

De politie in Polen

Hervormingen en uitdagingen

*P.P. Mlicki**

In dit artikel besteed ik enerzijds aandacht aan de belangrijkste veranderingen die zich sinds 1989 in Polen hebben voorgedaan. Anderzijds wil ik aandacht schenken aan de belangrijkste uitdagingen waarvoor de politieorganisatie in Polen zich de komende jaren gesteld ziet.

De grote politieke, economische en sociale hervormingen in Polen en andere Centraal Europese landen deden in 1989 hun intrede. In het politieke domein bestonden de belangrijkste veranderingen uit de introductie van een meerpartijensysteem, de implementatie van democratische verkiezingen en instituties en de acceptatie van massamedia die zonder censuur konden gaan opereren. Op economisch vlak werden centraal geleide economieën vervangen door concurrerende, marktgeoriënteerde economieën opererend volgens de principes van vraag en aanbod. Sociaal maatschappelijke hervormingen hielden vooral een verandering in van de manier waarop mensen tegen zichzelf en tegen hun relaties met publieke instituties aankijken. Bovendien ontstond langzaamaan een toenemende vrijheid voor en tolerantie van sociale en etnische minderheden en werd veel gedaan aan de promotie van mensenrechten zoals de vrijheid van vergadering. In alle gebieden van het publieke leven is er zo meer ruimte gekomen voor individuele keuzes en verantwoordelijkheden, en minder ruimte voor staatscontrole over burgers.

De politie in Polen dient geen enkele politieke ideologie. Zij is onafhankelijk van welke politieke samenstelling van de regering of parlement dan ook. Dit is misschien wel de meest diepgaande verandering binnen de politie van na 1989. Echter, er bestaat nog steeds een traditie waarbij een nieuwe Minister van Binnenlandse Zaken een nieuwe Hoofdcommandant benoemt, zelfs wanneer het functioneren van diens voorganger zo'n nieuwe benoeming niet rechtvaardigt. Zo'n benoeming brengt vaak ook andere personele veranderingen met zich mee onder plaatsvervangend Hoofdcommandanten evenals

* De auteur is senior beleidsmedewerker van het Bureau Internationale Strafrechtelijke Samenwerking op het Ministerie van Justitie in Nederland. Op dit moment is hij gedetacheerd in Polen als pre-accessie adviseur voor een door de EU gefinancierd politie samenwerkingsprogramma.

onder regionale politiechefs. Wanneer men bedenkt dat radicale politieke veranderingen in Polen relatief vaak voorkomen – sinds 1989 is geen enkele regeringscoalitie na algemene verkiezingen in het zadel gebleven – dan kan slechts worden geconcludeerd dat dit soort veranderingen slecht zijn voor de continuïteit en afbreuk doen aan de stabiliteit en voorspelbaarheid binnen de politieorganisatie. Deze politieke veranderingen maken het tevens voor de politici ingewikkeld om een gemeenschappelijke langetermijnvisie te ontwikkelen over hoe de politie zou moeten worden georganiseerd en gemanaged en wat haar prioriteiten zouden moeten zijn, laat staan om zo'n visie in stand te houden. Bovendien plaatst dit soort veranderingen het topmanagement van de politie in een onzekere situatie waarin het maken van een keuze voor een strategische benadering van de problemen erg moeilijk wordt.

