verschillende internationale instanties die toezien op de eerbiediging van de mensenrechten bij de Verenigde Naties en de Raad van Europa (waaronder recentelijk de Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa) hebben bij herhaling de noodzaak onderstreept van een doeltreffend onderzoek van de klachten ten laste van politieambtenaren, in het bijzonder met het oog op het vermijden van straffeloosheid. In dat opzicht wordt vaak verwezen naar de behoefte aan onafhankelijkheid en “externaliteit” in hoofde van de controledienst.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bestaan er 5 principes om de doeltreffendheid van het onderzoek te waarborgen in het kader van klachten ten laste van politieambtenaren die verband houden met artikel 2 (recht op leven) en 3 (verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM): onafhankelijkheid, relevantie, snelheid, controle door het publiek en betrokkenheid van het slachtoffer bij de procedure. Onder “onafhankelijkheid” verstaat het Hof dat er geen band (noch institutioneel - d.w.z. o.m. op het vlak van de staatsmachten waartoe ze respectievelijk behoren - noch hiërarchisch) mag zijn tussen de onderzoeker en de politieambtenaar (of de dienst waarvan deze deel uitmaakt) die het voorwerp uitmaakt van de klacht. Deze onafhankelijkheid moet ook in de praktijk concreet doorslaggevend zijn. Volgens het Hof dienen deze 5 principes te worden gewaarborgd in het kader van alle onderzoeken betreffende zware feiten ten laste van de politie die verband houden met artikel 2 en 3 EVRM: overlijden of zware verwondingen onder politieel toezicht of naar aanleiding van een politieoperatie. Overigens dienen deze principes als nuttig referentiekader bij het onderzoek van alle klachten ten laste van politieambtenaren. (Zie advies van de Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa over de onafhankelijke en doeltreffende regeling van de klachten tegen de politie - CommDH(2009)4 van 12 maart 2009)

De specificiteit van de Dienst Enquêtes P houdt ook in dat de uitvoering van gerechtelijke opdrachten door deze dienst beperkt kan worden tot bepaalde deelaspecten van het onderzoek of tot een ondersteuning van het onderzoek.

Bij de toebedeling van gerechtelijke opdrachten aan de Dienst Enquêtes P moet, ten slotte, ook rekening worden gehouden met een zo doeltreffend mogelijke aanwending van de (beperkte) capaciteit van deze gespecialiseerde dienst. Artikel 16, vierde lid, van de wet van 18 juli 1991 bepaalt in dat verband dat de uitvoering van gerechtelijke onderzoeken de uitvoering van de andere opdrachten van de Dienst Enquêtes P niet in het gedrang mag brengen. Het is dan ook aangewezen dat de gerechtelijke overheden vooraf overleg zouden plegen met de directeur-generaal van de Dienst Enquêtes P, vooraleer deze dienst met een onderzoek wordt gelast.

1.2 De Algemene inspectie

De Algemene inspectie is een ministeriële dienst die onder de bevoegdheid staat van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie

De Algemene inspectie die onafhankelijk is van de federale en van de lokale politie en extern is aan de politionele hiërarchie ressorteert onder de uitvoerende macht.

Zij heeft in de eerste plaats een missie van bestuurscontrole. Zij controleert in het bijzonder, ten behoeve van de regering, de toepassing van de wetten, reglementen, orders, instructies en richtlijnen, normen en standaarden door de federale en de lokale politie en onderzoekt eveneens de doeltreffendheid en de doelmatigheid van deze politiediensten.

Daarnaast voert de Algemene inspectie ten behoeve van de gerechtelijke overheid ook regelmatig opdrachten van gerechtelijke aard uit.

Het dagelijks beheer van de Algemene inspectie berust bij de minister van Binnenlandse Zaken.

