

DE RESTAURATIE VAN HET RECHT VAN ONDERZOEK?

Tevreden experts over de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Mensenhandel'

I. Over de Onderzoekscommissie

Op 23 december 1992 werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een Parlementaire Onderzoekscommissie geïnstalleerd, 'belast met het onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel'. De oprichting van de Onderzoekscommissie was in eerste instantie een reactie van de wetgevende macht op het ophefmakende boek van Knack-journalist C. DE STOOP, *Ze zijn zo lief, meneer* (Leuven, Kritak, 1992).

De volksvertegenwoordiging maakte zich niet alleen zorgen om het bestaan van een misdaadfenomeen als vrouwenhandel. Zij wenste bovendien niet zomaar in te spelen op de morele verontwaardiging die het fenomeen in bepaalde middens losweekte. Zij stoorde zich vooral aan de opeenstapeling van dysfuncties in diverse sectoren van het staatsbestel zoals die in de publikatie werden gereveleerd. Er waren de kennelijke lacunes in de sociaalrechtelijke en administratiefrechtelijke regelgeving. Ogenschijnlijk toonden de politie- en justitiediensten in het verleden een geringe aandacht voor het fenomeen. Bovendien leek het wel alsof België de spil was van de internationaal vertakte netwerken van de vrouwenhandel. De aandacht van de media spitste zich dan weer toe op de mogelijke hand- en spandiensten die door bepaalde politieambtenaren en politici zouden zijn geleverd aan vrouwenhandelaren.

Om al die redenen kozen de indieners van het voorstel, hierin gevolgd door de Kamer, voor een brede opdracht voor de Onderzoekscommissie. De Commissie werd belast met een grondig onderzoek van alle betrokken sectoren en aspecten van het fenomeen mensenhandel. Op basis van deze analyse zouden dan aanbevelingen worden geformuleerd die naar de toekomst toe een structureel beleid tegen mensenhandel mogelijk zouden maken.

De Onderzoekscommissie haastte zich om te stellen dat het geenszins de bedoeling was om individuele tekortkomingen aan de kaak te stellen of schuldigen met de vinger te wijzen. Toch was het van bij het begin duidelijk dat ook deze Onderzoekscommissie werd bedreigd door de valkuil waarin o.a. een roemruchte voorganger, de zgn. Bende-commissie, was getuimeld: de verleiding om zich in concrete dossiers te verdiepen. Ter herinnering: de Bende-commissie was in de loop van haar werkzaamheden, in haar streven om de identiteit van de leden van de 'Bende van Nijvel' te achterhalen, steeds verder afgedwaald van haar essentiële opdracht: het onderzoek naar de wijze waarop in België de strijd tegen banditisme en terrorisme wordt georganiseerd.

Achteraf bekeken mag worden gesteld dat de Onderzoekscommissie naar de mensenhandel voor een groot gedeelte is geslaagd in haar opdracht om een structurele analyse van het fenomeen te maken. In tegenstelling tot de indruk die op bepaalde momenten werd gewekt, heeft zij zich niet vergooid in de aanlokkelijke korte-termijn-strategie van het zoeken naar en aanwijzen van schuldigen en verantwoordelijken voor bepaalde dysfuncties. Waar zij werd geconfronteerd met mogelijke laakbare feiten, werd de informatie hierover naargelang het geval, mogelijke deontologische en/of strafrechtelijke inbreuken, onverwijld overgemaakt aan respectievelijk de bevoegde tuchtrechtelijke en/of strafrechtelijke autoriteiten. De zorg om voor alles een herhaling van het Transnuclear-arrest te vermijden was daarbij permanent aanwezig.¹

In functie van deze bekommernissen en rekening houdende met de negatieve ervaringen die vroegere Parlementaire Onderzoekscommissies hadden opgelopen, werden bij het begin van de werkzaamheden de werkmethodes duidelijk afgebakend. Op 9 februari 1993 sloot de Commissie een protocol af met het College van Procureurs-Generaal. In dit protocol werden klare afspraken gemaakt rond het netelige vraagstuk van de inzage door de Commissie van concrete dossiers. Men zal zich herinneren dat dit punt één van de cruciale bevoegdheidsconflicten vormde tussen de magistratuur en de 'Bendecommissie'.² Tot grote voldoening van alle betrokken partijen heeft men kunnen vaststellen dat het protocol perfect stand heeft gehouden. De afgesproken discretieplicht ten aanzien van de geraadpleegde dossiers werd door de leden van de Commissie strikt gerespecteerd. Omgekeerd ondervond de Commissie vanwege de rechterlijke macht op geen enkel ogenblik hinder in haar werkzaamheden.

