

SAMENVATTING

“POLITIONELE BEHANDELING: RELATIEVE AUTONOMIE?”

Een empirisch onderzoek naar de Autonome Politionele Afhandeling

Prof. Dr. Yves Cartuyvels
Vincent Francis
Joëlle Van Ex
Christine Guillain
Massimo Vogliotti

Prof. Dr. Paul Ponsaers
Antoinette Verhage
Wouter Vanhaverbeke

1. Onderwerp van het onderzoek en methodologie

We zijn de laatste jaren getuige van een opnieuw in vraag stellen van het functioneren van justitie. Het gerecht lijdt namelijk enerzijds een verlies van legitimiteit en geloofwaardigheid en aan de andere zijde is er een manifest tekort aan mensen en middelen, een gerechtelijke achterstand en een werklust die moeilijk te verwerken is, vooral op het niveau van de politie en het parket. Verschillende initiatieven werden op poten gezet als antwoord op deze problemen. Het is van daaruit dat er in België een nieuw dispositief *de autonome politionele afhandeling (APA)* ontstaan is. Dit nieuw strafrechtelijk dispositief bevindt zich op het raakvlak tussen politie en parket en betreft de behandeling van bepaalde inbreuken. APA organiseert de leiding en de controle door het parket van het vooronderzoek, binnen een door omzendbrieven van de parketten gedefinieerd kader, op een andere manier. APA houdt in dat de politie – voor een door het parket bepaald soort zaken – alle onderzoeksdaden die verricht moeten worden binnen een dossier mag uitvoeren. Dit gebeurt zonder voorafgaandelijke tussenkomst van een parketmagistraat. Waar vroeger de parketmagistraat in elk dossier kantschriften diende uit te schrijven naar de betreffende politiedienst, beslist nu de dossierbeheerder over de uit te voeren taken. De dossierbeheerder kan ook opdrachten uitschrijven voor andere politiezones en -diensten zoals het GDA. APA betekent dus een stap ninder in het opsporingsonderzoek, waardoor de parketmagistraat, eens het dossier – binnen een vastgestelde termijn – op het parket binnenkomt, enkel nog de eindbeslissing dient te nemen.

Deze nieuwe modaliteit in het strafrechtelijk landschap heeft het voorwerp uitgemaakt van een interuniversitair onderzoek, gefinancierd door de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden (DWTC) in het kader van een onderzoeksprogramma met betrekking tot de problemen van sociale cohesie. Hierna volgt een synthese van de uitgangspunten, theoretische en empirische bevindingen van dit wetenschappelijk onderzoek.

Dit onderzoek – dat oorspronkelijk de titel *Opportuniteit en effectiviteit van de autonome politionele afhandeling* meekreeg – werd gevoerd van februari 2001 tot februari 2003; twee onderzoeksploegen hebben er in een nauw samenwerkingsverband aan gewerkt. De ene stond onder leiding van professor Yves Cartuyvels van de Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL), Séminaire Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques, en bestond uit Vincent Francis en Christine Guillain; deze werden in de loop van het onderzoek aangevuld door Joëlle Van Ex en Massimo Vogliotti. De andere onderzoeksploeg werd geleid door professor Paul Ponsaers van de Universiteit Gent (RUG), Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse, en werd oor-

spronkelijk gevormd door Katrien Reynaert en Katrien Van Altert; deze beiden werden na de inloophase van het onderzoek vervangen door Antoinette Verhage en Wouter Vanhaverbeke.

Het onderzoek bestond uit een theoretisch deel en een empirisch deel.

1.1. Het theoretische gedeelte

- a. *De genese van APA* beschrijft het ontstaan van APA en de implementatie ervan. Dit werd gedaan op basis van verschillende soorten bronnen (pilotprojecten, omzendbrieven met betrekking tot APA, politionele handboeken en documenten, bestaande studies over het onderwerp...).
- b. *Het juridisch kader van APA* geeft een overzicht van de juridische fundamenten van APA.
- c. *Het conceptueel kader van APA* probeert enerzijds APA te situeren binnen het huidige socio-juridische veld dat in volle verandering is, en anderzijds de interinstitutionele ontwikkelingen waarbinnen dit dispositief ontstaat.
- d. *De rechtsvergelijking* brengt de manier waarop gedacht wordt over de behandeling van inbreuken in 4 andere landen in kaart.

1.2. Het empirisch deel

Het doel van het empirisch deel was het verzamelen van de beschikbare gegevens over het volledige Belgische territorium, om zo op een meer gefundeerde manier de effectiviteit, de specificiteiten en de effecten van APA op het niveau van de verschillende politiediensten en parketten te beschrijven en om vervolgens – op een institutioneel en maatschappelijk vlak – de multiple belangen, problemen, voor- en nadelen van APA in kaart te brengen. Heeft APA haar ‘stated goals’ bereikt? Is APA een meer efficiënte manier van werken? Wat zijn de problemen binnen APA? In dit deel worden voornamelijk de mensen van het terrein aan het woord gelaten, door de analyse van een reeks interviews en door het beschrijven van een participerende observatie in de APA-praktijk. Aan de hand van het gevonden cijfermateriaal konden vervolgens onze resultaten verder onderbouwd worden.