Een andere recente ontwikkeling betreft de manier waarop er tegen de politie wordt aangekeken. Vandaag de dag ontbreekt het de massamedia aan objectiviteit en is vuilspuiterij over de politie aan de orde van de dag. Dit is aan de ene kant een reactie op het feit dat er een halve eeuw lang geen vrijheid bestond om, anders dan positief, in vrijheid te berichten over de activiteiten van de politie. Aan de andere kant is het simpelweg een gevolg van het eenvoudige vrijmarktprincipe – waardoor ook de mediamarkt wordt geleid – dat inhoudt dat negatief nieuws nu eenmaal beter verkoopt dan goed nieuws. Hoe dan ook, de houding van de media zorgt er op deze wijze voor dat het vertrouwen van de burgers in de politie afneemt, zij isoleert de politie als organisatie en maakt het moeilijker de politie in het sociaal maatschappelijke weefsel in te vlechten. Opinieonderzoeken onder het publiek laten zien dat het imago van de politie, hoewel nog steeds beter dan dat van andere publieke organisaties, nog steeds ten dele door het verleden is besmet. Public relations campagnes en een betere samenwerking met de massamedia zouden kunnen helpen om dit beeld te verbeteren. Hoewel recentelijk verscheidene initiatieven zijn genomen op het gebied van wetgeving om het politiewerk te vergemakkelijken, houden velen staande dat deze maatregelen ontoereikend zijn om op een werkelijk effectieve wijze criminaliteit tegen te gaan. Niet veel anders dan in de landen van de EU, speelt ook in Polen de discussie over de autonomie en efficiency van de politie versus de democratische controle op politieactiviteiten en de beperkte effectiviteit van de politie. In de eerste jaren na 1998 verlieten veel politiefunctionarissen de politiedienst. Sommigen werden daartoe gedwongen als gevolg van de

pogingen om diegenen die zich hadden schuldig gemaakt aan inbreuken op mensenrechten of aan corruptie uit de politiediensten te verwijderen. Veel politiefunctionarissen vertrokken echter ook op eigen initiatief omdat het politiewerk veel van zijn aantrekkelijkheid, tot uitdrukking komend in bepaalde privileges en relatief hoge salarissen, had verloren. De autoriteit en de bevoegdheden van de politie zijn verminderd terwijl de risico's die politiefunctionarissen lopen alleen maar flink zijn toegenomen. De vrije markt economie biedt aantrekkelijke alternatieven, vooral voor jonge en goed opgeleide mensen, hoewel gedurende de afgelopen jaren van economische problemen en werkloosheid de *de facto* mogelijkheden wel enigszins zijn teruggelopen. Als gevolg van deze factoren zijn veel politiefunctionarissen jong en relatief onervaren. Ongeveer 70% van alle huidige staffunctionarissen zijn tot de politieorganisatie toegetreden na 1989. Het is duidelijk dat hoe hoger de rang en positie van een politiefunctionaris is, hoe groter de kans dat hij ook onder het communistische regime heeft gediend. Veel oudere politiefunctionarissen doen echter hun uiterste best om toegewijd verstrekkende veranderingen binnen hun dienst door te voeren. Problemen worden openlijk besproken en maatregelen worden genomen om de situatie te verbeteren. Een van de veranderingen betreft de openheid en bereidheid van de politie zich in te laten met allerlei vormen van internationale samenwerking. In de komende jaren valt te verwachten dat de Poolse politie zich min of meer direct zal bezighouden met de volgende kwesties uit de Europese derde peiler: harmonisering van het asiel- en migratiebeleid; bestrijding van internationale criminaliteit; versterking van het Europese justitiële systeem. Van de toetredende landen, waaronder Polen, wordt niet alleen verwacht dat zij het acquis communautaire implementeren, maar ook dat zij actief deelnemen aan het totstandbrengen van nieuw beleid. Hieronder worden verschillende belangrijke onderwerpen besproken die de meest interessante hervormingen binnen de Poolse politie markeren, en die de organisatie de komende jaren voor belangrijke uitdagingen zullen stellen.

Ethiek

De aantallen gevallen van corruptie of gevallen waarin criminelen samenwerken met Poolse politieambtenaren zijn aanzienlijk, maar