2. Prioritair te behandelen door de Dienst Enquêtes van het Vast Comité P

Onderzoeken betreffende de volgende misdrijven gepleegd door/onder de verantwoordelijkheid van politieambtenaren zullen in principe worden toegewezen aan de Dienst Enquêtes van het Vast Comité P:

- misdrijven die een schending inhouden van de artikelen 2 en 3 van het EVRM³;

³ Artikel 2 EVRM bepaalt dat het recht van eenieder op leven wordt beschermd door de wet. De beroving van het leven wordt niet geacht in strijd met dit artikel te zijn geschied, ingeval zij het gevolg is van geweld, dat absoluut noodzakelijk is: a) ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld; b) teneinde een rechtmatige arrestatie te verrichten of het ontsnappen van iemand, die op rechtmatige wijze gevangen wordt gehouden, te voorkomen; c) teneinde, door middel van wettige maatregelen, een oproer of opstand te onderdrukken. De term "leven" wordt echter nergens in het Europees Verdrag omschreven maar dient ruim geïnterpreteerd te worden. Deze bepaling beoogt vooreerst individuen te beschermen tegen (pogingen tot) doding door overheidsagenten, ook wanneer er geen sprake is van opzet, wanneer de (poging tot) doding het gevolg is van geweld dat de minimumgrens overschrijdt die absoluut noodzakelijk is met het oog op het bereiken van één van in de punten a, b en c bepaalde

- het overlijden van een onder toezicht van een politiedienst gestelde persoon;
- terroristische misdrijven (art. 137 tot 141^{ter} Sw.);
- omkoping (art. 246 en volgende Sw.) wanneer deze in een georganiseerde context plaatsvond, bendevoorming (art. 322 tot 324 Sw.) en deelname aan een criminele organisatie (art. 324^{bis} en 324^{ter} Sw.);
- misdrijven in het kader van operaties met toepassing van bijzondere opsporingsmethoden, zo o.m. onwettig af luisteren (art. 259^{bis} en volgende Sw.)⁴;
- klachten ten laste van politieambtenaren uit hoofde van misdrijven die zij zouden begaan hebben bij de uitvoering van plichten waarmee zij gelast werden in het kader van strafonderzoeken, die als belangrijk moeten beschouwd worden omwille van hun aard en de ernst van de tenlasteleggingen of omwille van de weerklank die zij hebben op de publieke opinie.
- inbreuken op de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden die, gelet op het repetitief karakter ervan, in het betrokken politiekorps wijzen op een meer algemene normvervaging op dit vlak.

3. Prioritair te behandelen door de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie

Onderzoeken betreffende de volgende misdrijven gepleegd door politieambtenaren zullen in principe worden toegewezen aan de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie⁵:

doelstellingen (onthoudingsplicht). Daarnaast verplicht dit artikel de staat om maatregelen te treffen teneinde het recht op leven te beschermen. Dit houdt niet alleen in dat er een afdoende wettelijke regeling voorhanden moet zijn om het recht op leven te beschermen (materiële rechtsbescherming) maar ook dat een doding het voorwerp moet uitmaken van een degelijk onderzoek (procedurele rechtsbescherming)

Overeenkomstig artikel 3 van het EVRM mag niemand onderworpen worden aan folteringen noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen. De begrippen “foltering”, “onmenselijke” of “vernederende” behandelingen of straffen hebben een eigen afzonderlijke betekenis. Het onderscheid tussen de drie begrippen wordt in de jurisprudentie van de Commissie en van het Hof en in de rechtsleer traditioneel aangemerkt als een onderscheid volgens verschil in gradatie. Opdat er van “foltering” of “onmenselijke behandeling of straf” gesproken zou kunnen worden, moeten er een aantal elementen aanwezig zijn. Het belangrijkste element is het overschrijden van een bepaalde minimum-pijndrempel. Dit lijden kan puur lichamelijk zijn maar ook psychisch of psychologisch. De opzetvereiste is van secundair belang. Foltering veroorzaakt meer pijn dan onmenselijke behandeling en wordt in tegenstelling tot onmenselijke behandeling uitgevoerd met een welbepaald doel voor ogen. Ook de term “vernederende behandeling of straf” kan men niet sluitend definiëren. In de beoordeling of een straf of behandeling al dan niet vernederend is, zal rekening worden gehouden met het feit of de doelstelling is de persoon in kwestie te vernederen.