Voor de methodologische duidelijkheid dient vermeld te worden dat de equipe van de Universiteit Gent gewerkt heeft in het Nederlandstalig gedeelte van het land, en de equipe van de FUSL in het Franstalig gedeelte. Verschillende methoden van onderzoek zijn aangewend tijdens de empirische fase.

Semi-directieve interviews. De twee onderzoeksgroepen hebben, na een verkennende fase, op eigen terrein een serie diepte-interviews afgenomen met vertegenwoordigers van zowel het openbaar ministerie als de politie. Deze interviews werden door de twee onderzoeksgroepen in dezelfde periode – van december 2001 tot maart 2002 – afgenomen. Deze interviews bestreken alle gerechtelijke arrondissementen van het land; twee arrondissementen in het Franstalig landsgedeelte uitgezonderd.

Participerende observatie, bijkomende interviews en kwantitatief luik. Na de interviewfase hebben de twee onderzoeksgroepen voor een verschillende methode gekozen om bijkomende informatie te verzamelen. De equipe van de Universiteit Gent voerde in de zomer van 2002 een participerende observatie uit bij een parket en een politiedienst in Vlaanderen. Daarnaast werd cijfermateriaal over APA gezocht en geanalyseerd. De equipe van de FUSL nam op datzelfde moment een serie bijkomende interviews af met actoren van de gerechtelijke wereld in

België (onderzoeksrechters, magistraten van het Hof van Beroep, advocaten, Liga van de Mensenrechten...) die geen directe band hebben met APA en daardoor wat meer afstand konden nemen van het onderwerp dan de politie en het parket dit konden. De keuze voor verschillende onderzoeksmethodes resulteert uit de specificiteit van het bestudeerde terrein van elke onderzoeksgroep. APA is immers langere tijd geïmplementeerd in het Nederlandstalig gedeelte van het land, wat een participerende observatie en verzameling van cijfermateriaal iets evidenter maakt dan in het Franstalig landsgedeelte, waar APA op het moment van het onderzoek, nog in haar kinderschoenen stond.

Rondetafelconferenties. Om de periode van empirische dataverzameling af te sluiten heeft elke onderzoeksgroep twee rondetafelconferenties georganiseerd. Hierbij werden mensen die reeds bij het onderzoek betrokken waren, uitgenodigd – enerzijds politiemensen, anderzijds parketmagistraten. Deze gerechtelijke actoren konden bij die gelegenheid hun reacties, commentaren en suggesties uiten met betrekking tot het onderzoek – zich baserend op een synthesedocument met de belangrijkste resultaten van het onderzoek dat ze op voorhand ontvangen hadden. Deze oefening liet de onderzoeksgroepen toe om hun empirisch materiaal te toetsen, te bevestigen, aan te vullen of te nuanceren.

2. De resultaten van het onderzoek

2.1. Theoretische bevindingen

2.1.1. Genese van APA

In 1996 werd voor het eerst met APA geëxperimenteerd in België. Dit werd gedaan in het kader van een pilootproject in het gerechtelijk arrondissement Brugge op initiatief van de Procureur-Generaal van het Hof van Beroep Gent – waar Brugge deel van uitmaakt.

We kunnen de twee belangrijkste doelstellingen van APA weerhouden uit de verschillende circulaire's en het discours van de Procureur-Generaal van Gent (1 september 1997) weerhouden:

- 1) het verminderen van de werklust op het niveau van het parket door toe te staan dat verschillende dossiers volledig op het niveau van de politie behandeld worden vooraleer ze doorgestuurd worden naar het parket;
- 2) het veranderen van de relatie tussen politie en parket een responsabilisatie en valorisatie van de politiediensten, aangezien deze van nu af aan de bevoegdheid hebben om de minder ernstige inbreuken op autonome wijze te behandelen.

APA werd, na de evaluatie van het pilootproject (*Omzendbrief 137/5.1* dd. 13/03/1996), uitgebreid tot het gehele gerechtelijk arrondissement van Brugge. Vervolgens heeft APA zich zeer snel verspreid over de andere gerechtelijke arrondissementen: eerst binnen het Hof van Beroep Gent en in Mechelen, later over heel Vlaanderen met uitzondering van twee arrondissementen. Toch moet opgemerkt worden dat de invulling van APA en de soorten van inbreuken waarvoor APA toegepast mag worden sterk variëren tussen de arrondissementen en tot op vandaag in evolutie zijn.