wanneer men deze vergelijkt met de aantallen over de gehele publieke sector, dan blijkt de politie geenszins een uitzondering te vormen. Dit probleem van corruptie is onlangs door de Europese commissie onderkend en Polen werd gevraagd om meer te ondernemen om dit probleem aan te pakken. Als antwoord op deze druk werd een Nationaal Anticorruptie Programma opgesteld. Bij de implementatie daarvan is in velerlei opzicht de politie betrokken. Bovendien bestaat sinds een aantal jaar een Afdeling Interne Zaken binnen de politie die op effectieve wijze criminele activiteiten binnen de politie bestrijdt. De hoge werkloosheid in Polen (op dit moment meer dan 18%) heeft tot gevolg dat zich voor iedere politievacature ongeveer zestig kandidaten melden. De politieorganisatie kan dus wat dat betreft niet klagen over onvoldoende interesse. Het belangrijkste probleem is echter de juiste selectie, waarbij de houding van de kandidaten een van de belangrijkste toelatingscriteria is. Op dit moment past de Poolse politie in toenemende mate moderne instrumenten toe voor functieomschrijving en voor het opstellen van kandidaatprofielen, en maakt zij gebruik van psychologische tests en interviewtechnieken aan de hand waarvan kandidaten beoordeeld worden. Daarbij spelen de ideeën van de kandidaat over de hantering van ethische normen een belangrijke rol. De gevolgen van deze benadering zouden binnen niet al te lange tijd zichtbaar moeten worden.

Sommige veranderingen zijn echter nog noodzakelijk. Gegeven de verleidingen van fraude en corruptie waaraan politieambtenaren blootstaan, zou 'goed gedrag' vaker en op een meer open manier op elk niveau van de politieorganisatie besproken moeten worden. De algemene benadering van dit soort problemen binnen de organisatie is immers op dit moment te reactief: corruptie en samenwerking met criminelen worden pas een probleem op het moment dat deze reeds hebben plaatsgevonden. Daarom is een meer proactieve benadering gewenst, een benadering die uiteindelijk dient te leiden tot een duurzame en consistente antifraude- en anticorruptiecultuur binnen de Poolse politie. Er zouden duurzame programma's beschikbaar moeten zijn die leiden tot de vermindering van de kansen op corrupt gedrag. Bovendien moet de integriteit (ethische normen) van het management toenemen en moet de solidariteit binnen de groep, die zich uit in een cultuur van zwijgen en vergelding, worden teruggedrongen. Dit soort maatregelen moeten worden begeleid door effectieve fraude en corruptie preventie training programma's die verplicht geïmplementeerd moeten worden op alle niveaus van de politieopleiding.

Kwaliteitsmanagement

Het lijkt erop dat de Poolse politie het Nederlandse voorbeeld volgt waar het gaat om de introductie van het kwaliteitsmodel. Enkele jaren geleden namen alle Poolse politiechefs en hun plaatsvervangers in Nederland deel aan een cursus die voornamelijk was gewijd aan kwaliteitsmanagement. Sindsdien is er een toenemend bewustzijn ontstaan dat kwaliteit en met name kwaliteitsmanagement van het grootste belang zijn voor de verbetering van de efficiëntie van de politie en voor de toename van de effectiviteit en kwaliteit van het politiewerk. Verwacht kan worden dat de hoofdcommandant binnenkort het EFQ-model (European Foundation for Quality Management) verplicht zal stellen voor alle 17 regionale politiediensten en dat bovendien een Kwaliteitsbureau zal worden opgericht dat de regio's zal ondersteunen bij de implementatie en het onderhouden van het kwaliteitssysteem. De Nederlandse politie kan in dit proces een belangrijke coachende rol spelen.

'Leiderschap met durf', resultaat- en klantgericht management, continue aanpassingsbereidheid, transparantie, een gemeenschappelijk regionaal, nationaal en internationaal kader voor politiewerk, uitwisseling van good practices, ontwikkeling van geavanceerde meetinstrumenten: dit soort noties worden langzaamaan een gemeenschappelijke noemer waaronder kwaliteitsprocessen binnen en door de politie beschreven kunnen worden.

Ondertussen zijn er enkele interessante praktijkvoorbeelden aan te wijzen die laten zien dat kwaliteit als leidend concept langzaam maar zeker zijn weg vindt naar de Poolse politieorganisaties. Binnen de Politieacademie van Szczytno en op het politiebureau van Elbląg, is het kwaliteitssysteem met succes geïmplementeerd en is het ISO-certificaat (International Standardization for Organisation) verworven. In een politieregio (Świętokrzyskie) werd onder de vorige regionale politiechef in samenwerking met de Nederlandse politie het EFQM-model succesvol geïntroduceerd. Echter, het huidige regionale politie-management in Świętokrzyskie lijkt niet voldoende betrokken te zijn om het kwaliteitssysteem in stand te houden.

