

Integriteit van de Belgische politie door de bril van TI en het NIS bekeken

CPS Studiedag Accountability en Politie

PIVO Asse, 11 maart 2016

Prof. dr. Jelle Janssens

t. +32 9 264 69 59

f. +32 9 264 69 71

e. Jelle.Janssens@UGent.be



Overzicht

1. Over TI
2. Over het NIS
3. Pijler Law enforcement agencies
4. Resultaten
5. Conclusie

research

publications

conferences

consultancy



Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Jelle Janssens
+32 9 264 69 59
Jelle.Janssens@UGent.be

1. Over TI (1)

- Wat?
 - Een internationale, niet-gouvernementele organisatie;
 - Actief op internationaal en nationaal niveau;
 - Ter promotie van integriteit en de bestrijding van corruptie.
- Organisatie?
 - Opgericht in 1993, gestructureerd op twee niveaus:
 1. Overkoepelende organisatie
 - Zetel in Berlijn
 - Uittekenen beleidslijnen + coördinatie activiteiten
 2. Lokale afdelingen
 - Actief in ± 90 landen, waaronder België
 - Onderzoeken corruptie in hun regio/land



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

research

publications

conferences

consultancy



Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Jelle Janssens
+32 9 264 69 59
Jelle.Janssens@UGent.be

1. Over TI (2)

- Missie?

“Een wereld creëren waarin de overheidsdiensten, de politieke wereld, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en het dagelijkse leven van mensen vrij van corruptie zijn.”

- Activiteiten?

- Focus op beleid en onderzoek, geen opsporing en bestrafing van corruptie.

Belangrijke publicaties zijn:

- Corruption Perception Index (CPI)
- Bribe Payers Index (BPI)
- Global Corruption Barometer (GCB)
- National Integrity System Assessments (NIS)

research

publications

conferences

consultancy



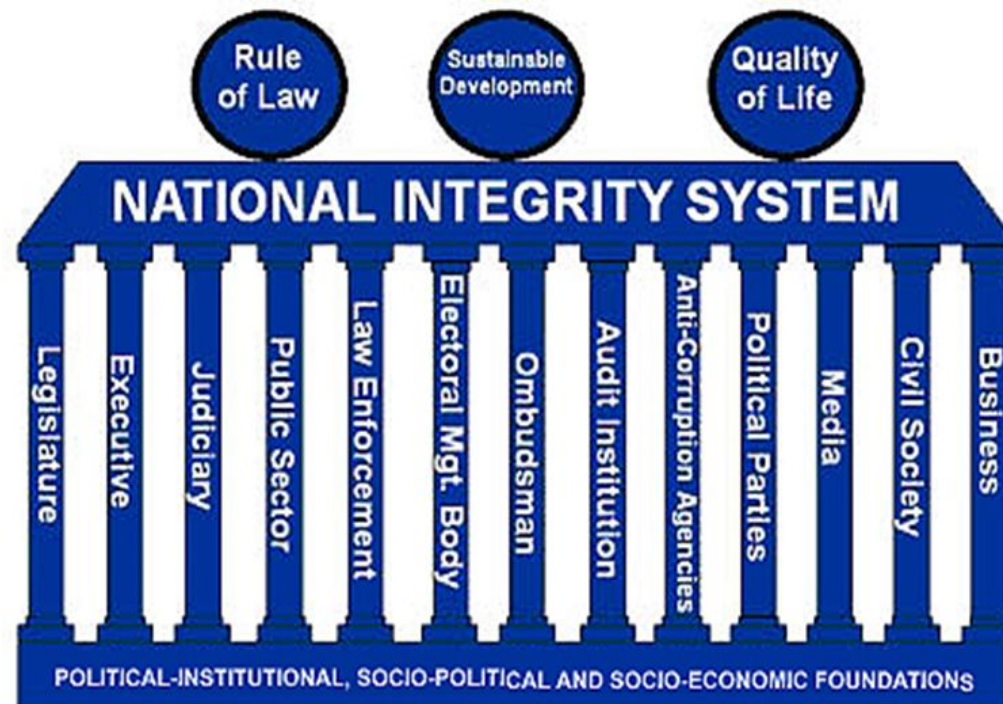
Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Jelle Janssens
+32 9 264 69 59
Jelle.Janssens@UGent.be