2.1.2. Het juridisch kader van APA

APA kan tegenstrijdig lijken met het wettelijk principe dat stelt dat de leiding en controle van het opsporingsonderzoek waargenomen wordt door de procureur des Konings en met de verplichting tot het geven van informatie door de politiediensten. Toch lijkt een grondige analyse van het juridisch kader waarin APA zich inschrijft deze interpretatie te nuanceren. De hervorming die op gang gebracht werd door de wet-Franchimont, heeft de macht van de procureur des Konings ten aanzien van de controle op de politiediensten bevestigd (art. 28bis, §1, al. 3 van het Wetboek van Strafvordering¹). Dit gebeurde in het licht van de afwijkingen (die benadrukt werden door verschillende parlementaire enquêtemissies) die direct verbonden waren aan de dominante plaats van de politie in het vooronderzoek. Anderzijds heeft deze zelfde wet het oude principe van een relatieve autonomie bevestigd, wat in artikel 6 van de Wet op het Politieambt benadrukt werd. Deze relatieve autonomie werd toegestaan aan de politiediensten in de uitoefening van hun functies. Toch dienen de principes van deze autonomie nog te worden vastgelegd “*bij wet en volgens de bijzondere regels vastgesteld bij richtlijn uitgevaardigd overeenkomstig de artikelen 143bis en 143ter van het Gerechtelijk Wetboek*” (art. 28bis, § 1, alinea 2 van het Wetboek van Strafvordering). Hoewel er verschillende omzendbrieven verschenen zijn moet opgemerkt worden dat er tot op heden geen wet gecreëerd is. Andere juridische teksten maken de autonomie waarover de politie kan beschikken duidelijk, door zowel de leidende rol van de procureur des Konings te bespreken als de manier van informatieoverdracht van politie naar parket.

- de leidende rol van de procureur des Konings

In principe speelt het vooronderzoek zich af onder de leiding en controle van de procureur des Konings, die er de verantwoordelijkheid voor draagt (art. 28 ter, § 1, alinea 1 Sv., en art. 28bis, §1, alinea 2 Sv.). Toch kan de procureur des Konings (art. 28ter, §1, alinea 2) aanbevelingen doen en precieze aanwijzingen geven over de middelen en bronnen die aangewend dienen te worden. Niets verhindert hem dan ook – in het kader van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid – om APA te zien als een middel om het opsporingsbeleid te verwezenlijken.

- de informatieoverdracht

In principe zijn de politiediensten verplicht om het parket onmiddellijk in te lichten over elke vastgestelde inbreuk (art. 29, 53 en 54 Sv., art. 15 en 40 van de Wet op het Politieambt). Verschillende hervormingen, ten gevolge van de wet-Franchimont (politiepro-activiteit, mini-instructie...) hebben dit principe gerelativeerd. Artikel 28ter §2 Sv. staat de procureur toe om uitstel te geven “*volgens de modaliteiten die hij bij omzendbrief vastlegt*”. Hier moeten we opmerken dat na de Franchimont-hervorming het Hof van Cassatie, in een arrest van 21 augustus 2001, het recht van de politiediensten om op autonome wijze te werken zonder op voorhand de procureur te verwittigen, heeft bevestigd.

Echte duidelijkheid ontbreekt in de teksten. Dit maakt het lezen van de verplichtingen die aan politiemensen worden opgelegd ten aanzien van de overdracht van informatie erg moeilijk, en introduceert tegelijkertijd een zekere flexibiliteit in de toepassing van die regels. Deze flexibiliteit laat de implementatie van APA dan ook toe binnen het bestaand wettelijk kader, omdat APA niet betekent dat de informatie niet meer overgedragen wordt. De overdracht wordt enkel uitgesteld in de tijd. De informatieplicht bestaat dus nog. Dat veronderstelt toch dat de politie over een zekere autonomie beschikt in het verrichten van de onderzoeksdaden die gedaan moeten worden voordat het dossier naar de procureur des Konings gestuurd wordt. De controle door de procureur gebeurt dan niet langer gelijktijdig. Die autonomie is echter relatief: ze wordt beperkt door de omzendbrieven van de procureurs des Konings die enerzijds de modali-

¹ Hierna Sv.

teiten bepalen volgens dewelke de politie zich dient te gedragen in het kader van zijn gerechtelijke activiteiten, en anderzijds de manier waarop en de termijn waarbinnen de informatie overgedragen dient te worden aan het parket.

2.1.3. *Conceptueel kader van APA*

De socio-historische benadering van APA laat ons toe dit nieuwe dispositief te situeren binnen een ruimer kader: namelijk het kader van de huidige veranderingen van de politionele en gerechtelijke interventie. Inderdaad, het gerechtelijke optreden dat zich voorheen vooral toespitste op openbare ordehandhaving, schenkt nu meer aandacht aan de lokale behandeling door diverse partners van de (kleine) delinquentie die oorzaak is van onveiligheidsgevoelens. Dit vertaalt zich in een steeds dringender eis van nabijheid van en samenwerking tussen gerechtelijke actoren bij het bewerkstelligen van een gerechtelijk antwoord – het zwaartepunt van dit antwoord schijnt zich steeds meer te verplaatsen naar een vroegere fase in het strafrechtssysteem. APA schrijft zich manifest in in deze nieuwe opvatting van het gerechtelijk optreden.