Op nog andere punten heeft de Commissie lessen getrokken uit het verleden. Artikel 3, derde lid van de Wet van 3 mei 1880 inzake het parlementair onderzoek voorziet in het openbaar horen van getuigen en deskundigen, tenzij de Onderzoekscommissie beslist een besloten vergadering te houden. Slechts 6 van de 88 getuigen die voor de Commissie verschenen, werden in openbare zitting gehoord. Een bewuste keuze die zonder enige twijfel de kwaliteit van de getuigenverhoren en dus van de werking van de Commissie ten goede is gekomen. Getuigen reageren om vanzelfsprekende redenen geremd bij openbare zittingen, weinigen voelen zich überhaupt geroepen om te getuigen in aangelegenheden die van aard zijn hun persoonlijke levenssfeer of hun professionele aspiraties aan te tasten. Een onderzoekscommissie als deze put de relevantie van haar bevindingen uit de kwaliteit van de getuigenverhoren, uit m.a.w. de bereidheid van de getuigen om voluit te spreken. De waarborg van anonimiteit voor de getuige en de discretie van de Commissieleden zijn in dit opzicht essentiële vereisten. Ook op dit punt hebben zich weinig of geen problemen voorgedaan. De Onderzoekscommissie is er op deze wijze in geslaagd het vertrouwen van politieambtenaren, magistraten, ambtenaren, hulpverleners en andere getuigen te winnen.

Deze werkwijze zou overigens niet gelukt zijn zonder goede afspraken met de pers. In weerwil van de vaak gespannen relatie tussen pers en justitie, en van de explosief toegenomen aandacht van de media voor eventuele tekortkomingen in

1. Cass., 6 mei 1993, *R. Cass.*, 1993, 147, met noot MEERSSCHAUT, F.

2. DUPONT, L., 'Terugblik op het fenomeen "parlementair onderzoek"', *Panopticon*, 1990, 461.

het functioneren van overheidsdiensten zoals politie en justitie, heeft de Commissie, in tegenstelling tot alle voorgaande parlementaire Onderzoekscommissies, zich kunnen verheugen in een coöperatieve opstelling van de pers. De thematiek was nochtans niet gespeend van enige sensatie en de druk van bepaalde buitenstaanders om het onderzoek helemaal open te gooien, was bij momenten erg groot. Afgezien van een korte periode, medio 1993, naar aanleiding van de berichtgeving over mogelijke dysfuncties bij de Gentse politie, bleef het aantal 'lekken' merkwaardig beperkt. Een en ander werd zeker bevorderd door het voortreffelijk werkklimaat binnen de Commissie. Zodoende bleef men verstoken van publicitaire solonummertjes van politici, wat bij andere Onderzoekscommissies al wel eens het geval is geweest.

De aanwijzing op 10 februari 1993 van vier experts om de Onderzoekscommissie in haar werkzaamheden bij te staan vormde een indicatie voor de ernst en de grondigheid waarmee men het onderzoek wenste uit te voeren. Geheel nieuw was de inschakeling van deskundigen niet. Het is overigens een van de bevoegdheden waarover een Onderzoekscommissie beschikt, vermits ze dezelfde bevoegdheden heeft als deze die in het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter worden toegekend (art. 4, eerste lid Wet 3 mei 1880). Het innoverende karakter van de desbetreffende beslissing lag in de opdrachten die deze Onderzoekscommissie in de loop van haar werkzaamheden aan haar experts toebedeelde. Naast de algemene deskundigheidsbevorderende taak, kregen de experts de opdracht om gericht het onderzoek naar de politieel-justitiële aanpak van de vrouwenhandel in Gent, Antwerpen, Brussel en Luik voor te bereiden. Concreet betekende dit vooral dat zij verkennende gesprekken voerden met sleutelactoren uit de betrokken sectoren: politie, justitie, administratie, politiek en hulpverlening.

De afwezigheid van een behoorlijke rechtspositie van de experts vormde natuurlijk een knelpunt. Het was immers de eerste maal dat een Onderzoekscommissie op deze wijze tewerkging. Vermits Gent en Antwerpen als eerste aan de beurt kwamen, hebben ondergetekenden, in samenspraak met de Voorzitter van de Onderzoekscommissie, zelf een werkmethode vastgelegd. Kort samengevat kwam die hierop neer. Na een verkennend gesprek met de korpschefs werd er, met toestemming van deze laatste, contact opgenomen met leden van hun korps; dit volgens de 'sneeuwbalmethode'. Elke gecontacteerde persoon kreeg te horen dat het hem/haar volledig vrij stond om op de uitnodiging in te gaan. Bij de aanvang van elk gesprek werd de betrokkene duidelijk gemaakt dat het gesprek een louter informeel karakter had en dat er niets zou worden genoteerd. Indien we een verslag van het gesprek zouden maken, leek het ons evident dat we de betrokkene voor akkoord zouden laten tekenen. Precies dit laatste was onmogelijk omdat we geen enkele bevoegdheid daartoe hadden en het betrokken document juridisch een zeer relatieve waarde had. Uiteindelijk was enkel de eventuele getuigenis voor de Commissie juridisch relevant. De rapportage over de gesprekken aan de Parlementaire Onderzoekscommissie bleef beperkt tot de suggestie om bepaalde personen te horen. Dat laatste was een beslissing van de Commissie waar de experts verder volledig buiten stonden.