⁴ Nu reeds schrijft de COL 13/2006 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden voor dat, minstens voor de geseponeerde dossiers, een niet correcte toepassing van een infiltratie/observatie kan leiden tot het instellen van een onderzoek door het Comité P

- willekeurige aanhouding en opsluiting;
- misdrijven die hun oorsprong vinden of verband houden met de toepassing van de wetten, verordeningen, bevelen, onderrichtingen en richtlijnen met betrekking tot de werking en de organisatie van de politiediensten, o.m. valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken, verduisteringen, diefstal van materiaal, heling, geen gevolg geven aan een bevel (inbreuk op art 126, §3 van de wet van 7 december 1998);
- schending van het beroepsgeheim;
- ongeoorloofde toegang tot informaticasystemen;
- zedenmisdrijven, aanranding van de eerbaarheid en aanverwante misdrijven door personeelsleden van politiediensten;
- feiten van belaging door personen die een sleutelfunctie vervullen binnen de politieorganisatie;
- drugsmisdrijven;
- diefstallen.

4. Andere misdrijven

Wat de overige misdrijven betreft waarbij leden van een politiedienst betrokken zijn als verdachte, slachtoffer of getuige, komt het de bevoegde gerechtelijke overheid toe, rekening houdend met het subsidiariteits- en specialiteitsbeginsel, te beslissen welke (politie)dienst met de zaak zal worden belast waarbij in principe rekening zal worden gehouden met de volgende

toewijzingstabel

Toewijzingsprincipes van strafrechtelijke onderzoeken uitgezonderd verkeerszaken:

Mogelijke situaties:

In uitoefening ambt	1
Niet in uitoefening ambt	2
Verdachte	A
Slachtoffer (klager)	B
Getuige	C

⁵ Indien deze misdrijven evenwel een schending inhouden van de artikelen 2 en 3 EVRM (zie punt 2) zal het onderzoek ervan toevertrouwd worden aan de Dienst Enquêtes P

	1	2		
A	<p style="text-align: center;"><u>Het misdrijf brengt de werking van het korps of de situatie van de mandaathouder/korpschef in het gedrang:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dienst Enquêtes Vast Comité P <p style="text-align: center;"><u>Andere gevallen :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>materie FGP</u>: FGP of AIG Indien lid FGP: de FGP van een ander Arrondissement of AIG <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> • <u>materie lokale politie</u>: lokale politie (officier door korpschef aangeduid) of AIG. </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> • <u>materie lokale politie</u>: vaststellende lokale politie indien verdachte politieambtenaar niet tot dit korps behoort. Officier door korpschef aangeduid indien de verdachte politieambtenaar behoort tot het vaststellend korps. </td> </tr> </table>		<ul style="list-style-type: none"> • <u>materie lokale politie</u>: lokale politie (officier door korpschef aangeduid) of AIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>materie lokale politie</u>: vaststellende lokale politie indien verdachte politieambtenaar niet tot dit korps behoort. Officier door korpschef aangeduid indien de verdachte politieambtenaar behoort tot het vaststellend korps.
<ul style="list-style-type: none"> • <u>materie lokale politie</u>: lokale politie (officier door korpschef aangeduid) of AIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>materie lokale politie</u>: vaststellende lokale politie indien verdachte politieambtenaar niet tot dit korps behoort. Officier door korpschef aangeduid indien de verdachte politieambtenaar behoort tot het vaststellend korps. 			
B	Vaststellende politiedienst			
C	Vaststellende politiedienst			

Gedaan te Brussel, 22-09-2011

De Minister van Justitie,

Stefaan DE CLERCK