Daarenboven laat een meer systemische benadering van de verbanden die er bestaan tussen de actoren van verschillende systemen, met elk hun eigen – en vaak tegengestelde – mening toe om de interactionele mechanismen die in werking zijn binnen de totstandkoming van APA beter te begrijpen. Deze benadering laat ons evenzeer toe om duidelijk in de verf te zetten dat de politie en het gerecht open systemen zijn – in tegenstelling tot een institutionele benadering, die veel belang hecht aan de ratio van de wet. De samenhang van de interventie van politie en parket moet ook begrepen worden in het licht van hun wederzijdse interactie, binnen een voortdurende stroom van veranderingen. Met andere woorden vloeit de verschijning van APA in het Belgische gerechtelijke landschap voort uit de kruising tussen een politieke wil en het resultaat van de interacties tussen politie en parket.

2.1.4. *Rechtsvergelijking*

Uit de vergelijking van de gerechtelijke systemen van België, Frankrijk, Engeland, Italië en Nederland, vloeit voort dat deze organisaties zeer sterk gelinkt zijn aan de geschiedenis van de respectievelijke landen. De specifieke veranderingen binnen elke organisatie die zich in deze vijf landen in de laatste jaren voordeden, vloeien vaak voort uit fel gemediatiseerde affaires zoals de affaire-Dutroux in België, ‘Manu Pulite’ in Italië of nog de IRT-affaire in Nederland.

Niettemin bemerken we een overeenkomst tussen de verschillende landen: het accent komt meer en meer te liggen op de *communicatie* en de *samenwerking* tussen de verschillende instituties. Aldus werd in Engeland in een aantal grote politiecommissariaten een ‘Criminal Justice Unit’ (CJU) gecreëerd. Deze heeft als doel de samenwerking tussen de politieofficier, de ‘Crown Prosecutor’ en de ‘Caseworker’ te verbeteren. In Nederland is het de ‘hopper’ die de verbindingsrol tussen het parket en de politie op zich neemt. Italië heeft evenzeer een interinstitutionele toenaderingsbeweging gekend, maar in tegenstelling tot de andere landen is het de politie die fysiek aansluiting zocht bij het parket door de creatie van secties verbonden aan de magistraten. Frankrijk kenmerkt zich door de uitwerking van de ‘Traitement en temps réel’. Dit dispositief installeert een meer informele communicatie via de telefoon; op deze manier worden de directe contacten tussen de onderzoekers en de parketmagistraten bevorderd. In België lijkt de aanduiding van APA-verantwoordelijken, bij politie én parket, ook deze logica van interinstitutionele toenadering te volgen. Deze toenadering schijnt vaak gepaard te gaan

met de nood aan het (opnieuw) instellen van een controle op de politionele activiteiten. Hoewel men in Engeland hiermee minder begaan lijkt – gezien hun geschiedenis en hun rechtssysteem dat de politie de facto een doorslaggevende rol toebedeelt – is de creatie van een ‘Crown Prosecution Service’ toch significant te noemen. In Nederland is het politiesepot erkend, maar merkt men ook direct op dat deze praktijk zich dient af te spelen binnen een door het parket afgelijnd kader. Het parket krijgt een steeds actievere rol toebedeeld in het opsporen van inbreuken.

We brengen de Nederlandse ‘hopper’ nog even in herinnering die, half politie – half parket, afgevaardigd is door het Openbaar Ministerie, niet enkel om transacties te bewerkstelligen en dagvaardingen af te geven maar ook om zijn beleid te implementeren. Het Belgische APA schijnt evenzeer een vorm van delegatie in te houden – zij het onder de controle van het parket – want de verplaatsing van werk van de parketten naar de politiediensten toe, wordt inderdaad gevoeld door de politieagenten maar wordt gecontroleerd door de magistraten op het einde van de rit wanneer het dossier compleet is. In Frankrijk achtte het parket het verstandig haar autoriteit te bevestigen, onder andere door de ‘traitement en temps réel’. Dit dispositief heeft de bedoeling de magistraten toe te laten om vroeger in het strafrechtsproces tussen te komen en zo een strengere controle op de politiediensten te kunnen uitoefenen. De Franse evolutie kenmerkt zich door een herovering van gerechtelijke macht door het parket. Enkel in Italië lijkt het de andere kant uit te gaan. Inderdaad, het parket heeft er terrein verloren op de politie door de creatie van speciale jurisdicties die een grote macht verlenen aan de politie.

2.2. Empirische resultaten

Het materiaal verkregen door middel van verschillende vormen van empirische dataverzameling werd door de twee onderzoeksequipes geanalyseerd aan de hand van de drie dimensies die er te onderscheiden zijn in de activiteiten van het openbaar ministerie en de politie: de organisatorische, institutionele en sociale dimensie. De analyse heeft vooral betrekking gehad op:

- de verschillende manieren van toepassing van APA op het terrein en de effecten daarvan op de organisatie van politiediensten en parketten (2.2.1.);
- de invloed die APA kan hebben op de verhouding tussen politie en parket (2.2.2.);
- de impact die de implementatie van APA kan hebben op het democratisch functioneren van onze instellingen (2.2.3.).