Om eventuele betwistingen te vermijden, b.v. bij een strafrechtelijke vervolging, namen de experts geen contact op met personen die mogelijk later het voorwerp van een tuchtrechtelijke of strafrechtelijke procedure zouden uitmaken. Slechts in één enkel geval werd daarvan afgeweken, op de uitdrukkelijke vraag

van de Commissie. Alhoewel de Commissie het uiteindelijk niet opportuun achtte om de betrokken persoon te horen, haalde de verdediging op de tuchtaak tegen de betrokkene toch de *pas-se-partout* boven en wierp op dat de rechten van de verdediging waren geschonden. Afgezien van dit geval, is de gevolgde werkmethode bijzonder efficiënt gebleken. De gesprekken met de experts hadden voor de uitgenodigde getuigen een drempelverlagend effect naar de Onderzoekscommissie toe. De getuigenissen voor de Commissie verliepen in een waardige, open en constructieve sfeer, ontdaan van persoonlijke rancunes en kleine afrekeningen. Ook dit was in het verleden wel eens anders. De Onderzoekscommissie vergaarde op die manier voldoende gegevens om de structurele analyse te maken die ze zich had tot doel gesteld.

II. De fenomeenanalyse: enkele vaststellingen

Het is vanzelfsprekend niet mogelijk om in het bestek van deze korte bijdrage omstandig in te gaan op alle onderdelen van de structurele analyse die de Onderzoekscommissie van de vrouwenhandel heeft gemaakt. Noodgedwongen beperken we ons tot een aantal krachtlijnen. Het luik over de politieke corruptie krijgt uitgebreider aandacht (zie III). In de media werd aan dit onderdeel van het onderzoek immers ook heel wat gewicht toegekend. Hierom leek het ons wenselijk om een en ander binnen de juiste – wetenschappelijke – proporties te plaatsen.

Een eerste punt dat i.v.m. vrouwenhandel verduidelijking verdient, is de relatie tussen vrouwenhandel en mensenhandel. Mede door het toespitsen van het onderzoek op netwerken van vrouwenhandel zoals die zich in de eerder genoemde grote steden hebben veruitwendigd, is naar buiten toe de indruk ontstaan dat de analyse van de Commissie zich exclusief heeft geconcentreerd op de seksuele exploitatie van personen die het voorwerp van mensenhandel zijn. Niets is minder waar. De Commissie is zich te allen tijde bewust geweest van het feit dat het in wezen gaat om een inspelen, door het misdaadmilieu, op de vraag van mensen die om tal van redenen – vooral economische – wensen uit te wijken. Mede als gevolg van de migratiebeperkingen die in heel wat Westeuropese landen worden gehanteerd, hebben georganiseerde misdaadnetwerken zodoende een lucratieve illegale markt ontdekt. De sociaal-economische kloof tussen Oost en West, en Noord en Zuid genereert m.a.w. een permanente voedingsbodem voor mensenhandel. Het gegeven dat mensenhandelaren gebruik maken van dwang, list of valse voorwendsels heeft een verzwarend effect, wat de Commissie trouwens in de afzonderlijke incriminatie van mensenhandel die ze voorstelt, vertaald wenst te zien.

Of de slachtoffers van, meer bepaald, vrouwenhandel terecht komen in de seksindustrie dan wel in circuits van illegale tewerkstelling is van secundaire orde. Niettemin heeft het onderzoek uitgewezen dat de misdaadnetwerken zich in het verleden in ruime mate hebben bediend van lacunes in de vreemdelingenwetgeving en in de sociaalrechtelijke regelgeving. Inzake de aflevering van arbeidsvergunningen heeft het cabaretcircuit, één van de draaischijven van vrouwenhandel, jarenlang gebruik kunnen maken van deficiënties inherent aan het bestaande systeem, maar vooral ook van het gebrek aan beleidsafstemming tussen de bevoegde regionale administraties. De regelingen inzake politiek asiel, de techniek van de schijnhuwelijken, het au-pair statuut, vormen echter evenzovele andere kanalen

die met succes werden, en soms nog altijd worden, benut. Het gegeven dat bepaalde administratieve diensten dysfuncties vertonen of niet zijn toegerust om hun opdracht naar behoren te vervullen – denken we aan de Dienst Vreemdelingenzaken – oefent dus een faciliterende werking uit op misbruiken.