2. Over NIS (1)

- In de **NIS-Assessments** evalueren de lokale afdelingen van TI hun eigen regio/land op het vlak van corruptie
 - Vast stramien: NIS-evaluatiesysteem a.d.h.v. 13 pijlers



2. Over NIS (2)

Overheid	Publieke sector	Private sector
1. Wetgevende macht 2. Uitvoerende macht 3. Rechterlijke macht	4. Publieke sector 5. Wetshandhavingsdiensten 6. Commissie voor de controle op verkiezingen 7. Ombudsman 8. Hogere controleorganen 9. Anticorruptie-organisaties	10. Media 11. Maatschappelijk middenveld 12. Politieke partijen 13. Bedrijfswereld

- Doel: analyseren van de doeltreffendheid van de instellingen van een land in het voorkomen en bestrijden van corruptie
 - Lacunes in wetgevend kader en in de implementatie ervan opsporen.
- Een goed functionerend NIS biedt een waarborg tegen corruptie en draagt bij aan de bredere strijd tegen machtsmisbruik, ambtsmisdrijven en malversaties in al hun vormen

2. Over NIS (3)

- Beoordeling op basis van drie dimensies die bepalend zijn voor het vermogen om corruptie te voorkomen: capaciteit, bestuur en rol binnen bestuurlijk systeem

Dimensie	Indicatoren (wet, praktijk)
1. Capaciteit	Middelen Onafhankelijkheid
2. Bestuur	Transparantie Verantwoordingsplicht Integriteit
3. Rol binnen bestuurlijk systeem	Tussen 1 en 3 indicatoren, die voor elke pijler specifiek zijn

Voorbeeld indicatorscoreblad: Law enforcement agencies

Capaciteit - Onafhankelijkheid (wet)

Scorevraag	To what extent are law enforcement agencies independent by law?
Begeleidende vragen	Are there rules stipulating that appointments should be made on the basis of clear professional criteria? Are there laws preventing any political interference in the activities of law enforcement agencies? Can prosecutors be instructed not to prosecute in a specific case by another authority? Is there a prosecutorial career, based on objective criteria? How are prosecutors promoted?

Scorerichtlijnen

Minimumscore (0)	There are no laws which seek to ensure the independence of law enforcement agencies.
25	
Gemiddelde score (50)	While a number of laws/provisions exist, they do not cover all aspects of the independence of law enforcement agencies and/or some provisions contain loopholes.
75	
Maximumscore (100)	There are comprehensive laws seeking to ensure the independence of law enforcement agencies.

2. Over NIS (4)

- Bedenkingen
 - Scoren = geen exacte wetenschap
 - Scores werden vooraf opgesteld -> gebaseerd op gebrekkige informatie
 - Hierdoor komen de richtscores niet altijd overeen met de realiteit
 - Of worden bepaalde aspecten gescoord die door hun afwezigheid niet problematisch hoeven te zijn.
 - Analyses worden door TI gereviewed met het oog op uniformiteit - > IAVA
 - Richtvragen vertonen Angelsaksische inslag:
 - law enforcement agencies = OM en politie.
 - Ook aanbevelingen worden heel sterk door TI gestuurd.
 - Daarom lag verantwoordelijkheid van aanbevelingen in het Belgische rapport bij TI.
 - In Belgisch rapport werd OM bij rechterlijke macht geplaatst.
 - NIS = flexibel.
 - Kortom: scores van Belgische pijlers kunnen niet zomaar worden vergeleken met scores van pijlers uit andere landen.

3. Pijler politiediensten (1)

CAPACITY

- **Resources:**
 - **Practice:** To what extent do law enforcement agencies have adequate levels of financial resources, staffing, and infrastructure to operate effectively in practice?
- **Independence:**
 - **Law:** To what extent are law enforcement agencies independent by law?
 - **Practice:** To what extent are law enforcement agencies independent in practice?

GOVERNANCE

- **Transparency:**
 - **Law:** To what extent are there provisions in place to ensure that the public can access the relevant information on law enforcement agency activities?
 - **Practice:** To what extent is there transparency in the activities and decision-making processes of law enforcement agencies in practice?
- **Accountability:**
 - **Law:** To what extent are there provisions in place to ensure that law enforcement agencies have to report and be answerable for their actions?
 - **Practice:** To what extent do law enforcement agencies have to report and be answerable for their actions in practice?