2.2.1. Toepassingswijzen en organisatorische effecten

a. Diversiteit

Eerst moeten we opmerken dat de manier waarop gedacht wordt over APA en de manier waarop APA geïmplementeerd wordt in het Nederlandstalig gedeelte van het land grondig verschilt van het Franstalig landsgedeelte. In het Franstalig landsgedeelte wordt APA immers vooral toegepast op het gebied van verkeerszaken – de ontwikkeling van APA voor correctionele zaken staat nog in haar kinderschoenen – terwijl aan de andere kant van de taalgrens APA voornamelijk toegepast wordt voor correctionele zaken (met uitzondering van drie arrondissementen waar men zowel verkeer als correctionele zaken in APA behandelt). APA is dus duidelijk nadrukkelijker aanwezig in Vlaanderen dan in Wallonië. In het zuiden van het land staat men meer gereserveerd tegenover het geven van meer autonomie aan de politie. Dit verschil is misschien de weerspiegeling van een grotere nabijheid met andere gerechtelijke

culturen en een openheid naar een relatie politie-parket die minder continentaal van aard is in de Vlaamse arrondissementen.

Behalve dit belangrijke verschil, is het ook opvallend dat binnen de gerechtelijke arrondissementen een grote diversiteit bestaat inzake de toepassingswijzen van APA (de manieren van en termijnen voor het verzenden van het dossier naar het parket, de organisatie van een al dan niet strenge controle op APA, afhankelijk van parket tot parket), de criteria voor de omschrijving van inbreuken die binnen APA (zowel voor verkeer als voor correctionele zaken) behandeld mogen worden (lijst van APA-inbreuken, restcategorieën).

De implementatie van APA, voor het eerst geregeld voor het Hof van Beroep Gent door de circulaire van de Procureur-Generaal van Gent in 1997, later gevolgd door diverse circulaire en richtlijnen in diverse parketten, betekent niet dat het principe van een politionele autonomie voor de behandeling van inbreuken niet al eerder bestond. Tijdens het onderzoek op het terrein werd duidelijk dat die op APA gelijkende modaliteiten, al sinds lange tijd op informele manier werden toegepast binnen sommige arrondissementen. Deze vorm van APA ‘die evenwel die naam niet draagt’ werd vooral ontwikkeld door de voormalige rijkswacht en werkte in het algemeen slechts binnen één arrondissement.

b. Vermindering van de werklust op het parket en een snellere behandeling van dossiers?

APA beoogt officieel, onder andere, een *vermindering van de werklust op het parket* (cf. genese). De meeste magistraten en politiediensten menen dat APA werkelijk een verplaatsing van de werklust genereert van het parket naar de politie toe. Immers, wanneer APA niet geïmplementeerd is, gaat het dossier systematisch naar het parket, waar kantschriften geschreven worden, waarna het dossier weer terug op het parket komt na uitvoering van de opdrachten, in afwachting van nieuwe kantschriften. Met APA maakt het dossier slechts één keer de reis naar het parket en dit wanneer het dossier volledig is en klaar om geanalyseerd te worden door de bevoegde magistraat. De politiediensten moeten dus het dossier verschillende maanden ‘fysiek’ dragen, wat ze vroeger niet moesten. De draagwijdte van die verplaatsing, overigens van meer administratieve dan gerechtelijke aard, lijkt meer merkbaar in het Nederlandstalig landsgedeelte, waar vooral APA-correctioneel wordt toegepast. De politiediensten van het Franstalig landsgedeelte relativeren die constatering omdat zij vooral APA-verkeer toepassen.

Een ander doel van APA is een *snellere behandeling van dossiers* (cf. genese). Dit versnellend effect is er ook, maar is het meest merkbaar op de Nederlandstalige parketten die APA voornamelijk voor correctionele zaken toepassen. Dit omdat de correctionele zaken vooral door de magistraten zelf behandeld worden, in tegenstelling tot de verkeerszaken, waar de werklust in feite gedragen wordt door de administratieve diensten van het parket.

Ook al zijn de magistraten het over het algemeen eens over het versnellend effect van APA, toch zijn er twee magistraten van Franstalige parketten – die APA tot nu toe niet toepassen – die menen dat APA in hun geval juist contraproductieve gevolgen kan hebben. APA zou een negatieve invloed hebben op de snelheid waarmee dossiers behandeld worden: in die parketten – die geen gerechtelijke achterstand zouden hebben – zou de termijn die aan de politie toegestaan wordt om een dossier te vervolledigen in het kader van APA juist te lang zijn in vergelijking met de huidige behandelingstermijn.

c. APA: een meerwaarde voor het politiewerk?

De politie in het zuiden van het land (APA-verkeer), meent dat APA enkel meer werk en meer kosten met zich meebrengt. In het noorden echter (APA-correctioneel) wordt APA, ondanks haar nadelen, gezien als een systeem dat toelaat de dossiers beter op te volgen en een betere kennis van het terrein te krijgen (met uitzondering van twee politiediensten die de mening van de Franstaligen delen).