Zoals andere georganiseerde misdaadgroeperingen speelt ook het milieu van de mensenhandel op een vlotte wijze in op nieuwe regelgeving en geëvolueerde handhavingssystemen. Het is duidelijk dat als gevolg van de werkzaamheden van de Onderzoekscommissie een aantal van de klassieke kanalen zijn drooggelegd. Het staat echter evenzeer vast dat de netwerken ondertussen andere wegen bewandelen en hun activiteiten verderzetten. Het gaat daarbij niet zozeer om geografische verschuivingen in de handel als wel om nieuwe methodes die worden aangewend om haar te organiseren. De Commissie is zich zeer goed bewust van dit dynamisch karakter van de mensenhandel en pleit in haar aanbevelingen dan ook voor een systematische opvolging van het fenomeen.

De louter strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaadfenomenen is vaak de minst efficiënte. Dit is ook zeer nadrukkelijk een van de voornaamste conclusies die de Commissie verbindt aan de analyse van het gerechtelijk optreden tegen de netwerken van vrouwenhandel. Financiële onderzoeken, een systematische toepassing van de witwaswetgeving en een stringente handhaving van de sociaal-rechtelijke bepalingen, met inbegrip van zware boetes voor het tewerkstellen van illegalen, sorteren veel meer effect omdat ze de georganiseerde misdaad treffen in het wezen en de reden van haar bestaan: de gigantische winsten die zij puurt uit illegale activiteiten. Alhoewel men in bepaalde politie- en justitiemiddelen – denken we aan de nationale magistraat – overtuigd is van deze aanpak en men pogingen heeft ondernomen om die onderzoeksmethodes te induceren, blijkt uit de doorgedreven analyse van het gerechtelijk optreden in de grote steden dat de parketten overwegend zijn blijven vasthouden aan de klassieke, strafrechtelijke aanpak. Nochtans ligt juist ook bij deze aanpak de bewijsvoering, gezien het beperkt wettelijk arsenaal aan opsporingstechnieken (b.v. de onmogelijkheid tot telefoontap), juist erg moeilijk. Samengevat kan men stellen dat de geringe doeltreffendheid van de justitiële interventie dus niet alleen een kwestie is geweest van een laattijdige herkenning van het fenomeen of van onwil om het milieu van de vrouwenhandel aan te pakken, alhoewel deze elementen zeker ook een rol hebben gespeeld.

Bij het overlopen van de voornaamste vaststellingen die de Commissie heeft gedaan inzake de justitiële aanpak, kan men in het licht van b.v. de conclusies van de 'Bendecommissie' een déjà-vu gevoel moeilijk onderdrukken. Van enige effectieve leiding of toezicht vanwege het parket op het opsporingsonderzoek is zelden of nooit sprake. In het beste geval hanteert het parket, zoals in Gent, een aantal, overigens verdedigbare, beleidslijnen ten aanzien van de prostitutie. Dit biedt ongetwijfeld een houvast aan de politiediensten. De keerzijde is wel geweest dat de vooropgestelde terughoudende opstelling t.a.v. het prostitutiemilieu een vlot en ongestoord ingroeien van de vrouwenhandel in deze sector heeft in de hand gewerkt. De bovenarrondissementele samenwerking, zelfs op het niveau van de informatieuitwisseling, is quasi onbestaande. Ten overstaan van de internationaal georganiseerde netwerken leidt dit tot onhoudbare toestanden. Men heeft meegeemaakt dat tegen dezelfde bende in verschillende arrondissementen gerechtelijke en opsporingsonderzoeken liepen, zonder dat de betrokken justitiële autoriteiten met elkaar contact hadden. Onder impuls van de nationale magistraat werden er dan

eindelijk twee coördinatievergaderingen gehouden; de eerste eind oktober 1992, een tweede op 18 mei 1993. De werkzaamheden van de Onderzoekscommissie waren trouwens aan één en ander niet vreemd. De afspraken die op deze coördinatievergaderingen werden gemaakt, kregen echter weinig of geen gevolg in de respectievelijke parketten. De vraag om financiële onderzoeken in te stellen naar ben-deleiders kon – dixit parketverantwoordelijken – niet worden ingewilligd wegens het niet voorhanden zijn van voldoende know-how op het parket. De beloofde detachering van ambtenaren van Financiën naar de parketten is immers nog steeds niet gerealiseerd.

Het verhaal over de knelpunten in de internationale samenwerking in strafzaken is ondertussen gekend. Kennisdrempels, financiële problemen en organisatorische beperkingen maken dat magistraten onvoldoende de rijkdom aan mogelijkheden op het vlak van de internationale samenwerking aanwenden. Ten overstaan van internationaal georganiseerde misdaadfenomenen leidt dit tot een ernstige en onverantwoorde aantasting van de effectiviteit van de justitiële actie.