3. Pijler politiediensten (2)

- **Integrity:**

- **Law:** To what extent is the integrity of law enforcement agencies ensured by law?
- **Practice:** To what extent is the integrity of members of law enforcement agencies ensured in practice?

ROLE

- **Corruption prosecution:**

- **Law & practice:** To what extent do law enforcement agencies detect and investigate corruption cases in the country?

4. Resultaten: (1) Capaciteit

1. De middelen van de politie

- Sinds 2007 besparingen op niveau van federale politie -> alarmsignalen.
 - 22 miljoen euro tekort voor betaling salaris en 10 miljoen euro tekort voor onderhoud en aankoop materiaal (2014)
 - Lokale politie: 709 miljoen euro = 40% van de uitgaven van de politiezones; De andere 60% wordt bijgesteld door gemeentes, maar ook gemeentes financieel onder druk (zie schaalvergroting).
- Bezoldiging politieambtenaren is goed + mogelijkheden voor vergoedingen en toelagen.
 - Echter hier discussies over zogenaamde 'graacultuur' (De Ruyver & Fijnaut, 2010, Ghijssels 2011): overuren, weekend- en nachtwerk potentieel risico voor misbruik (Comité P, 2014).
- Beperkte investerings- en werkingsmiddelen (databanken, kantooormateriaal)
- ICT-uitdagingen: software en integratie diverse databanken.
- Budgettaire krapte = bron van bezorgdheid, maar betekent niet dat dit de integriteit van de politie in gevaar brengt.

4. Resultaten: (1) Capaciteit

2. Onafhankelijkheid

- Wettelijk goed uitgewerkt.
 - Beleidsmatige aansturing die aandacht vraagt.
- Objectiviteit bij aanwerving: selectiecriteria, toelatingsvoorwaarden, procedure,... en professionele criteria voor bevordering.
- Strengere beroepsonverenigbaarheden.
- Tuchtprocedure waardoor willekeurig ontslag uitgesloten wordt.
- Praktijk aantal uitdagingen:
 - Onduidelijkheid over toepassing van en geldende criteria mbt antecedentenonderzoek van kandidaat politieambtenaren.
 - Bezorgdheid over rol politieke actoren bij het (her)benoemen van hoge politiefuncties.
 - Bij tuchtsancties speelt burgemeester en politiecollege ook een rol.
 - Politici hebben aanzienlijke invloed op aanwervings- en tuchtbeleid binnen lokale PZ.
 - Verklaard vanuit democratische controle en gezagsgetrouwe aansturing (zie ook rol van Comité P -> Kamer van Volksvertegenwoordigers).

4. Resultaten: (2) Bestuur

1. Transparantie

- Politiediensten stellen meer informatie beschikbaar dan strikt nodig (bijvoorbeeld ZVP op websites, resultaten van acties).
- Vermogensaangiftes/mandatenlijst: niet duidelijk of dit wordt opgevolgd of volledig is
- Wettelijke verankering van de communicatie over aanpak en behaalde resultaten zou transparantie blijvend kunnen garanderen.

2. Rekenschap afleggen

- Wetgever heeft voldoende mechanismen voorzien die burger in staat stellen klachten in te dienen over wangedrag bij de politie en deze te onderzoeken.
 - Dienst intern toezicht, AIG, Comité P, Privacycommissie, ombudsmannen, burgemeester, minister BiZa, rechterlijke macht (OR, OM),...
- In de praktijk:
 - Burger vindt goede weg naar Comité P dat effectief onderzoeken instelt (zie ook integriteitsaudit A'pen). Wordt echter (onterecht) eenzijdigheid verweten (HaZoDi, Ronald Janssen) -> quid interactie politie-justitie?
 - Meerderheid van de onderzoeken gericht op integriteitschendingen, uiterst klein aandeel inzake corruptie.