Toch heeft de dossieranalyse en de participerende observatie door de UG binnen een parket en een politiedienst in het Nederlandstalig landsgedeelte – waarbij men interventieteams en wijkagenten vergezelde – een ander beeld getoond dan dat wat door de interviews naar voren kwam. Het eerder positieve beeld van de interviews werd zelfs tegengesproken. Deze tegenstelling legt de vinger op een hiaat tussen de visie van de verantwoordelijke politiemensen en de visie van de mensen aan de basis.

Ook kan geconstateerd worden dat APA-dossiers in het algemeen weinig of geen bijkomende onderzoeksdaden genereren (onbekende dader, ontkenkende verdachte, mineure feiten), en dat deze dossiers vaak (zoals gezien kan worden in de dossieranalyse) geseponeerd worden (dit beeld wordt ook bevestigd door de cijfers). Dit is een duidelijke bron van frustratie voor de politiediensten die soms geneigd zijn tot het omzeilen van APA door het opmaken van een gewoon proces-verbaal. Bovendien is de administratieve procedure van APA erg zwaar. De toegestane termijnen voor het behandelen van dossiers worden vaak overschreden door het wachten op, bijvoorbeeld, de resultaten van expertises of het terugkeren van een kantschrift dat naar een andere zone of arrondissement gestuurd is.

De observatie toont aan, dat de politiemans op het terrein vooral de voordelen die APA voor het parket heeft inziet, hoewel men zich kan afvragen of deze modaliteit werkelijk de tijdsinvestering van magistraten in dit soort zaken vermindert (toch minstens in het geobserveerde arrondissement). Het systematische gebruik van het sepot binnen APA-zaken kan ons doen denken dat het parket waarschijnlijk dezelfde beslissing genomen zou hebben op basis van de vroegere aanvankelijke PV's.

d. Impact van APA op het gevolg van dossiers

Een analyse van statistische gegevens door de UG over enerzijds het ressort van een Hof van Beroep in Vlaanderen over de jaren 1996 en 2001 en anderzijds een politiezone, toont een hoog sepotpercentage (73% op het niveau van het bestudeerde Hof van Beroep). In 93% van de sepoten wordt geseponeerd wegens 'dader onbekend'. Wanneer de dader gekend is, blijft het sepotpercentage 64% (redenen: onvoldoende bewijzen, regularisatie van de situatie, andere prioriteiten voor het parket).

Daarnaast moet het erg lage aantal alternatieve maatregelen – zoals strafbemiddeling en minnelijke schikking (1%) genoemd worden, en het extreem lage aantal vonnissen (1%).

Overigens laten de resultaten van een vergelijkende analyse van de cijfers van 1996 (voor APA) en 2001 (na APA) zien dat het sepotbeleid na de invoering van APA ongewijzigd is binnen het specifieke Hof van Beroep, aangezien de aantallen ongeveer dezelfde blijven.

2.2.2. Een verandering in de relaties tussen politie en parket?

a. APA, een instrument van onderhandeling

De studie van het terrein heeft duidelijk gemaakt dat APA een ommekeer in de relatie tussen de politiediensten en de parketten kan teweegbrengen. De introductie van dit nieuwe dispositief heeft inderdaad geleid tot een politiediscours dat aanspraak maakt op een frequenter gebruik van de vereenvoudigde PV's voor bepaalde inbreuken, om zo de verhoogde werklust ten gevolge van APA te compenseren.

Het parket is (in het algemeen) overtuigd van de stijging van de werklast veroorzaakt door APA en ziet er geen problemen in om het werk te verlichten door het gebruik van VPV voor mineure feiten. Het VPV wordt in zekere zin beschouwd als een compensatie. Niettegenstaande schijnt het vooropgestelde effect op het terrein niet steeds bereikt te worden: de VPV's vereisen vaak een werkorganisatie alsook een controlesysteem dat veel tijd in beslag neemt.

b. Impact van APA op de communicatie tussen de politie en het parket?

De invoering van APA heeft, volgens de meerderheid van de politiemensen en magistraten, de aard van de communicatie tussen hen beiden niet wezenlijk veranderd – men zegt vaak dat deze tekortschiet. Wanneer de contacten dan al verveelvoudigd zijn en de relaties soms verbeterd, heeft dit geen impact gehad op (de afwezigheid van) feedback vanuit het parket – zowel voor wat betreft hun algemeen beleid als wat betreft de genomen beslissingen in APA-dossiers. De vraag naar een betere interinstitutionele communicatie is bijna unaniem.

Een aantal politiebeambten (niet allemaal) klagen over hetgeen zij beschouwen als een officiële 'flou' van de kant van het parket met betrekking tot het crimineel beleid, de informele instructies, in het algemeen gericht naar de hogeren in rang – waarbij men soms de voorschriften van de officiële omzendbrieven naast zich neer legt. Deze 'flou' laat een speelruimte aan de politie, zonder dat deze echter ooit officieel bevestigd werd. Dit stelt soms een probleem met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden wanneer blijkt dat er een zaak slechts behandeld werd op het politionele niveau. De magistraten zouden op dat moment de neiging hebben om zich te verschuilen achter de officiële teksten. Dit gezegd zijnde, beweren deze laatsten dat ze zich bewust zijn van het gebrek aan feedback en bevestigen dat dit een spijtige zaak is. Men roept ter verklaring van deze lacune – vooral in de grote parketten – de praktische onmogelijkheid om een feedback-systeem te organiseren in.