Ter afronding van dit al te summiere overzicht van een aantal besluiten van de Commissie kunnen we aanstippen dat de onderhand klassieke minpunten van het Belgisch crimineel beleid ook naar aanleiding van deze Onderzoekscommissie opnieuw aan de orde zijn gesteld: de gebrekkige uitrusting van de justitie, het ontbreken van een crimineel beleid en dus ook van een echt vervolgingsbeleid, de kloof tussen een politieapparaat in volle ontwikkeling en een justitieapparaat dat het moet stellen met een 19de eeuws legistiek en operationeel instrumentarium, het gebrek aan een proactief beleid, het achterwege blijven van een geïntegreerde benadering van een multidimensioneel fenomeen als georganiseerde misdaad. Dit zijn allemaal vaststellingen die reeds eerder bij andere gelegenheden werden gemaakt. Wij hopen echter dat de conclusies van deze Onderzoekscommissie wel een vervolg zullen krijgen.

III. De kwestie van de politiecorruptie

III.1. ONDERZOEK NAAR POLITIECORRUPTIE NOOIT EEN SINECURE

De enorme commotie die de publikaties van C. DE STOOP over de vrouwenhandel hebben verwekt, moet voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan het feit dat hij expliciet en impliciet suggereerde dat deze handel maar kon worden bedreven dankzij de corruptieve medewerking van m.n. leden van de gemeentepolitie en de rijkswacht. En dit valt gemakkelijk te begrijpen. Want is handel in vrouwen al een kwaadaardig fenomeen, politiecorruptie is een des te verderfelijker kwestie, zowel omdat zij volop en direct raakt aan het behoorlijk functioneren van een democratische rechtsstaat, als omdat zij zich gemakkelijk verspreidt van vrouwenhandel naar andere sectoren van de legale en illegale of ondergrondse economie. Dat de Onderzoekscommissie haar deskundigen heeft gevraagd om de problematiek van de politiecorruptie in hun onderzoeken te betrekken, was dan ook volkomen terecht. Waarbij moet worden aangetekend dat niet alleen de deskundigen zelf maar ook de leden van de Commissie bij voortduring hebben gewaakt voor een zodanige verschuiving van de aandacht naar de politiecorruptie-kwestie dat

het probleem van de vrouwenhandel als zodanig buiten beeld zou geraken, zou worden gemarginaliseerd.

Nu is het doen van onderzoek naar politiecorruptie geen sinecure. Aan de ene kant is er de 'natuurlijke' weerstand van de betrokken overheden en korpschefs tegen zulk onderzoek, ingegeven door de vrees dat alleen al het onderzoek de reputatie van henzelf en de betrokken diensten ernstig zal beschadigen, en dus zeker de eventuele bevinding dat er inderdaad van corruptie sprake is. Aan de andere kant is er de even 'natuurlijke' weerstand van (mogelijke) omkopers en omgekochten tegen onderzoek naar hun onderlinge betrekkingen: het kan niet alleen leiden tot beëindiging van hun lucratieve praktijken, maar ook tot allerlei vormen van bestraffing van hun illegale gedragingen. Betekent het een dat er door overheden gewoonlijk maar ruimte wordt gemaakt voor grondig onderzoek wanneer ontkenning van corruptieproblemen niet meer mogelijk is, omdat er reeds te veel feiten publiek zijn gemaakt die hun bestaan bevestigen, het ander betekent dat er meestal indringende methoden moeten worden toegepast om te achterhalen in hoeverre er werkelijk sprake is van corruptie, althans of de verhalen hieromtrent op waarheid berusten dan wel verzinsels vormen.