Voor de Poolse politie is het nog steeds een uitdaging om te zorgen voor een sterke en aanhoudende betrokkenheid van de top van het management bij het organisatiebreed introduceren van het kwaliteitsmanagementsysteem. Daarnaast dient zij te zorgen voor de verwerving van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor veranderingen in de

organisatie en moet zij zich bewust zijn van het gegeven dat het kwaliteitsmanagementsysteem geen project is maar een proces. Bovendien moet zij af van de allesoverheersende invloed van politiestatistiek als de belangrijkste, zo niet de enige prestatie-index. Ook moeten verantwoordelijkheden meer gedelegeerd worden en moet een gebureaucratiseerde en inflexibele gecentraliseerde stijl van management – die vaak leidt tot een inefficiënt en oneconomisch gebruik van schaarse middelen binnen politieorganisaties – verlaten worden en worden vervangen door een stijl waarbij op een vrije manier initiatieven kunnen worden ontplooid en waarbij human resources kunnen worden aangeboord die vooralsnog ongebruikt blijven.

Community policing

Onder de communistische regimes had de politie niet slechts een rechtshandhavende functie, maar tevens een repressieve functie teneinde de politieke doelen van de communistische partij te helpen verwezenlijken. Hoewel in de Centraal Europese landen de politie in verschillende mate door de politiek werd gedomineerd, functioneerde deze nergens – en dus ook niet in Polen – op een democratische manier.

De niet-politieke taken van de politie waren voornamelijk beperkt tot strafrechtelijk onderzoek. Er bestonden geen lichamen, gouvernementeel of anderszins, die konden verzekeren dat door de politie ondernomen acties legaal waren. Een begrip als gemeenschapsgerichte politiezorg (community policing) was relatief onbekend in deze landen, zowel voor de gemeenschap als voor de politie. Op dit moment worden op lokaal niveau honderden projecten uitgevoerd in samenwerking met lokale autoriteiten, NGO's, publieke gezondheidsinstellingen, schoolbesturen, bouwondernemingen, verzekeringsbedrijven, de katholieke kerk enzovoort, waarbij de politie óf de belangrijkste partner is die het initiatief neemt óf simpelweg een van de vele betrokken partijen.

Over het algemeen bestaat er een goede samenwerking met het lokale bestuur. De Nederlandse 'gouden driehoek' – politie-lokaal bestuur-O.M. – zal men in Polen echter niet aantreffen aangezien het O.M. in dit plaatje ontbreekt. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te geven. De belangrijkste is waarschijnlijk domweg gebrek aan traditie. Echter, een belangrijk obstakel op de weg naar meer betrokkenheid

van het O.M. bij dit soort activiteiten is vooral ook gelegen in de manier waarop officieren van justitie hun rol in de veiligheidsketen definiëren. In feite zien zij, anders dan hun Nederlandse collegae, geen rol voor zichzelf weggelegd: hun verantwoordelijkheid heeft betrekking op een bepaalde gepleegde misdaad en niet op 'veiligheid' als zodanig in een bepaald gebied. Hoewel hun taken op deze manier wettelijk zijn gedefinieerd, moet echter worden benadrukt dat een bredere taakopvatting geenszins verboden wordt. Het valt dus te verwachten dat op termijn de betrokkenheid van de officieren van justitie zich zal verbreden, en dat zij én de politie én het lokale bestuur zullen ondersteunen in hun activiteiten om criminaliteit te voorkomen. Voor een politie-organisatie die langzaamaan overgaat van een force naar een service, zijn er talloze voordelen verbonden aan succesvolle gemeenschapsgerichte politieprojecten:

- De manier waarop politieambtenaren hun rol percipiëren verandert van reactief en repressief naar pro-actieve dienstverlening aan de gemeenschap.
- De politieambtenaren leren een project van gemeenschapsgerichte politie-zorg op te zetten en uit te voeren. Daarbij is intensieve samenwerking met lokale partners onontbeerlijk.
- Het derde voordeel gaat ver voorbij de politie-organisatie zelve. De gemeenschap ervaart dat de politie ook gemeenschapsgeoriënteerde diensten verschaft, en dat safe societyprojecten slechts succesvol kunnen zijn wanneer er sprake is van een intensieve samenwerking van alle daarbij betrokken partners. Dit zorgt voor een steeds bredere inbedding van de politie in de gemeenschap en als gevolg in de hele samenleving.