We merken tegelijkertijd wel op dat de directieven met betrekking tot het opstellen van VPV's gedeeltelijk het strafrechtelijk beleid van een parket zouden kunnen onthullen, in de mate waarin het parket ertoe genoopt is te verklaren welke feiten niet prioritair het voorwerp uitmaken van vervolgingen. De onderhandelingen, die in sommige parketten² plaatsvinden, met betrekking tot de VPV's kunnen doen vermoeden dat de politie zelf indirect een stem heeft in het bepalen van het gerechtelijk optreden en vooral in de bepaling van waar men zich niet of niet lang dient mee in te laten. Hoewel dit enkel betrekking heeft op mineure inbreuken.

c. APA, middel van responsabilisering van de politie?

Wanneer APA enkel betrekking heeft op verkeer, is het vanzelfsprekend dat het administratief karakter van verkeerszaken geen verplaatsing van verantwoordelijkheid met zich meebrengt: de beslissingen die men dient te nemen, vragen in feite geen enkele politionele interpretatie. Met betrekking tot APA-correctioneel daarentegen, zien de politiemensen die het toepassen meestal een stimulerend effect. Deze tegenstrijdige stemmen laten niettemin verstaan dat APA-correctioneel een middel tot verplaatsing van werk van het parket naar de politie is en blijft. Wat betreft de politiediensten die APA-correctioneel nog niet toepassen, merken we op

² In de andere arrondissementen is het het parket dat alleen bepaalt welke feiten in een VPV moeten behandeld worden.

dat men vaak blijkt geeft van schrik om hun verantwoordelijkheid te zien groeien. Inderdaad, de keuzes in gerechtelijke zaken zijn over het algemeen delicateser dan deze in verkeerszaken.

2.2.3. *Maatschappelijke aspecten van APA*

APA brengt, naast de effecten die het heeft op het organisationele en institutionele niveau, ook bepaalde maatschappelijke aspecten met zich mee. Deze zijn gelinkt aan het probleem van de controle op de politionele activiteit, de uniformisering van APA en ook aan de meerwaarde van APA voor de burger.

a. Leiding en controle over het vooronderzoek

Brengt de overdracht van informatie na een vastgestelde termijn – zoals het in APA gebeurt – geen vermindering van de controle door het parket op de gerechtelijke activiteit van de politie met zich mee? Het is vanzelfsprekend, zowel voor de parketmagistraten als voor de politiemensen dat APA in *verkeerszaken* geen reëel gevaar inhoudt. Het is een feit dat deze materie geen fundamentele rechten op het spel zet. Omdat de afhandeling van de verkeerszaken vooral als administratief wordt gezien, gebeurt deze reeds zonder een strenge controle van het parket op de politiediensten. Wanneer het daarentegen over APA-correctieel gaat, zijn de meningen van de magistraten en de politie wat betreft de risico's van mogelijke misbruiken, verdeeld. Voor sommigen – talrijker in Vlaanderen (?) – gaat het erom vertrouwen te stellen in de capaciteit van de politie om zichzelf te controleren; bovendien dient men te beseffen dat APA-correctieel geen grotere beslissingsbevoegdheid inhoudt voor de politie. Voor anderen betekent APA-correctieel wel een gevaar, vooral als dit dispositief zich uitbreidt naar ernstigere en meer complexe inbreuken – deze zaken vereisen namelijk rechtswaARBorgen die enkel een magistraat kan verzekeren. Deze hatsten uiten ook de vrees dat de huidige politionele autonomie zal toenemen – in die mate zelfs dat er in de toekomst een punt zou komen dat het politiesePot zou geofficialiseerd worden.

b. Een dienst aan de bevolking?

Bovenop het evidente belang van APA voor het gerechtelijk systeem zelf (de versnelde behandeling van de dossiers resulteert in tijdswinst, het vermijden van kantschriften en een snelle strafrechtelijke reactie), kan men zich voorstellen dat een vlug vervolledigd dossier evenzeer in het voordeel is van de persoon die het voorwerp uitmaakt van het onderzoek, alsook voor de benadeelde partij. Bepaalde magistraten en politiemensen zijn zich bewust van het belang dat de burgerlijke partij heeft bij een snel vervolledigd dossier. Inderdaad, na het uitputten van de gerechtelijke mogelijkheden kunnen de dossiers gebruikt worden om een burgerlijke procedure op te baseren.

Dit gezegd zijnde duiden enkele politierespondenten op een mogelijk effect van APA voor het algemeen belang. De werkoverlast ten gevolge van APA zou de aanwezigheid van de politieagenten op de straat kunnen bemoeilijken en dus nadelig zijn voor een nabije politie ten dienste van de bevolking.

c. Uniformiteit of diversiteit?