III.2. DE MOGELIJKHEDEN VAN DE ONDERZOEKSCOMMISSIE EN HAAR DESKUNDIGEN

In het onderhavige geval kan worden gesteld dat de aanvankelijke beweringen van DE STOOP omtrent politiecorruptie en de publikaties die later in diverse weekbladen hieromtrent zijn verschenen, wel zoveel druk op nader onderzoek door of vanwege de Onderzoekscommissie hebben gezet dat ook die plaatselijke overheden die in wezen erg gekant waren tegen een dergelijk onderzoek, uiteindelijk hun medewerking eraan hebben verleend. Wat niet wegneemt dat toen de eerste resultaten van dit onderzoek bekend werden gemaakt en, begrijpelijk, heftige reacties bij de betrokkenen uitlokten, de voortzetting er nou niet bepaald gemakkelijker op werd. Integendeel! Met betrekking tot het onderzoek zelf moet – in aansluiting op wat er hiervoor reeds over werd gezegd – worden gememoreerd dat een Onderzoekscommissie weliswaar de bevoegdheden heeft die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent, maar dat zij hierom nog niet als een onderzoeksrechter kan optreden, d.w.z. strafrechtelijk onderzoek kan doen, en in het bijzonder (verdachte) personen als verdachten kan tegemoet treden en t.a.v. hen alle mogelijke dwangmaatregelen kan toepassen. Dit is niet het geval. Zij kan, wanneer het Parlement haar bevoegdheden niet (verder) beperkt, getuigen verhoren, huiszoeken verrichten, confrontaties organiseren e.a., maar zij kan b.v. geen aanhoudingen (laten) doen; en het is nog maar de vraag of zij b.v. telefoonnummers kan laten registreren. Hierom ook wordt stevast terecht gesteld dat een Onderzoekscommissie er niet (zozeer) is om strafrechtelijke onderzoeken tegen bepaalde personen te (laten) verrichten, maar wel om vooral de uitoefening van de controlerende taak van het Parlement, waar dit nodig is, meer scherpte en diepgang te geven.³

3. DUPONT, L., "Terugblik op het fenomeen "parlementair onderzoek"", *Panopticon*, 11^e jg., 1990, nr. 6, p. 461-467.

In het rapport van de onderhavige Commissie wordt dit als volgt verwoord: de doelstelling van het onderzoek is niet 'individuele tekortkomingen aan de kaak te stellen of schuldigen met de vinger te wijzen. Dat is de taak van het gerecht. Be-doeling is, integendeel, na grondig onderzoek van het probleem, tot algemene be-sluiten te komen'. Met andere woorden: een Onderzoekscommissie is eigenlijk niet bij machte om zelf een grondig onderzoek naar politiecorruptie, en zeker naar corruptie van individuele politiemensen, te doen. Daarvoor heeft zij geen mandaat, en daarvoor heeft zij dus ook niet (voldoende) bevoegdheden. Komt hier nog bij dat zij hiervoor ook helemaal niet is toegerust. Zij beschikt b.v. niet over een equi-pe van ervaren chercheurs die, voorzien van de nodige technische middelen, ob-servatie-acties of infiltratie-operaties kunnen doorvoeren.

Wat geldt voor (de leden van) een Onderzoekscommissie, geldt in nog sterkere mate voor de deskundigen die zij aanstelt. Dezen beschikken zelfs niet over de be-voegdheden van een Onderzoekscommissie en deze Commissie kan (de uitoeffe-ning van) haar bevoegdheden ook niet aan hen delegeren. Zij kunnen, formeel ge-zien, enkel in de schaduw van een dergelijke Commissie de uitoefening van haar opdracht ondersteunen. Dat deze ondersteunende rol juist in onderzoek naar een zo beladen kwestie als politiecorruptie niet gemakkelijk is, ligt voor de hand. Aan de ene kant wordt van betrokken deskundigen immers verwacht dat zij enigermate (voor de Commissie) uitzoeken of en, zo ja, in hoeverre er werkelijk sprake is van dergelijke corruptie (en dat vereist toch op zijn minst ook een zekere concretise-ring van het onderzoek naar bepaalde personen, gedragingen of situaties), maar aan de andere kant hebben zij noch de wettelijke bevoegdheden noch de operatio-nele middelen om zelf, gericht, zulk concreet onderzoek uit te voeren, en dit ter-wijl, zoals gezegd, vele direct en indirect betrokkenen, om heel uiteenlopende re-den, niet op zulk onderzoek staan te kijken.

Het enige dat deskundigen in deze situatie kunnen, is, om met de volle inzet van hun sociale vaardigheden en wetenschappelijke inzichten, in naam van de Com-missie via gesprekken met (potentiële) getuigen en lezing van documenten, een beeld trachten te schetsen van de omvang en de aard van het corruptieprobleem, van het onderzoek dat namens bepaalde overheden in concrete gevallen werd ver-richt, en van het beleid dat wordt gevoerd om corruptie tegen te gaan. En dan is het aan de Commissie om te bepalen welke personen zij als getuigen hieromtrent wenst te ondervragen en welke dossiers zij in dit verband verder nog zou willen raadplegen om haar eindoordeel op de genoemde punten te kunnen vellen. Daaren-boven komt het haar toe, al dan niet op aangeven van de deskundigen, om voor-stellen te ontwikkelen ter verbetering van het gevoerde beleid.

III.3. DE RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK IN GENT EN ANTWERPEN

Het gaat het bestek van dit editoriaal te buiten om in te gaan op de problemen waarmee het verrichten van het onderzoek gepaard is gegaan. We moeten volstaan met te stellen dat, ondanks de aangegeven beperkingen, ons onderzoek de Com-missie in staat heeft gesteld zich een zeker beeld te vormen van het corruptiepro-bleem bij de gemeentepolitiekorpsen in Gent en Antwerpen.