Het is aardig om hier te vermelden dat enkele gemeenschapsgerichte politieprojecten werden uitgevoerd in samenwerking met de Nederlandse politie, in het kader van bilaterale samenwerking dan wel in het kader van Europese programma's.

Internationale politieke samenwerking

Waar het de politieke samenwerking met Polen betrof, gingen de EU-landen waaronder Nederland uit van een aantal vooronderstellingen.

Enkele daarvan waren:

- Een succesvolle transformatie van de postcommunistische landen naar stabiele democratieën is essentieel voor de politieke stabiliteit in Europa.
- Landen en hun politieorganisaties die een diepgaande verandering ondergaan dienen ondersteund te worden door middel van gestructureerde en duurzame relaties.
- Politieorganisaties spelen een belangrijke rol in de veranderingsprocessen.
- Toenemende criminaliteit, die meer en meer grensoverschrijdend is, vraagt om een snel antwoord van de gehele internationale gemeenschap.

Op dit moment is het laatste item, dat van de gemeenschappelijke strijd tegen de georganiseerde misdaad, het belangrijkste onderwerp. De Poolse politie heeft over haar grenzen heen zowel professionele als sociale banden tot stand gebracht met verschillende politieorganisaties, waaronder de Nederlandse. De samenwerking is óf bilateraal óf – de laatste jaren in toenemende mate – multilateraal van karakter en wordt gesteund door middel van gelden uit EU-fondsen. Zulke samenwerkingsprogramma's dragen ertoe bij dat Polen aan de basisvoorwaarden voldoet om toegelaten te kunnen worden tot de EU. Belangrijke EU-lidstaten als Frankrijk, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn in deze zin partner van de Poolse politie. De bilaterale samenwerkingsverbanden waar de Poolse politie het meest mee geholpen is, worden gekenmerkt door duurzaamheid, de betrokkenheid van grote aantallen regio's en mensen, een grote verscheidenheid aan behandelde onderwerpen en, ten slotte, geformaliseerde relaties (ondertekende overeenkomsten) die parallel lopen aan persoonlijke betrokkenheid. De samenwerking tussen de Nederlandse en de Poolse politie voldoet aan deze criteria. Aan de andere kant, voor de Nederlandse politie heeft zo'n samenwerking met Poolse collegae vooral als voordeel dat intensief getraind wordt met mensen uit een andere cultuur en dat ervaring wordt opgedaan binnen een andere politieorganisatie waardoor tolerantie en horizonverbreding van alle deelnemende politiefunctionarissen kan worden bevorderd.