De toepassingsmodaliteiten van APA verschillen gevoelig tussen de verschillende arrondissementen. Dit gebrek aan uniformiteit maakt het spanningsveld tussen de 2 verschillende opvattingen van het strafrechtelijk optreden duidelijk: de ene strekking is meer algemeen en toe-

pasbaar voor allen, de ander ziet het specifiek, georganiseerd in overeenkomst met de lokale specificiteiten. Meer in het algemeen, de magistraten neigen naar het privilegiëren van het aanpassen aan de lokale realiteit, zodat men zo goed als mogelijk kan inspelen op de problematieken die zich voordoen. Bepaalde Nederlandstalige magistraten hebben niettemin hun voorkeur uitgesproken voor een volledige uniformisering – ook al lijkt dit technisch gezien utopisch, gezien de huidige verschillen in de systemen en de kloof tussen het noorden en het zuiden van het land.

Aan politionele zijde is het de vraag naar uniformiteit die overheerst. Door een standaardisering van de procedures zou men de praktijk vereenvoudigen en de samenwerking tussen de verschillende politiediensten bevorderen. Er komt echter een verschil naar boven tussen het noorden en het zuiden van het land. In het noorden zou de uniformisering vaak betrekking moeten hebben op de APA-lijst, waarbij er zeker en vast uitwijkmogelijkheden moeten bestaan op het niveau van het parket. In het zuiden zijn de politiemensen meer voorstander van het per arrondissement definiëren van de inbreuken die men in APA kan behandelen.

Dit gezegd zijnde, is er een unanimité over een standaardisering van de administratieve modaliteiten die APA in goede banen moeten leiden (identieke formulieren).

3. Besluit APA

Het onderzoek heeft een reeks vaststellingen aan het licht gebracht, die – bekeken binnen een managementperspectief – eerder de organisationele kant van APA aanbelangen: de diversiteit van toepassingsmodaliteiten binnen APA, de verplaatsing van de werklast van het parket naar de politiediensten, de kwaliteit van de activiteiten van de politie (valorisatie en responsabilisering) en de versnelling en systematisering van de grote massa gerechtelijke dossiers.

Bovenop deze topics van organisationele aard, is het evident dat de juridische, conceptuele en empirische analyse van APA, ondersteund door een vergelijking met buitenlandse ervaringen (Frankrijk, Engeland, Nederland en Italië) vooral aanleiding geven tot een diepgaand debat dat direct betrekking heeft op de relaties tussen de politie en het parket en zelfs op de manier van het construeren van het strafrechtelijk beleid. Dit nieuwe dispositief stelt inderdaad zowel de leiding en controle van het vooronderzoek als de aard van de verbanden die tot stand komen tussen deze twee actoren van het strafrechtssysteem in vraag.

Wie is het best geplaatst om het vooronderzoek te leiden en te controleren? Deze vraag creëert een spanningsveld tussen het ‘idealtipe’ van ons strafrechtssysteem – met een romaans-germaanse traditie – en de realiteit. Het ‘idealtipe’ is de organisatie van de controle en de leiding van de gerechtelijke activiteiten van de politie door een externe actor: de parketmagistraat. De realiteit is dat de politie zich in de loop der jaren een belangrijkere autonomie in het afwerken van het vooronderzoek verworven heeft. Deze politionele autonomie wordt echter niet voorzien in wetgevende teksten – die trouwens vaak weinig duidelijk, ambigu of zelfs contradictorisch zijn. Moet men bijgevolg mechanismen uitdenken die ertoe dienen de relaties tussen de politie en het parket dichter aan te halen en het parket te versterken door haar meer middelen te geven of integendeel, een grotere autonomie toekennen aan de politie en deze autonomie wettelijk regelen? Moet de magistraat een ‘leider van het onderzoek’ zijn of eerder een soort ‘rechter van het onderzoek’ die zich tevreden stelt met een formele kwalitatieve controle op het gevoerde onderzoek? Zou het ook geen goede zaak zijn het antwoord op deze vraag te laten afhangen van de ernst van de betrokken inbreuken: zouden verkeerszaken – die

de fundamentele rechten niet echt op het spel zetten – niet op een meer pragmatische manier kunnen behandeld worden?

De vraag naar de leiding en de controle van het onderzoek gaat evenzeer terug op de relaties tussen de politie en het parket. Het is gebleken dat APA een duidelijke indicator is van de relationele belangen tussen deze twee sleutelfiguren van het strafrecht. APA heeft het mogelijk gemaakt om te duiden zowel op communicatiemoeilijkheden tussen deze twee instituties (ontbreken van feedback) als het grote belang van de interacties tussen beide bij de samenstelling van het strafrechtelijk beleid – dit ten nadele van de vaak gerelativeerde wettelijke teksten.

Dit doet denken dat het eerder mentaliteitsveranderingen zijn dan de uitwerking van formele teksten op hoog niveau, die in staat zijn de praktijken op het terrein te doen veranderen.