Wat betreft de omvang en aard van de (eventuele) corruptie moet allereerst wor-den gedacht aan de vaststelling dat een aantal beweringen van journalisten of hun informanten betreffende corruptieve praktijken van bepaalde politiemensen geheel

of ten dele onjuist waren. Op de tweede plaats werd vastgesteld dat er tot nu toe weliswaar maar één geval van corruptie in de sfeer van vrouwenhandel/prostitutie was aangetoond, maar dat er desalniettemin sprake was van ettelijke gevallen van politieoptreden die een (nader) strafrechtelijk resp. tuchtrechtelijk onderzoek verdienen. De derde vaststelling was dat diverse politiemensen in het prostitutie-milieu een gedrag tentoonspreiden dat zonder meer als laakbaar, onbehoorlijk, kan worden gekwalificeerd.

Deze bevindingen moeten wel worden gezien in het licht van het feit dat op het moment van het parlementair onderzoek een aantal van de omstreden gevallen nog helemaal niet waren onderzocht, zodat niet duidelijk was of er *in concreto* al dan niet van corruptief of onbehoorlijk politieoptreden sprake was. Hierbij sluit rechtstreeks de bevinding aan dat in een vrij groot aantal gevallen het (strafrechtelijk resp. tuchtrechtelijk) onderzoek niet alleen erg laattijdig was verricht maar ook nog eens oppervlakkig. En, merkwaardig genoeg, zelfs de kritische opmerkingen van de Onderzoekscommissie over deze lakse gang van zaken hebben niet steeds tot het gewenste (vlotte en grondige) onderzoek geleid, zodat nog altijd niet duidelijk is wat er van bepaalde beweringen over politiecorruptie aan is.

Dit neemt niet weg dat in sommige gevallen de verantwoordelijke overheden op grond van eigen onderzoek vroeg of laat, al dan niet onder druk van de Onderzoekscommissie, maatregelen hebben getroffen tegen bepaalde personen. Sommigen zijn naar andere posities in hun korps verplaatst, anderen werden het voorwerp van een strafrechtelijk resp. tuchtrechtelijk onderzoek. Een deel van de procedures heeft reeds geleid tot sanctionering van de betrokkenen (ontslag, schorsing), een ander deel loopt nog steeds. Dat ook de tuchtrechtelijke onderzoeken soms lang aanslepen heeft enerzijds zeker iets te maken met de onvoldoende investering in middelen om deze onderzoeken vlot te kunnen afhandelen. Anderzijds is dit echter ook een gevolg van de gecompliceerde procedure die in deze onderzoeken moet worden gevolgd. Een herziening van deze procedure dringt zich dan ook op.

Verder kwam de Commissie op grond van het ingestelde onderzoek tot de conclusie dat, hoewel het welhaast evident is dat het prostitutie-milieu een zeer geschikte voedingsbodem vormt voor politiecorruptie, er tot op heden geen geëigend beleid werd gevoerd om woekering van zulke corruptie in dit milieu tegen te gaan, noch in termen van richtlijnen voor het optreden, noch in termen van systematische controle op dit optreden, noch in termen van (ver)plaatsing van personeel, noch in termen van passende reacties op signalen dat politiemensen (wellicht) over de schreef gingen. Hierom ook heeft de Commissie er bij herhaling op gehamerd dat de vaststellingen van haar deskundigen omtrent (mogelijke) corruptie en onbehoorlijk optreden niet alleen mogen leiden tot maatregelen tegen politiemensen die zich feitelijk hebben misdragen, maar ook nopen tot kritische bezinning op het functioneren van die politie-officieren en gezagsdragers die voor hun optreden verantwoordelijk zijn. Of deze bezinning ook metterdaad heeft plaatsgevonden, mag worden betwijfeld. De indruk dringt zich in elk geval op dat de moeilijkheden zoveel mogelijk zijn gereduceerd tot (onderzoek naar) het twijfelachtig optreden van enkele politiemensen. Tenzij de schijn bedriegt ...

In aansluiting op deze laatste opmerking mag ten slotte worden aangehaald dat vorenstaande 'boodschap' van de deskundigen aan de Commissie niet door alle betrokken autoriteiten met graagte werd aangehoord. Zoals vaak gebeurt in 'corruptieschandalen' dachten sommigen onder hen dat zij deze 'boodschap' uit de

lucht konden halen door de 'boodschappers' zelve te discrediteren, zowel in het openbaar als, nog heviger, binnenskamers. Dat zij hierin niet zijn geslaagd, heeft een aantal redenen. Welke dat zijn, is evenwel nu niet zo belangrijk meer. Belangrijker is de gevolgtrekking dat deze opstelling het begrijpelijk maakt waarom er nog steeds onvoldoende werk wordt gemaakt van een gericht anti-corruptiebeleid. En dit is uiteindelijk misschien nog wel de belangrijkste vaststelling van allemaal. Want ze geeft aan dat men er zich aan mag verwachten dat over enige jaren het corruptie-probleem opnieuw de kop zal opsteken. Is het niet in de sfeer van de vrouwenhandel/prostitutie, dan wel in een andere sfeer.