De uitdaging van de stijgende criminaliteit

In alle landen die na 1989 een radicale sociale, economische en politieke verandering hebben ondergaan kan een algemene stijging van criminaliteit worden vastgesteld. Deze stijging wordt begeleid door twee belangrijke ontwikkelingen: de vindingrijkheid en de vaardigheden van criminelen zijn toegenomen terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden van de staten om deze lieden aan te pakken zijn afgenomen. Aan de ene kant werken criminelen steeds professioneler, zijn zij vaak beter georganiseerd en uitgerust dan de politie, gebruiken zij vaker wapens en geavanceerde technologieën, worden zij zowel jonger en wreder, overschrijden zij grenzen en sluiten zij internationale contacten, zijn zij rijk genoeg om te investeren in langetermijnoperaties, en plegen zij nieuwe vormen van criminaliteit waarvoor de bestaande wetgeving tekortschiet. Bovendien zijn, meer algemeen, de individuele autonomie en vrijheid – die vaak worden gezien als een kwestie van ongelimiteerde rechten zonder de daaraan gekoppelde verplichtingen – toegenomen. Daarnaast is de controle van de staat over individuen afgenomen en hebben sociale normen veel van hun informele macht om het gedrag van individuen te reguleren, verloren. Bovendien vertoont de heersende individualistische en materialistische houding samenhang met de ideologie van 'pakken wat je pakken kunt', terwijl hoge werkloosheid, armoede en slechte persoonlijke vooruitzichten grote delen van de samenleving treffen. Alles bij elkaar zorgen deze factoren dat velen tot illegale activiteiten worden agetrokken. Tegelijkertijd beperken wet- en regelgeving als van nature de politiemacht evenals het gebruik door de politie van de hen ter beschikking staande technische middelen om de aan hun opgedragen preventieve en repressieve taken uit te voeren. Gezien de stijgende criminaliteit en nieuwe soorten van criminaliteit die in Polen – zoals in andere nieuwe democratieën van Centraal Europa – de kop opsteken, is er echter een dilemma tussen de transformatie van het politiestelsel die plaats zou moeten vinden en wat bereikt kan worden binnen de huidige economische en politieke context waarmee deze nieuwe democratieën geconfronteerd worden. Efficiënte, corruptievrije en goed uitgeruste politieorganisaties in Polen (en andere Centraal Europese landen) zijn onontbeerlijk om georganiseerde misdaad met succes te kunnen bestrijden. Tegelijkertijd zijn politiekorpsen die onder parlementaire controle opereren, die volledig ingebed zijn in de samenleving en die op een

productieve manier samenwerken met het O.M. en het lokale bestuur, essentieel voor de continuering van de democratische transformatie van de Poolse samenleving. Over bijna een jaar zijn dit fundamentele voorwaarden voor de integratie van Polen in de structuren van de Europese Unie.

Het moge duidelijk zijn dat de bestrijding van georganiseerde criminaliteit voor Polen hoge prioriteit heeft. Opinieonderzoeken laten duidelijk zien dat de samenleving zich als geheel onveilig voelt en dat men vooral bang is voor criminaliteit. Daarom staan de politie en het justitiële systeem onder grote druk om snelle en spectaculaire successen te boeken. In de afgelopen jaren zijn dan ook verschillende georganiseerde groepen ontmanteld. Deze 'snelle successen' benadering bevordert echter repressie en een reactieve benadering en heeft bovendien een negatieve invloed op preventie in zijn algemeenheid en primaire preventie in het bijzonder. Bovendien heeft deze dominante benadering – gekoppeld aan de ernstige budgettaire beperkingen waarmee politie, rechterlijke macht en anderen die verantwoordelijk zijn voor criminaliteitspreventie en de strijd tegen de misdaad, te kampen hebben – tot gevolg dat te weinig aandacht wordt gericht op andere, minder directe maar meer intrinsieke oorzaken van criminaliteit zoals armoede en werkloosheid.

Wel moet worden opgemerkt dat recentelijk nieuwe wettelijke middelen in de strijd tegen georganiseerde misdaad in Polen zijn geïntroduceerd: kroongetuige, anonieme getuigen en gecontroleerde levering (van drugs). De eerste positieve effecten daarvan zijn nu al zichtbaar. Het is eveneens belangrijk dat Poolse, evenals andere Centraal Europese politiekorpsen, betrouwbare partners worden in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Om dat te bereiken, is het niet alleen van belang dat de politie van de nieuwe democratieën kennis krijgen van de relaties tussen de politie en de gemeenschap, van management en organisatie, werving, selectie en training teneinde veranderingen in de dagelijkse politiepraktijk door te voeren.

Daarnaast is evenzeer van belang dat de politie kennis vergaart over criminaliteitsanalyse of operationele methoden en technieken. Slechts door het verkrijgen van zulke competenties zal de uitdaging van grensoverschrijdende misdaad in de nieuwe democratieën als Polen kunnen worden aangegaan, evenals in gevestigde democratieën als Nederland.