4. Resultaten: (2) Bestuur

2. Rekenschap afleggen - praktijk (vervolg)

- Strafrechtelijke immuniteit voor politieambtenaren?
 - Neen.
 - Toch vaak opschorting van straf door bodemrechter voor leden van politiediensten (Comité P, 2013).
 - Mogelijke verklaring: hardere aanpak van leden politiediensten bij aanvang strafvordering (VH) en (onterechte) overtuiging rechters dat er al sprake was van een tuchtbeslissing.
- Tuchtstatuut wordt weinig performant toegepast.
 - Lange en complexe procedures -> niet opstarten van tuchtprocedures (Van Lijsebeth, 2011).
 - Tuchtsancties worden laat en in beperkt aantal gevallen uitgesproken (Comité P, 2006).
 - Grote discrepanties in toepassing van tuchtstatuut binnen tussen verschillende politiediensten (Becq, 2011).
 - Geen uniformiteit inzake genomen sancties voor gelijkaardige feiten (Becq, 2011).
- Hypothekeert integriteit als basisattitude

4. Resultaten: (2) Bestuur

3. Integriteitsmechanismen

- **Wet:**
 - Deontologische code, tewerkstellingsberperkingen na uitdiensttreding (zie 5 jaar wachten vooraleer werken binnen private veiligheid).
- **Praktijk**
 - Grote aandacht binnen opleiding en selectie voor integriteit en tijdens loopbaan.
 - Echter groot aantal integriteitschendingen in jaarverslag Comté P (2013).
 - In het bijzonder: ongeoorloofd toegang verschaffen tot en misbruik maken van politionele informatie voor persoonlijke doeleinden -> lijkt structureel probleem te zijn.
 - In media rapportage over (vermeend) niet-integer gedrag (bevorderingen en ordemaatregelen CG 2007-08; graaicultuur PZ Gent en HaZoDi, examenfraude HaZoDi, gesjoemel met PV door korpschef PZ Gent, visakaartenaffaire A'pen en gesjoemel met PV's en verzekeringsfraude in kanton Borgloon).
- Wel aandacht voor integriteit en deontologie, maar geen waterdicht systeem. Ook geen specifieke regels om op terug te vallen in geval van belangenconflict.

4. Resultaten: (3) Rol in corruptiebestrijding

- Ruim arsenaal aan opsporingsmethoden en –technieken om corruptie op te sporen.
 - Worden ze effectief ingezet?
 - Moeilijk te beantwoorden. Weinig specifieke gegevens over inzet van BOM en corruptie.
 - Aantal onderzoeken naar corruptie tussen 2001 en 2010: 164
 - Na onderzoek bleven 16 bewezen feiten over
 - Moeilijk om de cijfers in te schatten omdat ze niet op longitudinale en structurele wijze worden verzameld en verwerkt (college PG heeft wel databank opgestart).
 - Daarnaast: corruptieonderzoek door lokale en federale (FGP – centrale diensten).
 - Hoe en wanneer wordt een corruptiedossier aan ofwel CDBC of FGP toegewezen?
 - Vertrouwelijk verslag 2009: strijd tegen private corruptie in België niet verzekerd
 - Ondernemingen rapporteren niet en geen organisatie die dergelijke misdrijven identificeert.

4. Resultaten

Overall Pillar Score: 69,3/100			
	Indicator	Law	Practice
Capacity 83/100	Resources	--	75
	Independence	100	75
Governance 75/100	Transparency	75	75
	Accountability	100	50
	Integrity Mechanisms	100	50
Role 50/100	Corruption Prosecution	50	

5. Conclusie

- NIS vormt holistisch beeld waarbij iedere pijler getoetst wordt.
- Ondanks methodologische beperkingen, meerwaarde door gap analysis en pijleroverschrijdende aanpak.
- Pijnpunten bij lokale en federale politie vooral in capaciteits- en bestuursdimensie.
 - Vooral op gebied van rekenschap (de facto strafrechtelijke immuniteit, complex tuchtsysteem, potentieel misbruik van vergoedingen)
 - Ook bezorgdheden over rol politieke actoren bij (her)benoemen en aanwerven van politieambtenaren.
- Onafhankelijkheid, transparantie, integriteitsmechanismen en accountability goed bij wet geregeld, maar aandacht nodig voor praktische implementatie.

www.ircp.org

Contact Speaker

Jelle Janssens

t. +32 9 264 69 59

f. +32 9 264 69 71

e. Jelle.Janssens@Ugent.be

IRCP

Ghent University
Universiteitstraat 4
B – 9000 Ghent