III.4. LESSEN TREKKEN UIT DE MOLLEN COMMISSION IN NEW YORK

Bovenstaande verwachting is rechtstreeks ontleend aan het recente tussenrapport van de onderzoekscommissie (onder leiding van M. MOLLEN) die op vraag van de Burgemeester van New York – onder druk van perspublicaties! – sedert juli 1992 een onderzoek instelt naar de 'allegations of police corruption and the anti-corruption procedures of the New York City Police Department'.⁴ Deze commissie (van 5 personen, bijgestaan door een staf van 22 juristen en chercheurs) is op grond van tal van zéér uitvoerige onderzoeken (analyse van duizenden straf- en tuchtzaken, verhoor van honderden (gewezen) politiemensen en burgers, ronde-tafelgesprekken met deskundigen allerhande, eigen (strafrechtelijk getinte) onderzoeken) tot een aantal zéér pertinente bevindingen gekomen. We noemen enkele van de meest opmerkelijke conclusies:

- de corruptie in het korps kan niet worden teruggebracht tot enkele lossen incidenten, zoals de korpsleiding voortdurend doet, maar is, zeker in bepaalde delen van het korps, een wijdverbreid en ernstig probleem;

- al de maatregelen die 20 jaar geleden n.a.v. een soortgelijk onderzoek (van de KNAPP Commission) werden getroffen om corruptie tegen te gaan, hebben volledig hun oorspronkelijke betekenis verloren en zijn zelfs contraproductief geworden: ze hebben veeleer de toe-dekking i.p.v. de ont-dekking van corruptieproblemen in de hand gewerkt;

- dit laatste moet voor een stuk worden toegeschreven aan de sterke werking van de 'code of silence' in politiekorpsen, maar nog belangrijker is dat van hoog tot laag in het korps werd geloofd 'that uncovering serious corruption would harm careers and the reputation of the Department. There was a debilitating fear of the embarrassment and loss of public confidence that corruption headlines would bring'; het korps was m.a.w. 'more interested in the appearance of integrity than its reality';

- om herhaling te voorkomen volstaat het dus niet om het 'anti-corruption apparatus' op een aantal vitale punten weer tot leven te wekken: werving van personeel, direct toezicht op de taakuitvoering, strikte afstraffing van onbehoorlijk en corrupt gedrag, versterking inlichtingenwerk enz., maar is het daarenboven nodig om een externe instantie te creëren die erop toeziet dat heel dit 'apparaat' goed werkt en, vooral: goed blijft werken.

4. Dit rapport werd onder de titel *Interim Report and Principal Recommendations* op 27 december jl. vrijgegeven. Het eindrapport zal over enige maanden klaar zijn.

We horen het ze al zeggen, diverse autoriteiten en politie-officieren: ‘deze vergelijking gaat helemaal niet op: “wij” hebben geen lang verleden met golven van endemische corruptie, “wij” kennen geen systematische corruptie in onze korpsen, de sociale en economische problemen van New York zijn “de onze” niet, “de” misdaadproblemen hier zijn van een heel andere orde dan ginds, enz.’. En op bepaalde punten hebben zij in zekere mate beslist gelijk. Maar het valt te hopen dat anderen wél oog hebben voor de overeenkomsten en dus wel bereid zijn lessen te trekken uit het rapport van de MOLLEN Commission: dat men niet zo ‘debiel’ moet omgaan met de angst voor negatieve publiciteit, dat de (mogelijke) corruptieproblemen in eigen huis niet mogen worden gebagatelliseerd, dat er op allerlei vlakken maatregelen moeten getroffen om zulke problemen zoveel mogelijk te voorkomen en dat men niet te benauwd moet zijn voor externe controle op de daadwerkelijke toepassing van die maatregelen en voor evaluatie van hun effectiviteit. Het zou een belangrijk doel van het Comité P (... wat een Kafkaeske naam toch!, viel er geen andere te verzinnen?) kunnen zijn om, toegesneden op de maat van de problemen in het eigen politiewezen, een toepasselijk pakket van anti-corruptiemaatregelen uit te werken en de implementatie en naleving ervan door de verschillende politiekorpsen systematisch te controleren. Dit is op langere termijn zinnvoller dan (alleen maar) op een repressieve manier (verhalen over) gevallen van corruptie te onderzoeken.

Brice DE RUYVER
Cyrille FIJNAUT
25 maart 1994